CONSIGLIO DELLA PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

Relazioni dei presidenti della corte costituzionale

2003 - 2016

- estratti sulle regioni a statuto speciale -

Relazioni dei presidenti della corte costituzionale

2003 - 2016

- estratti sulle regioni a statuto speciale -

a cura del servizio legislativo del consiglio provinciale

Indice

Premessa ..... pag. 9

Relazione 2003
- *Le competenze delle regioni a statuto speciale (art. 10 legge cost. 3/2001)* . pag. 10

Relazione 2004
- *La individuazione del parametro nei ricorsi concernenti le regioni speciali (art. 10 legge cost. n. 3 del 2001)* ..... pag. 11
- *Statuti speciali, decreti di attuazione e manifestazioni della specialità* ..... pag. 11
- *Le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*... pag. 13
- *Il regime tributario della regione siciliana* ..... pag. 16

Relazione 2005
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 19

Relazione 2006
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 28

Relazione 2007
- *Gli statuti speciali e le relative norme di attuazione* ..... pag. 43
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 43
  - *Le funzioni normative* ..... pag. 43
    - *Le competenze primarie* ..... pag. 43
    - *Le competenze concorrenti* ..... pag. 51
    - *Le competenze integrativo - attuative* ..... pag. 52
  - *L'autonomia finanziaria* ..... pag. 53
- *Le variazioni territoriali delle regioni* ..... pag. 54

Relazione 2008
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 56
  - *Le funzioni normative* ..... pag. 56
  - *L'autonomia finanziaria* ..... pag. 73

Relazione 2009
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 77
  - *Le norme di attuazione degli statuti regionali* ..... pag. 77
  - *Le leggi statutarie* ..... pag. 77
  - *La ripartizione delle competenze normative tra stato ed autonomie speciali* ..... pag. 79
  - *Le forme di raccordo con lo stato* ..... pag. 87
  - *L'autonomia finanziaria* ..... pag. 89

Relazione 2010
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 93
  - *La ripartizione delle competenze normative tra stato ed autonomie speciali* ..... pag. 93
    - *Le materie di competenza primaria* ..... pag. 93
    - *Le materie di competenza concorrente* ..... pag. 105

- *Le materie rientranti nella competenza integrativo - attuativa* ..... pag. 109
- *Le funzioni amministrative* ..... pag. 111
- *L'autonomia finanziaria* ..... pag. 112
  - *Le autonomie speciali di fronte al processo di attuazione dell'art. 119 cost.* ..... pag. 112
  - *L'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione concernenti l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali* ..... pag. 115

Relazione 2011

- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 121
  - *La ripartizione delle competenze normative tra stato ed autonomie speciali* ..... pag. 121
    - *Regione Friuli - Venezia Giulia* ..... pag. 121
    - *Regione Sardegna* ..... pag. 125
    - *Provincia autonoma di Bolzano* ..... pag. 129
    - *Provincia autonoma di Trento* ..... pag. 132
  - *L'autonomia finanziaria* ..... pag. 135
    - *Regione Friuli - Venezia Giulia* ..... pag. 135
    - *Regione siciliana* ..... pag. 135

Relazione 2012

- *La materia elettorale nelle regioni a statuto speciale* ..... pag. 139
- *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni a statuto speciale* ... pag. 140
- *L'interesse nazionale limite per la potestà legislativa delle autonomie speciali* ..... pag. 141
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 141
  - *La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza primaria* ..... pag. 141
  - *La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza concorrente* ..... pag. 154
- *L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome* ..... pag. 157
  - *La disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata* ..... pag. 157
  - *Regione siciliana* ..... pag. 162
  - *Regione autonoma Trentino - Alto Adige* ..... pag. 170
  - *Province autonome di Trento e di Bolzano* ..... pag. 171

Relazione 2013

- *I limiti alle autonomie speciali* ..... pag. 173
  - *I limiti degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico della repubblica* ..... pag. 173
  - *Il parametro di maggior favore* ..... pag. 173
  - *Il limite della competenza esclusiva statale* ..... pag. 173
- *Il principio cooperativo* ..... pag. 174
  - *La divisione del gettito tra lo stato e la regione siciliana* ..... pag. 174
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 175
  - *I parametri evocabili dallo stato* ..... pag. 175

- *Il vincolo di osservanza delle norme di riforme economico sociali* ..... pag. 176
- *Le clausole di salvaguardia* ..... pag. 176
- *La ripartizione delle competenze normative* ..... pag. 178
  - *Regione Friuli - Venezia Giulia* ..... pag. 178
  - *Regione Sardegna* ..... pag. 180
  - *Regione siciliana* ..... pag. 185
  - *Regione Valle d'Aosta* ..... pag. 186
  - *Provincia di Bolzano* ..... pag. 188
  - *Provincia di Trento* ..... pag. 191

- *L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome* ..... pag. 198
- *Regione Friuli - Venezia Giulia* ..... pag. 198
- *Regione siciliana* ..... pag. 200
- *Regione Valle d'Aosta* ..... pag. 203
- *Provincia di Bolzano* ..... pag. 204
- *Provincia di Trento* ..... pag. 209

Relazione 2014

- *L'attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali nella regione Trentino - Alto Adige* ..... pag. 211
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 212
  - *Il sistema di controllo delle leggi della regione siciliana* ..... pag. 212
  - *La ripartizione delle competenze normative* ..... pag. 217
  - *Il rafforzamento della partecipazione della corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle autonomie speciali* ..... pag. 225
  - *Lo scioglimento dei consigli regionali e l'inapplicabilità del potere sanzionatorio dello stato* ..... pag. 226
  - *Il contenzioso* ..... pag. 227
    - *Regione Friuli - Venezia Giulia* ..... pag. 227
    - *Regione Sardegna* ..... pag. 228
    - *Trentino - Alto Adige* ..... pag. 231
    - *Valle d'Aosta* ..... pag. 233
    - *Provincia autonoma di Bolzano* ..... pag. 236
    - *Provincia autonoma di Trento* ..... pag. 241
- *L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome* ..... pag. 248
- *Il contenzioso* ..... pag. 260
  - *Regione Friuli - Venezia Giulia* ..... pag. 260
  - *Regione Sardegna* ..... pag. 262
  - *Regione Sicilia* ..... pag. 263
  - *Regione Trentino - Alto Adige* ..... pag. 265
  - *Provincia di Bolzano* ..... pag. 266

Relazione 2015

- *La diversa condizione delle autonomie ordinarie e speciali* ..... pag. 269
- *Le regioni a statuto speciale e le province autonome* ..... pag. 269
  - *L'inderogabilità degli standard di tutela della fauna da parte delle regioni speciali (pur titolari di competenza legislativa in materia di caccia)* ..... pag. 269

- *Il servizio idrico* ..... pag. 270
- *La riduzione dei posti letto ospedalieri* ..... pag. 271
- *La tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici* ..... pag. 271

- L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome ..... pag. 272

- *Il federalismo fiscale e le autonomie speciali (quadro normativo e giurisprudenziale)* ..... pag. 272
- *Il mancato percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'impossibile ruolo di supplenza della corte nei confronti del legislatore, la necessità di un consapevole contraddittorio tra stato e autonomie - monito al legislatore* ..... pag. 276
- *Il principio dell'equilibrio di bilancio e il metodo pattizio* ..... pag. 281
- *La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica, il principio dell'accordo e la sua derogabilità - moniti al legislatore* ..... pag. 281
- *Il principio dell'accordo e l'unilaterale determinazione da parte dello stato in presenza di obblighi stringenti* ..... pag. 287
- *Il contesto emergenziale e la partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica attraverso l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - moniti al legislatore* ..... pag. 293
- *I ridotti margini di autonomia a fronte di una trasgressione degli obblighi imposti dallo stato per la tenuta della finanza pubblica allargata (le sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno)* ..... pag. 297
- *Il concorso al risanamento della finanza pubblica e la coercibilità dell'autonomia attraverso il meccanismo indiretto dell'imposizione di un onere* ..... pag. 300
- *Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni* ..... pag. 301
- *Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e la necessità che le partite creditorie e debitorie siano rappresentate nei bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo* ..... pag. 303
- *La riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra stato e regioni per la realizzazione degli obiettivi concordati in sede europea* ..... pag. 304
- *Il principio di invarianza del gettito per la regione (inesistenza)* ..... pag. 305
- *Le clausole di salvaguardia* ..... pag. 306
- *La spesa sanitaria autofinanziata* ..... pag. 308
- *Il regime di ripartizione delle entrate fra stato e regione* ..... pag. 310

Relazione 2016

- Le autonomie speciali e la priorità dei parametri statutari ..... pag. 320

- La ripartizione del gettito (regione siciliana) ..... pag. 320

- Le regioni a statuto speciale e le province autonome ..... pag. 320

- *Gli ufficiali roganti e il diritto di rogito (regione Trentino - Alto Adige)* ..... pag. 320
- *La disciplina dei condhotel (province di Bolzano e di Trento)* ..... pag. 321

- *Le prestazioni assistenziali e la compartecipazione del disabile commisurata alla condizione economico - patrimoniale del nucleo familiare (provincia di Trento)*..... pag. 323
- *L'organizzazione del servizio idrico integrato (provincia di Trento)*... pag. 324
- *L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili (provincia di Bolzano)* ..... pag. 325
- *I controlli amministrativi dei NAS di Trento sull'attività dell'assessorato alla sanità della provincia di Bolzano* ..... pag. 326
- *Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della provincia di Bolzano*... pag. 327
- *La disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica (regione siciliana)* ..... pag. 328
- *L'avviamento dei lavoratori forestali siciliani attraverso il sistema della graduatoria unica* ..... pag. 329
- *L'inderogabilità delle norme fondamentali statali in materia di edilizia e urbanistica da parte delle regioni speciali, pur titolari di competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica e di piani territoriali paesistici (regione Sardegna)* ..... pag. 330
- *Il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (regione Sardegna)* ..... pag. 332
- *L'autorizzazione paesaggistica per gli allestimenti mobili di pernottamento (regione Sardegna)*..... pag. 332

- *L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome* ..... pag. 333
- *La diretta incidenza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sulle autonomie speciali* ..... pag. 333
- *Il concorso statale alla spesa della regione quale necessario presupposto per l'operare del coordinamento finanziario* ..... pag. 333
- *La procedura pattizia quale parte integrante della dimensione costituzionale dello stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali* ..... pag. 334
- *La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica nel rispetto dello statuto speciale* .... pag. 335
- *Il contesto di grave crisi economica che consente di prescindere dall'accordo con la regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie*. pag. 335
- *L'anticipazione in via sperimentale dell'applicazione dell'IMU (l'asserito contrasto con il modello cooperativo dello statuto siciliano)* .. pag. 336
- *La partecipazione concordata delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (il caso del finanziamento alle PMI a carico delle camere di commercio)* .... pag. 337
- *La riduzione delle risorse (condizioni e limiti)* ..... pag. 339
- *La riduzione del diritto annuale in favore delle camere di commercio* pag. 340
- *Il concorso regionale al risanamento pubblico e la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento* ..... pag. 341
- *Il regime di ripartizione delle entrate fra stato e regione siciliana* ..... pag. 342
- *La stabilizzazione con legge del meccanismo della riserva del maggior gettito dell'IMU applicabile ai comuni delle autonomie speciali (la regola della definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale, la regola della provvisorietà dell'istituto*

dell'accantonamento, i principi di neutralità della riforma fiscale e di ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito) .... pag. 345

- *Il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio (applicazione riferita alla dichiarata incostituzionalità del meccanismo dell'accantonamento)*..... pag. 349
- *La riserva allo stato delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale* ..... pag. 350
- *La devoluzione delle entrate derivanti dall'attuazione delle procedure di collaborazione volontaria per il contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale*..... .... pag. 351
- *Le clausole di salvaguardia* .... pag. 352

Premessa

A partire dal 2005 le relazioni annuali dei presidenti della corte costituzionale contengono dei paragrafi dedicati alle regioni a statuto speciale, in cui si dà notizia delle decisioni che riguardano la nostra regione. Nel 2003 e nel 2004 gli accenni alle regioni speciali sono più episodici, ma si concentrano comunque, per una parte, in appositi paragrafi. Prima di allora la giurisprudenza sulle specialità è trattata assieme a quella sulle altre regioni oppure - andando indietro negli anni - in maniera ancor meno distinta rispetto alle decisioni su altri argomenti. Anche negli ultimi anni, però, alcune decisioni o aspetti di decisioni che hanno visto le regioni speciali come parti in causa sono commentate in paragrafi diversi della relazione, perché trattano questioni che non riguardano solo le autonomie speciali, ma il complesso delle regioni, o che hanno risvolti più ampi.

Almeno per quel che riguarda gli ultimi anni, quindi, apposite parti delle relazioni danno un'idea riassuntiva sullo stato delle autonomie speciali, dal punto di vista della corte costituzionale. Per questo motivo s'è pensato di estrapolare e unificare in un solo documento le parti delle relazioni che trattano delle regioni a statuto speciale, e quindi sono più interessanti per la provincia di Trento. Sono escluse le parti che interessano il complesso delle regioni, anche se talora vi si trovano sentenze che riguardano la nostra provincia: perché in questi casi non è in questione la specialità, ma i principi del diritto regionale comune.

I testi delle relazioni sono ripresi dal sito della corte costituzionale: non possiamo escludere di essere incorsi in qualche errore, nell'opera di trascrizione. Le stesse relazioni - d'altronde - contengono dei refusi che, quando ci sembravano palesi e incontrovertibili, abbiamo corretto.

Relazione 2003

III

4.4.7. Le competenze delle regioni a statuto speciale (art. 10 legge cost. 3/2001)

La corte è ritornata in varie occasioni sulla portata dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, secondo il quale, fino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della riforma si applicano alle regioni speciali "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Nella sentenza 103 (relativa a una questione sollevata prima della riforma) la corte afferma che "le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabilié solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola provincia autonoma o regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" (per un caso in cui l'art. 10 non opera, in quanto le competenze previste dagli statuti speciali sono più ampie di quelle riconosciute alle regioni ordinarie, o comunque sono equivalenti, v. sentenza 48, sull'ordinamento degli enti locali). Nella sentenza 314 la corte, come si è già ricordato, ha ritenuto di non poter applicare l'art. 10 ai fini di valutare la perdurante attualità del sistema di impugnativa delle leggi regionali siciliane. Il problema relativo alle materie di potestà primaria delle regioni speciali, che sulla base dell'art. 117, comma 4, possono essere fatte rientrare nella potestà residuale delle regioni ordinarie, sotto il profilo della sorte dei limiti generali previsti dagli statuti speciali (già della sentenza 536/2002), è affrontato nella sentenza 274, relativa alla materia dello stato giuridico ed economico del personale regionale. La corte ha ritenuto che la riforma abbia fatto venir meno tali limiti (nella specie, quello delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali). "Infatti, seé il vincolo di quel limite permanesse pur nel nuovo assetto costituzionale, la potestà legislativa esclusiva delle regioni (e province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa 'residuale' delle regioni ordinarie...onde devono escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico - sociale. Pertanto - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - la particolare 'forma di autonomia' così emergente dal nuovo art. 117 della costituzione in favore delle regioni ordinarie si applica anche alle regioni a statuto speciale, come la Sardegna, ed alle province autonome, in quanto 'più ampia' rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti". Peraltro, quando una regione speciale (o una provincia autonoma) ponga a base di un proprio ricorso le competenze, più ampie di quelle statutarie, che le deriverebbero dall'art. 117, ha l'onere di individuarle, pena l'inammissibilità della questione (sentenza 303).

Relazione 2004

Parte I, capitolo III

5.1. La individuazione del parametro nei ricorsi concernenti le regioni speciali (art. 10 legge cost. n. 3 del 2001)

In conformità a quanto già affermato nella sentenza n. 213 del 2003, la corte ribadisce la necessità di tenere conto, nell'individuazione del parametro di costituzionalità, della perdurante vigenza delle forme e condizioni di autonomia stabilite negli statuti speciali e dunque l'impossibilità di invocare direttamente ed unicamente norme del titolo V della costituzione senza argomentare sull'applicabilità dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Dalla sentenza n. **8** emerge con chiarezza che i ricorsi dello stato nei confronti di leggi delle regioni a statuto speciale, nel caso in cui intendano far valere la violazione del riparto di competenze, devono essere fondati sulla ricostruzione di un parametro articolato, nel quale siano considerate sia le attribuzioni riconosciute alle titolari della potestà legislativa dagli statuti speciali che quelle loro spettanti in seguito alla riforma costituzionale del 2001.

Anche i ricorsi delle regioni speciali, naturalmente, sono inammissibili ove invochino norme del nuovo titolo V senza argomentare circa la applicabilità, *ex* art. 10 legge cost. n. 3 del 2001, di tali disposizioni (sentenza n. **424**). A ciò fa eccezione il parametro costituito dal quinto comma dell'art. 117 cost., il quale fa esplicito riferimento - tra i suoi destinatari - anche alle regioni speciali (sentenza n. **239**).

Parte II, capitolo III

3.1. Statuti speciali, decreti di attuazione e manifestazioni della specialità

Tra le pronunzie nelle quali la corte ha affrontato il tema della specialità regionale, di particolare rilievo è la sentenza n. **316**, che ha deciso varie questioni di legittimità costituzionale della normativa relativa al consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana.

All'uopo si è rilevato che la peculiare struttura organizzativa e la composizione di tale organo, delineata, da ultimo, con norma di attuazione dello statuto (decreto legislativo 24 dicembre 2003, n. 373), costituiscono espressione del principio di specialità, contenuto

nell'articolo 23 dello statuto, che riafferma una aspirazione, saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali.

Nella stessa decisione, la corte ha avuto modo di ribadire che le formulazioni ambigue o anche le omissioni riscontrabili all'interno dello statuto siciliano derivano essenzialmente dalla circostanza che esso "è stato approvato prima dell'entrata in vigore del testo costituzionale e con esso non è stato mai coordinato, nonostante la sua 'conversione' in legge costituzionale operata dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2".

Con riferimento all'importanza dei decreti di attuazione degli statuti ai fini di proteggere le prerogative proprie delle regioni speciali e delle province autonome, deve sottolinearsi come la sentenza n. **236** abbia dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il quale prevedeva che "ai commissariati del governo di Trento e di Bolzano si applicano le disposizioni del d.p.r. 17 maggio 2001, n. 287, compatibilmente con lo statuto speciale di autonomia e con le relative norme di attuazione", in quanto con tale disposizione lo stato aveva disciplinato le funzioni del commissario di governo unilateralmente e rinviando ad una fonte secondaria, non dando corso, in tal modo, alla procedura collaborativa diretta all'approvazione delle norme di attuazione dello statuto speciale.

La sentenza n. **236** contiene un'altra affermazione di rilievo concernente la specialità regionale. In un passaggio di questa, la corte si è soffermata sull'incidenza della riforma del titolo V della parte seconda della costituzione sulle funzioni amministrative delle regioni speciali, fornendo una interpretazione dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003 (di attuazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) in virtù della quale "per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità", mentre "per le ulteriori, più ampie competenze che le regioni speciali e le province autonome traggano dalla costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà [é] applicazione l'art. 11 della legge n. 131 del

2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l'indefettibile partecipazione della commissione paritetica".

4.4. Le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

Nella giurisprudenza costituzionale del 2004, sono numerose le decisioni che hanno riguardato le regioni speciali e/o le province autonome. La gran parte, tuttavia, non ha interessato esclusivamente le autonomie speciali, con il che la relativa trattazione trova la propria *sedes materiae* nei paragrafi che precedono.

Con precipuo (ed esclusivo) riferimento alle regioni speciali e/o alle province autonome si segnalano, comunque, quattro decisioni.

Innanzi tutto, con riferimento all'ambito competenziale concorrente relativo a "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", merita un cenno la sentenza n. **8**, che ha ad oggetto una disposizione legislativa del Friuli - Venezia Giulia. La corte si sofferma preliminarmente sulla circostanza che non è desumibile dallo statuto alcuna competenza regionale in materia di energia; ciò nondimeno, in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, si stabilisce che "non possono sussistere dubbi" sulla necessità di riconoscere in capo alla regione la potestà legislativa anche alla regione in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", da esercitarsi - ovviamente - nel rispetto dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello stato.

In ordine al contenuto della disposizione regionale impugnata, essa, nel prevedere la possibilità che la regione stipuli accordi con l'ente competente e con i proprietari della rete o tratti di rete al fine di realizzare, razionalizzare e ampliare la capacità di trasmissione degli elettrodotti, anche transfrontalieri, deve essere interpretata in modo tale che faccia esclusivamente riferimento ad elettrodotti di competenza regionale con tensione non superiore a 150 KV (ben potendo essere gli elettrodotti di competenza della regione anche transfrontalieri). Così intesa, la disposizione non viola le competenze statali nella materia dell'energia elettrica, in quanto non intende regolare anche l'esercizio di funzioni amministrative riservate allo stato,

quali quelle concernenti le reti con trasporto di energia con tensione superiore ai 150 KV e le determinazioni concernenti l'importazione e l'esportazione dell'energia.

Con la sentenza n. **412**, la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla provincia autonoma di Trento avverso la disposizione legislativa statale la quale prevede che l'autorizzazione integrata ambientale sia rilasciata con decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, "sentite le regioni interessate", senza operare alcun richiamo alle province autonome.

Fondandosi sul principio secondo cui "le disposizioni legislative statali devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle province autonome del Trentino - Alto Adige", nella decisione si è sottolineato come (in assenza di un espresso riferimento nella norma censurata alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, ma anche in presenza - all'interno della legge - di una clausola generale di salvaguardia per le attribuzioni delle autonomie speciali) la disposizione impugnata non possa intendersi nel senso di trasferire alla competenza statale autorizzazioni in materia ambientale che già appartengano alla competenza provinciale o di ridurre il ruolo delle determinazioni provinciali nell'ambito delle procedure di competenza statale.

Per quanto non direttamente concernente una questione di legittimità costituzionale, è da segnalare anche la sentenza n. **177**. Nel corso di un giudizio sulla spettanza del potere ispettivo nei confronti degli istituti scolastici paritari presenti nella regione siciliana, la corte ha avuto infatti modo di ricostruire il quadro normativo delle competenze dello stato e della regione in materia di istruzione, precisando che, sulla base delle norme di attuazione dello statuto, alla regione spettano "le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello stato in materia di pubblica istruzione" e, specificamente, "le funzioni di vigilanza e tutela spettanti all'amministrazione dello stato nei confronti di enti, istituti ed organismi locali, anche a carattere consorziale, che svolgono nella regione attività nelle materie trasferite a norma del presente

decreto"; allo stato, invece, residua la competenza in ordine alla disciplina della natura giuridica e del riconoscimento legale degli istituti scolastici non statali, essendo assegnato valore legale in tutto il territorio nazionale ai titoli di studio conseguiti negli istituti scolastici non statali "parificati, pareggiati e legalmente riconosciuti dalla regione in conformità dell'ordinamento statale".

Ora, dopo aver constatato che tale assetto delle competenze dello stato e della regione in materia di istruzione, deve ritenersi confermato anche dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, stante il disposto dell'art. 10 della stessa legge, la corte ha stabilito che l'introduzione nel sistema nazionale di istruzione della nuova figura della "scuola paritaria" non comporta alcuna modifica all'assetto delle competenze in materia, né può essere intesa quale attribuzione allo stato di competenza amministrativa sulle scuole paritarie presenti sul territorio della regione, nella misura in cui anche tale *species* deve essere ricondotta al *genus* degli istituti scolastici non statali, previsto e disciplinato dalle norme di attuazione dello statuto regionale in materia di istruzione. Deve, pertanto, riconoscersi alla regione la competenza amministrativa e quindi anche la funzione di ispezione e di vigilanza in relazione alle scuole paritarie, ferma la competenza legislativa dello stato a disciplinare le norme generali sull'istruzione e i principî dell'assetto ordinamentale del sistema nazionale di istruzione.

Un'ultima decisione da menzionare è la sentenza n. **220**, resa a proposito di una legge della regione Sardegna in materia di caccia, impugnata nella parte in cui esclude i cacciatori non residenti nella regione dalla possibilità di rinnovare l'autorizzazione venatoria. Disattendendo le censure prospettate dal giudice *a quo*, la corte ha rilevato che una siffatta previsione non determina una ingiustificata differenziazione di trattamento per i cacciatori non residenti in Sardegna e non ostacola di fatto la libera circolazione delle persone tra le regioni: ciò in quanto la norma è rivolta a disciplinare esclusivamente la fase transitoria che precede l'attivazione degli ambiti territoriali di caccia previsti dal piano faunistico regionale e prevede che, in tale fase, la

regola è costituita dalla sospensione delle autorizzazioni per l'esercizio della caccia per tutti. La possibilità del rinnovo delle autorizzazioni scadute in favore dei residenti si pone, dunque, quale eccezione a tale regola e trova giustificazione nel principio della preferenza del collegamento del cacciatore con il territorio, affermato dalla legislazione statale e applicato anche dalla legge regionale. In ragione, tra l'altro, della transitorietà della previsione, questa non può non ritenersi frutto di una scelta discrezionale del legislatore regionale che non trasmoda in manifesta irrazionalità.

6.6. Il regime tributario della regione siciliana

Nel 2004, la corte è stata chiamata a pronunciarsi su taluni rilevanti aspetti inerenti al particolare regime tributario che caratterizza la regione siciliana.

a) La sentenza n. **29** ha ad oggetto, in primo luogo, la disposizione statale che riserva allo stato il gettito di imposte sostitutive correlate all'emersione di basi imponibili, destinandolo ad apposito fondo. Tale disposizione è stata impugnata in quanto asseritamente lesiva delle prerogative della regione in materia finanziaria. Disattendendo la censura, la corte ha sottolineato come, nel prevedere la destinazione del gettito delle entrate sostitutive, la disposizione richiama implicitamente il suo regime che si incentra sulla clausola di salvaguardia secondo cui l'applicazione delle disposizioni alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e Bolzano avviene solo "compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti".

Ne consegue che, trattandosi di un imposta sostitutiva di tributi di pacifica spettanza della regione siciliana, il gettito derivante dalle stesse non possa confluire nel fondo statale, perché ciò sarebbe in contrasto con la normativa di attuazione dello statuto speciale, secondo la quale spettano alla regione tutte le entrate tributarie erariali riscosse nel suo territorio, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità dello stato.

Per le ragioni sopra riportate, la corte ritiene che anche la disposizione che prevede le modalità per la determinazione delle regolazioni contabili degli effetti finanziari derivanti per lo

stato, le regioni e gli enti locali dalla disposizione di cui sopra non sia in contrasto con le fonti dell'autonomia siciliana: essa non pone, infatti, né un problema di riparto del gettito fiscale (essendo il gettito delle imposte sostitutive di spettanza regionale, per la cui attribuzione si fa ricorso all'ordinario sistema di versamento unitario dei tributi), né un problema di mancata partecipazione regionale alla determinazione del riparto stesso (in quanto l'eventuale ricorso a regolazioni contabili da effettuare in sede di conferenza unificata per l'attuazione della normativa in questione può costituire, comunque, un momento di garanzia per la tutela degli interessi regionali).

Sempre nella stessa pronuncia, la corte ribadisce il proprio orientamento secondo il quale lo stato può disporre in merito alla disciplina sostanziale dei tributi da esso istituiti, anche qualora il correlativo gettito sia di spettanza regionale, purché non sia dimostrata una grave alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte.

b) Nella sentenza n. **103**, la corte ritiene non lesivi dell'autonomia finanziaria della regione siciliana i decreti dirigenziali emessi in attuazione della legge finanziaria 1991, che prevedono la possibilità di stabilire, con apposito decreto ministeriale, i tempi e le modalità, nei rapporti tra le aziende di credito, i concessionari e la Banca d'Italia, per il riversamento all'erario delle somme relative all'acconto IVA versato dai contribuenti. L'affermazione, contenuta nei decreti, che gli acconti sono riversati al bilancio statale ad eccezione di determinati importi spettanti alla regione siciliana non può infatti, significare altro che detti ultimi importi debbano essere versati immediatamente alla cassa regionale, avendo quindi i decreti in questione valore di ordini di versamento di somme rivolti alla tesoreria provinciale in favore della regione. La corte rileva, infine, che anche la statuizione secondo la quale le operazioni di conguaglio avvengono nell'anno successivo non determina uno iato di significato apprezzabile tra il momento di previsione dell'entrata e quello di effettivo versamento; ciò nella considerazione che il conguaglio, cui si ricorre perché l'esatto ammontare di quanto dovuto alla regione può

conoscersi solo a seguito delle operazioni tecniche del sistema di versamento unitario dei tributi, avviene entro margini temporali ristretti e comunque non è rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione finanziaria.

c) In sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla regione siciliana, la corte, nella sentenza n. **306**, ha affermato che non spetta allo stato negare l'attribuzione alla regione del gettito dell'imposta sulle assicurazioni, dovuta dagli assicuratori che hanno domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale, nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze di assicurazione rilasciate per veicoli a motore iscritti in pubblici registri automobilistici aventi sede nella regione medesima, ovvero per le macchine agricole le cui carte di circolazione siano intestate a soggetti residenti nelle medesime province.

La corte ha, quindi, respinto la tesi dello stato, che correlava la spettanza del gettito ad un ristretto criterio di territorialità della riscossione, ricordando di aver già chiarito che le norme di attuazione dello statuto hanno delineato un sistema di finanziamento sostanzialmente basato sulla devoluzione alla regione del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio, e precisando che non è sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione, in quanto la normativa tende ad assicurare alla regione il gettito derivante dalla capacità fiscale che si manifesta sul suo territorio.

Del pari infondata è stata ritenuta la tesi secondo cui il gettito dell'imposta sia ormai attribuito alle province, in quanto la normativa statale limita il trasferimento con riferimento alle regioni a statuto ordinario, mentre demanda alle regioni a statuto speciale l'attuazione sul proprio territorio delle disposizioni sulla devoluzione del tributo alle province.

Relazione 2005

Parte II, capitolo III, sezione II

10. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

Sono state molte le decisioni che, nel 2005, hanno avuto riguardo alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano. In buona parte dei casi, le problematiche affrontate hanno riguardato l'applicazione del titolo V della parte seconda della costituzione, in ragione della disposizione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ai termini del quale "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della [é] legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Siffatta disposizione ha veicolato, in effetti, l'applicazione alle autonomie differenziate di molti parametri costituzionali dettati con precipuo riferimento alle regioni ordinarie (tra i vari esempi, può citarsi la sentenza n. **383**, in cui si sottolinea che quanto ai poteri legislativi ed amministrativi spettanti alla provincia autonoma di Trento, le competenze statutarie in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute in tale materia alle regioni dall'art. 117, terzo comma, della costituzione, per cui la provincia di Trento ben può, sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, rivendicare una propria competenza legislativa concorrente nella materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" identica a quella delle regioni ad autonomia ordinaria, e quindi anche una potestà amministrativa più ampia, in quanto fondata sui principî dell'art. 118 della costituzione). In questa sede, ci si limiterà, dunque, a passare in rassegna le decisioni che hanno avuto ad oggetto, per l'essenziale, disposizioni ed atti impugnati per la loro non conformità con la disciplina degli statuti speciali (o delle norme di attuazione degli statuti speciali).

a) L'ambito numericamente più cospicuo di decisioni è quello riconducibile all'esercizio, da parte delle province autonome, della competenza statutaria in materia di assistenza pubblica.

Nella sentenza n. **106**, la corte esamina le censure riferite agli articoli 1 e 6 della legge della provincia di Bolzano 3 ottobre 2003, n. 15, con i quali si prevede che, nell'ambito della competenza della provincia di Bolzano in materia di assistenza e beneficenza pubblica, si possa procedere all'erogazione anticipata al genitore o al diverso soggetto affidatario "delle somme destinate al mantenimento del minore, che versi in condizioni di disagio economico, qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini ed alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria". Contrariamente a quanto assume il ricorrente, l'intervento pubblico

previsto appare riconducibile, non alla materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), cost., bensì alla nozione di "assistenza pubblica", materia certamente di competenza della provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino - Alto Adige (cfr. sentenza n. 267 del 2003).

Tale intervento, continua la corte, non interferisce in alcun modo con il diritto al mantenimento da parte del soggetto obbligato, né con le pronunce dell'autorità giudiziaria; essa non crea alcun nuovo credito, né eroga indiscriminatamente prestazioni a favore di tutti i minori, ma solo di quelli che si trovino nelle condizioni previste dalla stessa legge.

La circostanza che la legge non preveda automaticamente la sostituzione della provincia a colui che è obbligato al mantenimento del minore, ed anzi la considerazione che essa disciplina le condizioni particolari per beneficiare dell'anticipazione dell'assegno di mantenimento non crea alcun automatismo, ma concorre a definire un'area di intervento della "assistenza pubblica" che appare legittima alla luce della competenza legislativa esclusiva spettante alla provincia di Bolzano in materia.

La corte condivide, nella sentenza n. **145**, le censure della provincia autonoma di Trento avverso gli articoli 7, comma 2, e 10 della legge 9 gennaio 2004, n. 4 (Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici), ritenuti illegittimi perché, imponendo anche alle province autonome di vigilare sull'attuazione, da parte dei propri uffici, delle disposizioni della stessa legge, ne presuppone la diretta operatività nei confronti della provincia autonoma di Trento, pur riguardando materie - quelle dell'assistenza sociale, dell'ordinamento degli uffici provinciali e dell'istruzione e della formazione professionale - appartenenti per statuto alla competenza legislativa della stessa provincia (art. 7). A sua volta, l'art. 10 contrasterebbe con lo statuto di autonomia della provincia, prevedendo, nelle stesse materie, l'emanazione di un regolamento statale.

La corte, dopo aver verificato che le disposizioni presuppongono necessariamente la loro diretta applicabilità alla provincia, richiama l'art. 2, commi 1 e 4, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, che esclude in via generale l'immediata applicabilità alla provincia autonoma della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale norma.

Inoltre, una volta ritenuta priva di fondamento la tesi del governo, secondo la quale la diretta applicabilità della legge alla provincia deriverebbe dalla competenza esclusiva dello stato in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", la corte esclude la sussistenza di disposizioni costituzionali che possano comportare limitazioni alla sfera di competenza legislativa già attribuita in materia alla provincia ricorrente

per effetto dello statuto di autonomia.

Pertanto, l'art. 7, comma 2, della legge n. 4 del 2004, comportando la diretta applicabilità alla provincia delle disposizioni di tale legge, è dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Considerazioni analoghe valgono per l'art. 10 della legge, in quanto la potestà regolamentare dello stato non può essere esercitata riguardo a materie che appartengono alla competenza legislativa della provincia autonoma di Trento.

Né può in contrario assumere rilevanza alcuna la previsione dell'intesa con la conferenza unificata, sia perché tale intesa può in concreto non esserci, sia perché non può, in ogni caso, valere quale titolo attributivo di una competenza in ipotesi mancante.

Con la sentenza n. **263**, la corte accoglie il conflitto di attribuzione proposto dalla provincia autonoma di Trento in relazione al decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali 28 febbraio 2002, n. 70, che reca disposizioni regolamentari concernenti condizioni e modalità per l'erogazione dei contributi di cui all'art. 80, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di servizi di telefonia rivolti alle persone anziane.

Rileva la corte che il fondo in questione, istituito nell'ambito di quello nazionale per le politiche sociali, riguarda una materia (servizi di telefonia rivolti alle persone anziane) che rientra nell'assistenza e beneficenza pubblica, per la quale la provincia, ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello statuto, ha competenza legislativa esclusiva.

L'art. 5, comma 2, della legge 386 del 1989 (Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino - Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria) stabilisce che, in materie provinciali, lo stato con legge può istituire fondi per scopi determinati, i quali devono essere utilizzati, nell'ambito del settore definito dalla legge statale stessa, secondo normative provinciali, e quindi esclude che condizioni e modalità per l'utilizzo di detti fondi possano essere stabiliti con regolamento statale.

Appare evidente, pertanto, l'illegittimità del regolamento statale, nella parte in cui si applica alla provincia autonoma di Trento.

Motivazioni sostanzialmente analoghe a quelle della sentenza n. **263** sono alla base dell'accoglimento, con la sentenza n. **287**, del ricorso per conflitto di attribuzione proposto sempre dalla provincia autonoma di Trento nei confronti dello stato, in relazione al regolamento di cui al decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali 13 dicembre 2001, n. 470, concernente criteri e modalità per la concessione e l'erogazione dei finanziamenti di cui all'art. 81 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, in materia di interventi in favore dei soggetti con *handicap* grave privi dell'assistenza dei familiari.

Sottolinea la corte che la disciplina contenuta nelle disposizioni impugnate rientra, ai sensi

dell'art. 8, numero 25, dello statuto speciale, nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, nella quale la provincia autonoma ha competenza legislativa esclusiva e che le norme regolamentari non concernono - come invece sostenuto dall'avvocatura dello stato - i livelli essenziali delle prestazioni concernenti l'assistenza e la beneficenza pubblica.

La riconduzione della disciplina in questione alla materia dell'assistenza e beneficenza pubblica implica, quindi, una diretta interferenza, da parte del regolamento impugnato, nella competenza legislativa esclusiva della provincia autonoma in tale materia, in palese violazione del principio per cui un decreto ministeriale non può comunque disciplinare materie di competenza legislativa delle province autonome (si vedano, fra le altre, le sentenze numeri 267 del 2003 e 371 del 2001).

In conseguenza delle esposte considerazioni, la corte dichiara che non spetta allo stato il potere di disciplinare con regolamento ministeriale i criteri e le modalità per la concessione e l'erogazione da parte della provincia autonoma di Trento dei finanziamenti previsti dall'articolo 80, comma 14, della legge n. 388 del 2000, e devono, conseguentemente, annullarsi gli articoli del decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 470 del 2001, nella parte in cui si applicano alla provincia autonoma di Trento.

b) La sentenza n. **407** accoglie il ricorso del governo avverso l'art. 4, comma 1 della legge della provincia di Trento 17 giugno 2004, n. 6, che prevede che il personale insegnante temporaneo ed il restante personale con contratto a termine di durata non superiore ad un anno o con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno, possa, previa autorizzazione della competente struttura, svolgere "altra attività" a condizione che ciò non determini conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza o sia incompatibile con il rispetto degli obblighi di lavoro. Al riguardo, la corte ritiene che la disposizione censurata ecceda la competenza concorrente che lo statuto attribuisce alla provincia di Trento in materia di istruzione elementare e secondaria (art. 9, numero 2), poiché rende possibile, per il predetto personale, lo svolgimento di "altra attività", senza alcuna limitazione di oggetto, laddove, invece, la legge statale consente al personale docente unicamente l'esercizio della libera professione, previa autorizzazione del dirigente scolastico (art. 508, comma 15, del d.lgs. n. 297 del 1994). Né è possibile condividere l'interpretazione riduttiva data dalla provincia di Trento alla disposizione impugnata, nel senso che essa verrebbe riferita al solo personale docente delle scuole materne e degli istituti professionali, per i quali la provincia di Trento gode di potestà legislativa primaria, ai sensi dell'art. 8, numeri 26 e 29 dello statuto, poiché la norma denunciata conserva una virtualità interpretativa tale da rendersi applicabile anche ai docenti temporanei delle scuole a "carattere statale". Pertanto, si impone la declaratoria di incostituzionalità della

disposizione denunciata, nella parte in cui si riferisce anche al personale insegnante temporaneo delle scuole di istruzione elementare e secondaria della provincia di Trento a "carattere statale".

c) Con una interpretazione adeguatrice della norma impugnata, la corte, nella sentenza n. **249**, risolve la questione sollevata in via principale dalla provincia di Trento nei confronti dell'art. 17, comma 2, lettera *f*), della legge 3 maggio 2004, n. 112, secondo cui il servizio pubblico generale televisivo comunque garantisce "la diffusione di trasmissioni radiofoniche e televisive in lingua tedesca e ladina per la provincia autonoma di Bolzano, in lingua ladina per la provincia autonoma di Trento".

Lamentava la ricorrente la limitazione alle sole popolazioni di lingua ladina a fronte del più ampio obbligo a carico del gestore del servizio pubblico radiotelevisivo stabilito dal decreto legislativo 16 dicembre 1993, n. 592 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige concernenti disposizioni di tutela delle popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento), secondo cui (art. 3-quater, comma 1) "la società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, anche mediante apposite assicura tutte le necessarie misure e condizioni per la tutela delle popolazioni ladina, mochena e cimbra della provincia di Trento".

La corte rileva che, anche nel giudizio in via principale, deve essere privilegiata fra le interpretazioni possibili di una norma quella conforme a costituzione (sentenza n. 170 del 2001), donde le disposizioni legislative statali devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle province autonome del Trentino - Alto Adige (sentenze n. 412 del 2004 e n. 228 del 2003).

Nella specie, la norma statale impugnata non presenta alcun indice testuale o sistematico che si opponga ad una lettura in linea con la garanzia della sfera di attribuzioni propria della provincia autonoma ricorrente, fondata sulle evocate disposizioni dello statuto speciale di autonomia ed in particolare sulle relative norme di attuazione in materia di doverosa tutela delle popolazioni di lingua ladina, mochena e cimbra, anche a mezzo di trasmissioni radiotelevisive (art. 3-quater, comma 1, del d.lgs. n. 592 del 1993).

Tale conclusione si giustifica in ragione, non tanto della salvezza delle competenze provinciali, espressa dall'art. 26 della stessa legge n. 112 del 2004, quanto piuttosto della naturale cedevolezza (anche nel momento interpretativo) della legge ordinaria statale rispetto sia alle disposizioni dello statuto speciale che alle relative norme di attuazione. Queste ultime infatti - essendo emanate con l'osservanza di speciali procedure - sono dotate di forza prevalente, anche per la loro valenza integrativa del precetto statutario (sentenze n. 406 e n. 341 del 2001; n. 520 del 2000; n. 213 e n. 137 del 1998).

La conseguente inidoneità dell'impugnato precetto normativo statale a menomare le specifiche garanzie delle minoranze linguistico - culturali insediate nel territorio provinciale, predisposte dalle evocate disposizioni dello statuto di autonomia e dalle relative norme di attuazione, conduce pertanto alla declaratoria di non fondatezza della questione.

d) Con riferimento alle tematiche ambientali, è da segnalare la sentenza n. **214**, che dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 77, comma 4 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevata dalla provincia autonoma di Trento, in riferimento allo statuto speciale di autonomia nonché alle "relative norme di attuazione". La disposizione censurata prevede che l'autorizzazione integrata ambientale sia rilasciata con decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, "sentite le regioni interessate", senza alcun richiamo alle province autonome. Peraltro, come rilevato dalla ricorrente, la legge n. 289 del 2002 contiene, all'art. 95, comma 2, una clausola di salvaguardia per le attribuzioni delle autonomie speciali, essendo espressamente sancito 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".

La ricorrente, pur dichiarando di privilegiare una diversa soluzione ermeneutica, solleva la questione di legittimità costituzionale per la denegata ipotesi che la disciplina contenuta nel summenzionato art. 77, comma 4, debba intendersi nel senso di portare alla competenza statale autorizzazioni in materia ambientale che già appartengano alla competenza provinciale o di ridurre il ruolo delle determinazioni provinciali nell'ambito delle procedure di competenza statale.

Al riguardo, la corte sottolinea che le disposizioni legislative statali devono essere interpretate in modo da assicurarne la conformità con la posizione costituzionalmente garantita alle province autonome del Trentino - Alto Adige (sentenze numeri 406 del 2001, 170 del 2001 e 520 del 2000), rilevando anche che, in difetto di indici contrari, l'esplicita affermazione della salvezza delle competenze provinciali si risolve nell'implicita conferma della sfera di attribuzioni delle province autonome, fondata sullo statuto speciale e sulle relative norme di attuazione (sentenza n. 228 del 2003).

Nella specie, appare agevole ricavare una interpretazione rispettosa della posizione costituzionalmente garantita alla ricorrente, in assenza di un espresso riferimento nella norma censurata alle regioni a statuto speciale e alle province autonome e in presenza della richiamata clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali contenuta nell'art. 95, comma 2. La disposizione impugnata non può pertanto intendersi nel senso di trasferire alla competenza statale autorizzazioni in materia ambientale che già appartengano alla competenza

provinciale o di ridurre il ruolo delle determinazioni provinciali nell'ambito delle procedure di competenza statale.

e) Ancora con riguardo alle province autonome, nella sentenza n. **321** si dichiara l'incostituzionalità della legge della provincia autonoma di Bolzano 18 dicembre 2002, n. 15 (Testo unico dell'ordinamento dei servizi antincendi e per la protezione civile), nella parte in cui attribuisce al Centro operativo provinciale il compito di dirigere e coordinare l'attività di pronto intervento, non solo "dell'amministrazione provinciale dei comuni e dei servizi antincendio e per la protezione civile", ma anche dell'amministrazione "dello stato". A tale conclusione la corte giunge una volta esaminata la ripartizione delle competenze legislative fra lo stato e le province autonome della regione Trentino - Alto Adige/Südtirol in tema di protezione civile regolata dalle norme di attuazione dello statuto introdotte con il d.p.r. n. 381 del 1974, il cui art. 33 distingue gli eventi calamitosi cui le province possono fare fronte con l'esercizio delle proprie competenze esclusive o delegate e quelli che trascendono tali capacità e impongono l'intervento sussidiario dello stato. In riferimento alle situazioni di quest'ultimo tipo, il commissario del governo provvede al coordinamento degli interventi dello stato con quelli effettuati dagli organismi delle regioni e delle province. La legge provinciale impugnata è, quindi, in sintonia con tale quadro normativo, nella parte in cui regola situazioni di pericolo che la provincia può fronteggiare, esercitando le sue competenze ed impiegando le risorse umane e materiali di cui dispone; essa viola, però, l'art. 87 dello statuto, che attribuisce ad un organo statale (il commissario del governo) il coordinamento dell'attività degli uffici statali esistenti nella regione. E, con particolare riferimento alla materia della protezione civile, viola l'art. 35 delle norme di attuazione dello statuto speciale approvate con il d.p.r. n. 381 del 1974, secondo cui spetta al commissario nominato dal presidente del consiglio dei ministri, in sede di dichiarazione dello stato di catastrofe o di calamità naturale, provvedere al coordinamento degli interventi dello stato con quelli regionali e provinciali.

Non fondata risulta, invece, l'altra questione, concernente l'attribuzione al presidente della provincia del potere di provvedere, per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di calamità, a mezzo di ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti relative alle materie di competenza provinciale, nel rispetto dei principî generali dell'ordinamento giuridico. La norma impugnata, infatti, come si desume dalla sua formulazione letterale, limita l'ambito delle ordinanze in esame alle sole "materie di competenza provinciale" e prescrive la loro emanazione "nel rispetto dei principî generali dell'ordinamento giuridico". Pertanto, il potere derogatorio da essa previsto non può estendersi a materie (come la tutela dell'ordine pubblico) estranee alle competenze provinciali.

Parimenti infondata è l'impugnativa della disposizione che conferisce al presidente della provincia il potere di requisire beni mobili ed immobili: la formulazione della norma non rivela alcun elemento che ne giustifichi un'interpretazione tanto estensiva da far ritenere i beni dello stato inclusi fra quelli assoggettabili a requisizione.

f) La sentenza n. **286** ha ad oggetto una tematica su cui la corte è intervenuta a più riprese, nel corso dell'anno, principalmente facendo applicazione di parametri del titolo V anteriori alla riforma del 2001. Nella decisione, la corte dichiara la illegittimità costituzionale degli articoli 17, commi 1 e 2, e 20, della legge della regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 12 dicembre 2002, n. 27, che disciplinano, rispettivamente, un sistema di "compensazione regionale" ed una "riserva regionale". Le norme dello statuto Valle d'Aosta e quelle di attuazione dello stesso (decreto legislativo n. 238 del 2001, art. 1) demandano alla regione stessa la regolamentazione in materia di agricoltura, nel cui ambito deve essere ricompresa la disciplina delle c.d. "quote - latte". Tuttavia, sottolinea la corte, tale potestà legislativa deve esercitarsi nel "rispetto degli obblighi internazionali", compresi gli obblighi comunitari. La normativa comunitaria, infatti, in ordine alle modalità operative della compensazione, circoscrive "la discrezionalità lasciata agli stati membri" alla scelta tra due soli livelli: "quello degli acquirenti ovvero quello nazionale"; mentre, per la riserva, le disposizioni comunitarie autorizzano la istituzione di una riserva solo a livello nazionale. Ne consegue che le norme censurate, prevedendo, l'una, un diverso sistema di compensazione a base regionale, e l'altra, una "riserva regionale", non consentita dalla normativa comunitaria, si pongono in contrasto con i parametri costituzionali evocati.

g) Due decisioni, rese in sede di conflitto di attribuzione tra enti, riguardano un indebito uso dei poteri di controllo da parte della corte dei conti nei confronti di enti ad autonomia differenziata (rispettivamente, la provincia di Trento e la regione siciliana).

Con la sentenza n. **171**, la corte dichiara che non spetta allo stato, e per esso alla corte dei conti, sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, sulla base di una disposizione legislativa provinciale non più applicabile, l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della provincia autonoma di Trento.

La corte premette che, in tema di estensione alla provincia di Trento del controllo previsto per i contratti collettivi nazionali dall'art. 51, comma 2, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modifiche, non rientra nella competenza legislativa provinciale disciplinare le funzioni di controllo della corte dei conti, anche se la loro eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva provinciale deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario. I procedimenti di controllo contabile debbono quindi svolgersi secondo la

disciplina statale, ma in modo tale che il necessario adeguamento legislativo provinciale li renda compatibili con l'ordinamento di appartenenza, senza che in proposito possano essere invocati eventuali vincoli derivanti da norme fondamentali di riforma economico - sociale.

Sulla base di questi rilievi, la corte esclude che l'art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (peraltro abrogato dalla legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1) - il quale, attraverso il rinvio, da ritenersi fisso e non dinamico o mobile, all'art. 51, comma 2, del citato decreto legislativo n. 29 del 1993, rendeva applicabile nell'ordinamento provinciale il modello di controllo contabile da detta disposizione previsto attraverso la sottoposizione al controllo della corte dei conti dell'autorizzazione giuntale alla sottoscrizione dei contratti collettivi - possa trovare applicazione pur dopo che l'art. 47, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ha superato la precedente logica del controllo di legittimità formale previsto dal citato art. 51, comma 2, optando per un controllo effettivo della spesa basato sulle procedure di "certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio"; ciò in quanto, in ambito provinciale, il controllo della corte dei conti è limitato ad una tipologia puntuale di procedure ed atti e non possono essere previsti tipi di controllo diversi, sotto il profilo formale ed oggettivo, da quelli espressamente indicati, sicché gli atti impugnati, che proprio sull'art. 60, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 1997 hanno fondato il rispettivo dispositivo, sono illegittimi ed arrecano una menomazione alle attribuzioni costituzionali della provincia di Trento in materia (v. sentenza n. 182 del 1997 ed ordinanza n. 310/1998).

Con la sentenza n. **337**, la corte dichiara, invece, che non spetta allo stato e, per esso, al Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale della corte dei conti per la regione siciliana emettere ordini di esibizione diretti ai rappresentanti legali di tutti i gruppi parlamentari costituiti presso l'assemblea regionale siciliana, con i quali viene ordinato di esibire in forma integrale la documentazione e gli atti contabili pertinenti le contribuzioni ed i finanziamenti liquidati dall'assemblea regionale siciliana. Non sussistendo, infatti, in capo all'organo emanante un potere di controllo generalizzato e permanente, come peraltro, la corte ha già avuto modo di sottolineare (sentenza n. 100 del 1995), gli ordini di esibizione impugnati si distinguono per una genericità "soggettiva" ed "oggettiva", sintomatica di attribuzioni esercitate in modo eccedente rispetto ai confini tipizzati dall'ordinamento, sì da produrre una menomazione nella sfera presidiata dalle garanzie di autonomia della funzione legislativa della regione ricorrente.

h) Tra le decisioni riguardanti le regioni speciali, resta da segnalare la sentenza n. **173**, avente ad oggetto una disposizione legislativa della regione Friuli - Venezia Giulia relativa alla disciplina delle elezioni comunali. Ad essa già si è avuto modo di far riferimento *supra*, cap. II, sez. IV, par. 1).

10. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

In un buon numero di decisioni, la corte si sofferma sullo *status* costituzionale delle regioni speciali e le province autonome, esaminando vari profili nei quali si estrinseca la "specialità".

Due pronunce, di notevole rilievo, affrontano il problema dell'applicabilità alle regioni a statuto differenziato dell'art. 123, ultimo comma, della costituzione, che prevede l'istituzione del consiglio delle autonomie locali, in virtù della c.d. "clausola di maggior favore" prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Con la prima pronuncia (sentenza n. **175**) la corte esamina gli artt. da 1 a 11, nonché l'art. 15 della legge della regione Sardegna 17 gennaio 2005, n. 1 (Istituzione del consiglio delle autonomie locali e della conferenza permanente regioni - enti locali), ritenuti in contrasto con l'ultimo comma dell'art. 123 della costituzione, il quale prevede che, "in ogni regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali".

Per il ricorrente, tale disposizione si applicherebbe anche alle regioni speciali in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto le "forme di maggiore autonomia" - cui questa norma fa riferimento, quale presupposto per la estensione delle disposizioni della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 alle regioni speciali "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti" - sarebbero "naturalmente riferite anche agli enti locali". Da ciò deriva che le regioni a statuto speciale risulterebbero anch'esse tenute ad istituire il consiglio delle autonomie locali mediante "fonte statutaria" e non attraverso una "fonte legislativa ordinaria", con conseguente illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Premette la corte che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 "configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del titolo V della seconda parte della costituzione" (sentenza n. 314 del 2003), che si risolve in 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.

Dalla formulazione del citato art. 10 emerge con chiarezza che è insita, nel meccanismo di estensione dallo stesso prefigurato, una valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale.

Ciò implica che nel momento in cui il ricorrente, impugnando una legge di una regione a statuto speciale, adduce, come nel caso di specie, la violazione di una disposizione contemplata

nel titolo V, 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. In altri termini, perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia, occorre che vengano considerati i "due termini" della comparazione, in quanto soltanto all'esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l'uno garantisca una forma di autonomia eventualmente "più ampia" rispetto all'altro.

Nel caso in esame, lo stato ricorrente ha semplicemente richiamato l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, omettendo di svolgere le necessarie argomentazioni a sostegno della sua applicabilità nel caso di specie, mediante la valutazione dei parametri costituzionali ricavabili dallo statuto speciale della regione Sardegna, che, tra l'altro, attribuisce alla potestà legislativa primaria della regione la competenza in materia di "ordinamento degli enti locali" (art. 3, lettera *b*). Le carenze argomentative in ordine a quale rapporto, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle invocate norme della costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale comportano, pertanto, la inammissibilità delle censure.

Il problema, esposto ma non risolto con la pronuncia che precede, viene compiutamente affrontato nella sentenza n. **370**, in occasione dell'impugnativa della legge della provincia autonoma di Trento 15 giugno 2005, n. 7, con la quale è stato istituito e disciplinato, in ambito regionale, il consiglio delle autonomie locali. La questione è sollevata sotto il profilo della violazione dell'art. 123, ultimo comma, della costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in quanto la istituzione del consiglio delle autonomie locali sarebbe avvenuta con legge ordinaria e non con "fonte statutaria".

Premette la corte che l'ultimo comma dell'art. 123 della costituzione, stabilendo che "in ogni regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali", ha previsto un organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto, al fine di garantire la presenza di una nuova forma organizzativa stabile di raccordo tra le regioni e il sistema delle autonomie locali in attuazione del principio di leale collaborazione nei rapporti infraregionali.

Si tratta, dunque, di una disposizione da cui potrebbero trarre vantaggio gli enti territoriali minori, ai quali verrebbe assicurata la rappresentanza dei propri interessi in un organismo, obbligatoriamente istituito, di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali di governo.

Ciò precisato, occorre stabilire se l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 consenta

l'estensione dell'ultimo comma dell'art. 123 della costituzione al sistema delle autonomie speciali.

La disposizione costituzionale di cui all'art. 10 è caratterizzata da "assoluta specialità", il che la rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva che di applicazione analogica, ed ha una finalità essenzialmente transitoria: quella di garantire alle regioni speciali e alle province autonome - attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione - quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali attraverso il procedimento introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2. Il legislatore costituzionale del 2001 ha, pertanto, perseguito, con la norma in esame, l'obiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle regioni ordinarie, attuato dalla riforma del titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia.

Occorre ora verificare se il citato art. 10 trovi applicazione soltanto quando il meccanismo dallo stesso prefigurato si risolva in una maggiore autonomia per le regioni ovvero se, come sostenuto dal ricorrente, si possa applicare anche quando l'adeguamento garantisca una maggiore autonomia degli enti territoriali minori. La corte ritiene che il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all'esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all'ente regione e non anche all'ente locale.

Ciò discende, innanzitutto, dalla stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che - godendo, dopo la riforma del titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita - avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale.

A ciò è da aggiungere che, qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale.

Questa possibile valenza non univoca della direzione di una norma costituzionale contenuta nel titolo V impedisce la stessa applicabilità della clausola di equiparazione di cui all'art. 10, la quale presuppone una comparazione tra "grandezze omogenee". E tale comparazione non è possibile quando la confluenza di elementi divergenti impedisce di stabilire se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 comporti o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia. Per queste ragioni deve, dunque, ritenersi che

l'adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali.

La corte, però, precisa che quando la competenza legislativa di una regione a statuto speciale si radica sulle norme contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 - perché le stesse attribuiscono una competenza legislativa "più ampia" rispetto allo statuto - le disposizioni contenute nel titolo V trovano applicazione nella loro interezza. Il che significa che la legge regionale dovrà regolamentare il settore rientrante nell'ambito della propria potestà legislativa nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate.

Tuttavia, anche a prescindere dai profili sopra esaminati, l'art. 123, ultimo comma, cost. non è, comunque, estensibile alle regioni speciali, in virtù della clausola contemplata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, in quanto, per il suo contenuto precettivo, si può applicare soltanto nei confronti delle regioni a statuto ordinario, attesa la non comparabilità tra le forme di potestà statutaria delle autonomie regionali ordinarie e speciali.

Le prime hanno, infatti, una potestà di auto - organizzazione che si manifesta mediante l'emanazione di uno statuto che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, è una fonte regionale, sia pure caratterizzata da un procedimento speciale di approvazione.

Per le regioni speciali è, invece, prevista, da un lato, una fonte statale, quale è lo statuto speciale approvato con legge costituzionale, ai sensi dell'art. 116 cost., con la parziale modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; dall'altro, una fonte di auto - organizzazione, quale è la c.d. legge statutaria, introdotta dalla legge costituzionale n. 2 del 2001.

Avendo riguardo al suindicato statuto speciale, è evidente che sussiste una incompatibilità strutturale con il disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 123 cost.: quest'ultima disposizione, imponendo una espressa riserva statutaria, presuppone ovviamente che la fonte regolatrice sia nella disponibilità della regione.

Del pari, è insostenibile che il vincolo statutario, posto dall'ultimo comma dell'art. 123 della costituzione, debba intendersi riferito alle c.d. leggi statutarie e, dunque, ad una fonte rientrante nella disponibilità della stessa regione o provincia. Non solo, infatti, la legge statutaria è una fonte facoltativa, ma sussistono talune diversità sostanziali e formali rispetto agli statuti delle regioni ordinarie - afferenti all'oggetto, ai limiti e al procedimento di formazione - che non consentono l'adeguamento automatico previsto dalla citata norma costituzionale.

L'esistenza, pertanto, di un articolato sistema eterogeneo - che rende non comparabili la potestà statutaria ordinaria e quella speciale - implica la impossibilità di ritenere applicabile alle

regioni ad autonomia differenziata e alle province autonome l'ultimo comma dell'art. 123 cost.

Rimane, comunque, fermo il potere di detti enti di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedimentali volte ad introdurre nel rispettivo sistema forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione. Ciò tanto più se si considera che lo statuto speciale del Trentino - Alto Adige attribuisce potestà legislativa alla regione in materia di "ordinamento degli enti locali" (art. 4, n. 3).

Per le ragioni esposte, deve, pertanto, ritenersi non fondata la questione di legittimità costituzionale che ha investito l'intera legge provinciale n. 7 del 2005.

Nella medesima pronuncia, la corte affronta, quindi, la censura che investe il terzo comma dello stesso art. 8 della legge provinciale, il quale demanda ad un regolamento interno del consiglio provinciale di disciplinare modalità, termini e procedure mediante le quali il consiglio delle autonomie locali partecipa, nel rispetto dello statuto di autonomia, all'*iter* di formazione delle leggi provinciali. Al riguardo, la corte non riscontra indebite interferenze nella potestà legislativa attribuita esclusivamente al consiglio regionale e ai consigli provinciali. La norma impugnata si limita ad attribuire al consiglio delle autonomie locali un compito, da definire mediante il regolamento interno del consiglio provinciale, nella fase di formazione delle leggi provinciali, che comunque, per espressa statuizione, deve rispettare quanto previsto dallo statuto speciale e, quindi, non può incidere in alcun modo sulla titolarità della iniziativa legislativa, né tantomeno sulle competenze legislative attribuite a determinati organi dallo statuto stesso.

Di rilievo, per le affermazioni che reca, è anche la sentenza n. **51**, in cui la corte esamina l'impugnativa avverso gli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 ed 8, comma 3, della legge della regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8, essenzialmente basata sul rilievo che la regione Sardegna non sarebbe titolare di alcuna competenza in tema di tutela paesaggistica.

Prontamente la corte sottolinea come il ricorrente non abbia in alcun modo dato conto né della presenza, in tema di tutela paesaggistica, di apposite norme di attuazione dello statuto speciale della regione Sardegna, né della stessa esistenza di una risalente legislazione della medesima regione in questo specifico ambito e di cui le disposizioni impugnate nel presente giudizio rappresentano una parziale modificazione ed integrazione.

Le affermazioni contenute nel ricorso, secondo le quali le disposizioni impugnate sarebbero illegittime perché "eccedono dalla competenza statutaria di cui agli articoli 3 e 4 dello statuto d'autonomia, ponendosi in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della costituzione, che riserva allo stato la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali", anzitutto non prendono in considerazione che il capo III del d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480

(Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), intitolato "Edilizia ed urbanistica", concerne non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali; infatti, l'art. 6 dispone espressamente, al comma 1, che "sono trasferite alla regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici delle amministrazioni statali". Al tempo stesso, il comma 2 del medesimo art. 6 del d.p.r. n. 480 del 1975 prevede puntualmente che il trasferimento di cui al primo comma "riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497".

Tenendo presente che le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale, e che non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari, è evidente che la regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico - ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto "principio del parallelismo" di cui all'art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della regione (l'armonia con la costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica).

A tale ultimo riguardo, il legislatore statale conserva quindi il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico - sociali": e ciò anche sulla base - per quanto qui viene in rilievo - del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia "edilizia ed urbanistica". Invece, come la corte ha più volte affermato, il riparto delle competenze legislative individuato nell'art. 117 della costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo stato e le regioni ad autonomia ordinaria, salva l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile

solo per le parti in cui le regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo titolo V, di maggiori poteri rispetto alle regioni ad autonomia speciale.

In questo quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il legislatore nazionale è intervenuto con il recente codice dei beni culturali e del paesaggio, il cui art. 8 è esplicito nel dichiarare che "restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione". In quest'ultimo testo, l'art. 135 individua gli strumenti della pianificazione paesaggistica e affida alle regioni la scelta di approvare "piani paesaggistici" ovvero "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici.

Per quanto specificamente attiene alla regione Sardegna, proprio sulla base dell'esplicito trasferimento di funzioni di cui alle norme di attuazione dello statuto speciale contenute nel d.p.r. n. 480 del 1975, la regione - già con la legge n. 45 del 1989 - aveva appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici nell'esercizio della propria potestà legislativa in tema di "edilizia ed urbanistica", solo in parte modificata dalla legge regionale n. 8 del 2004, oggetto del ricorso, per ciò che concerne il recepimento del modello fondato sul piano urbanistico-territoriale, appunto attualmente contemplato nel richiamato art. 135, comma 1, del codice dei beni culturali.

Sulla base delle considerazioni svolte, le questioni vengono dichiarate inammissibili, poiché il ricorrente, muovendo dall'erroneo presupposto secondo il quale la regione Sardegna risulterebbe priva di potestà legislativa in tema di tutela paesaggistica, omette conseguentemente di argomentare in base a quale titolo la legislazione dello stato in materia dovrebbe imporsi come limite per il legislatore regionale e non individua le specifiche norme legislative statali che dovrebbero considerarsi violate.

Ancora con riferimento alla specialità, la corte, con la sentenza n. **447**, dichiara l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 3, della legge della provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8, per avere la norma impugnata disatteso, nella materia di revisione dei prezzi negli appalti pubblici, uno dei principi fondamentali di riforma economico - sociale desumibile dalla legislazione statale.

È indubbio, infatti, che l'istituto della revisione prezzi risponda ad un interesse unitario, afferendo a scelte legislative di carattere generale che implicano "valutazioni politiche e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio" (sentenza n. 308 del 1993).

Ne consegue che al legislatore statale, nella materia *de qua*, deve riconoscersi, nella regolamentazione del settore, il potere di vincolare la potestà legislativa primaria anche delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Alla luce della evoluzione normativa, deve ritenersi che la disciplina statale, e, in particolare, l'art. 26 della legge n. 109 del 1994, come modificato dalla legge n. 311 del 2004, possegga i caratteri sostanziali identificativi delle norme fondamentali di riforma economico - sociale.

La corte verifica, quindi, se la norma impugnata si ponga effettivamente in contrasto con la richiamata disciplina statale.

La disposizione censurata prevede testualmente che, "qualora per effetto di circostanze imprevedibili si siano verificati aumenti o diminuzioni nel costo dei materiali o della mano d'opera tali da determinare un aumento o una diminuzione superiore al decimo del prezzo complessivo convenuto ovvero superiore al quinto del prezzo per categoria di lavoro convenuto, l'appaltatore interessato o il committente possono chiedere una revisione del prezzo medesimo. La revisione può essere accordata a fine lavori solo per quella differenza che eccede il decimo". Orbene, è evidente come, in tal modo, il legislatore provinciale abbia disciplinato l'istituto della revisione del prezzo in modo difforme rispetto alla vigente regolamentazione statale. Mentre, infatti, quest'ultima si caratterizza per la previsione del divieto di revisione dei prezzi, con espressa enunciazione della inapplicabilità dell'art. 1664 del codice civile, il legislatore provinciale ha, invece, introdotto il principio della revisione del prezzo proprio secondo le modalità stabilite dall'art. 1664 cod. civ., di cui viene riprodotto pressoché testualmente il contenuto.

Anche l'art. 39, comma 9, della legge della regione siciliana 15 maggio 2000, n. 10, che disciplina un aspetto del trattamento economico di alcuni dipendenti degli enti locali siciliani e, precisamente, di quelli immessi in ruolo ai sensi della legge della regione siciliana 25 ottobre 1985, n. 39, viene dichiarato, con la sentenza n. **308**, in contrasto con una norma fondamentale di riforma economico - sociale della repubblica, e segnatamente con quella secondo la quale la contrattazione collettiva costituisce metodo di disciplina del rapporto di pubblico impiego.

In effetti, l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, dispone che "i principi desumibili dall'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, costituiscono, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico - sociale della repubblica". In particolare, l'art. 2, comma 1, della legge 23 ottobre 1992, n. 421, ha imposto al legislatore delegato di prevedere, "salvi i limiti collegati al perseguimento degli interessi generali cui l'organizzazione e l'azione delle pubbliche amministrazioni sono indirizzate, che i rapporti di lavoro e di impiego dei dipendenti delle amministrazioni dello stato e degli altri enti siano ricondotti sotto la disciplina del diritto civile e siano regolati mediante contratti individuali e collettivi".

Pertanto, rilevato che la norma censurata è stata emanata in epoca anteriore alla riforma del titolo V della parte II della costituzione e che le norme fondamentali di riforma economico - sociale costituiscono un limite all'esercizio di qualunque tipo di potestà legislativa della regione siciliana, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 9, della legge regionale n. 10 del 2000, poiché, concorrendo alla disciplina del trattamento economico del personale degli enti locali, viola il principio della disciplina di quel trattamento per mezzo di contratti.

La sentenza n. **327** annulla il decreto del ministro delle infrastrutture e dei trasporti 5 dicembre 2003, n. 392, che introduce una nuova normativa sui rischi di frane o valanghe relative alle funicolari aeree e terrestri in servizio pubblico destinate al trasporto di persone, e che viene riferita espressamente anche alle province autonome ricorrenti.

La corte, dopo aver motivato che il suo sindacato non può che basarsi sul parametro offerto dallo statuto di autonomia speciale, ritiene che l'atto oggetto di conflitto altera il riparto delle competenze tra stato e province autonome, come disegnato dalle norme statutarie e di attuazione dello statuto.

L'art. 8, n. 18, dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige e le relative norme di attuazione contenute nel d.p.r. 19 novembre 1987, n. 527 (art. 1, comma 1), attribuiscono espressamente alla competenza legislativa delle province autonome di Trento e di Bolzano le "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale, compresi la regolamentazione tecnica e l'esercizio degli impianti di funivia".

È ben vero che nella materia dei trasporti, secondo la giurisprudenza della corte, spetta in linea di principio alla competenza dello stato la disciplina concernente la sicurezza degli impianti e dei veicoli, ai fini della tutela dell'interesse generale all'incolumità delle persone. Tuttavia, con riguardo agli impianti di funivia, lo statuto speciale non si limita a determinare la competenza delle province autonome in relazione alle modalità di gestione e di organizzazione dei servizi "di interesse provinciale", ma espressamente allarga il perimetro alla "regolamentazione tecnica" degli stessi, 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.

In accoglimento del ricorso proposto dalla provincia autonoma di Trento, la corte dichiara inoltre, con la sentenza n. **328**, che non spettava allo stato dettare norme regolamentari relative ai requisiti essenziali che le società scientifiche devono possedere per svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche competenti in materia di sanità ed attribuire poteri amministrativi di verifica dei predetti requisiti, di riconoscimento delle

associazioni scientifiche e di revoca del medesimo riconoscimento al ministro della salute. Conseguentemente, viene annullato il decreto del ministro della salute 31 maggio 2004, recante "Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico - scientifiche delle professioni sanitarie".

Al riguardo, la corte rileva che l'oggetto del decreto impugnato non è riconducibile in termini esclusivi ad un'unica materia, incidendo contestualmente su più settori. In particolare, con riferimento all'aggiornamento professionale, esso contiene profili inerenti alla "formazione professionale" e, nella parte in cui definisce i requisiti che le predette società ed associazioni tecnico - scientifiche delle professioni sanitarie - che chiedono il riconoscimento - devono possedere per poter svolgere attività di collaborazione con le istituzioni sanitarie, incide sulla materia sanità, con profili che attengono, in particolare, all'organizzazione sanitaria.

Entrambe le materie richiamate sono attribuite dallo statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige alla competenza della provincia autonoma di Trento: l'art. 8, n. 29), stabilisce, infatti, la competenza legislativa primaria della provincia nell'"addestramento e formazione professionale"; l'art. 9, n. 10), le assegna una competenza legislativa concorrente in tema di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria ed ospedaliera"; l'art. 16 dispone che "nelle materie e nei limiti entro cui la regione o la provincia può emanare norme legislative, le relative potestà amministrative [...] sono esercitate rispettivamente dalla regione o dalla provincia".

Nelle stesse materie, tuttavia, l'art. 117 e l'art. 118 della costituzione, a seguito della riforma del titolo V della parte seconda della costituzione, delineano forme più ampie di autonomia rispetto a quelle già attribuite dallo statuto.

La "formazione professionale" è, infatti, materia riconducibile alla competenza residuale delle regioni (quarto comma), 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 (sentenza n. 274 del 2003), né quello dell'interesse nazionale, indicati dallo statuto speciale. La sanità, d'altro canto, è ripartita fra la materia di competenza regionale concorrente della "tutela della salute" (terzo comma), la quale deve essere intesa come "assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera", e quella dell'organizzazione sanitaria, in cui le regioni possono adottare "una propria disciplina anche sostitutiva di quella statale". Soprattutto, la più ampia autonomia riconosciuta dalle norme del titolo V alle regioni ad autonomia ordinaria nelle indicate materie di competenza residuale e/o concorrente, rispetto a quella attribuita alla provincia dalle norme statutarie nelle corrispondenti materie, è confortata dalla considerazione che in esse l'art. 117, sesto comma, della costituzione impedisce, in ogni caso, allo stato di adottare regolamenti e che, ai sensi dell'art. 118 della

costituzione, le funzioni amministrative, attribuite ai comuni, possono essere conferite a province, città metropolitane, regioni e stato "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" solo "per assicurarne l'esercizio unitario".

Pertanto - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - la particolare "forma di autonomia" espressa dalle norme del titolo V in favore delle regioni ad autonomia ordinaria si applica anche alle province autonome ed in specie alla provincia di Trento in quanto "più ampia" rispetto a quella prevista dai rispettivi statuti.

Alla luce delle suesposte considerazioni, deve ritenersi che il decreto impugnato, dettando norme regolamentari che si pongono all'incrocio delle suddette materie di competenza residuale e concorrente della provincia, vulneri le rispettive sfere di competenza provinciale, definite in particolare dall'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, della costituzione.

Inoltre, l'atto, attribuendo poteri amministrativi nelle predette materie di competenza provinciale ad un organo statale, contrasta anche con l'art. 118 della costituzione. Infatti, indipendentemente dalla valutazione in ordine alla idoneità del decreto a determinare l'"attrazione in sussidiarietà" della funzione, non è in alcun modo dimostrata la necessità dell'esercizio unitario della medesima e non è stato rispettato il principio della leale collaborazione, essendo stato adottato l'atto impugnato senza il necessario coinvolgimento delle autonomie regionali e provinciali.

Sempre avendo riguardo ad una provincia autonoma, la corte, con la sentenza n. **405**, in tema di maso chiuso, esamina l'art. 14 della legge della provincia autonoma di Bolzano 23 luglio 2004, n. 4, così formulato: "1. Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e 62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non trova applicazione nel caso di trasferimento della proprietà in seguito a successione aziendale entro il quarto grado di parentela in immobili soggetti a tutela storico - artistica e facenti parte di un maso chiuso.

"2. Per gli immobili di cui al comma 1 non trova applicazione l'obbligo di denuncia di cui all'art. 59 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sono in contrasto con gli artt. 4 e 8, numeri 3 e 8, dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, e con le norme di attuazione dello statuto speciale concernenti la tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, dove si prevedono le modalità e i termini per l'esercizio del diritto di prelazione da parte dello stato e delle province autonome. Sarebbero, altresì violati gli artt. 3 e 9 della costituzione.

Successivamente, la provincia di Bolzano, con l'art. 12 della legge provinciale 20 giugno 2005, n. 4, ha sostituito le disposizioni denunciate, stabilendo che "il diritto di prelazione di cui agli articoli 59, 60 e 61 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, non trova applicazione

nel caso di trasferimento della proprietà, in caso di successione aziendale entro il terzo grado di parentela in edifici soggetti a tutela storico - artistica e facenti parte di un maso chiuso. Resta fermo l'obbligo di denuncia dei trasferimenti di proprietà".

Il presidente del consiglio dei ministri, con altro ricorso, ha impugnato anche tale disposizione, adducendo ragioni analoghe a quelle che sorreggono il primo.

Sul merito delle questioni, la corte premette che fin dalla prima sentenza, fondamentale per quanto concerne la disciplina dell'istituto del maso chiuso, si è affermato che esso "non trova precedenti nell'ordinamento italiano, non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino all'emanazione di quel r.d. 4 novembre 1928, n. 2325, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita". Ha precisato, inoltre, che il legislatore provinciale, in virtù dell'art. 11, n. 9), dello statuto speciale (nel testo originario), "può disciplinare la materia dei masi chiusi nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, con una potestà necessariamente più ampia, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate" (sentenza n. 4 del 1956).

Il principio è stato successivamente ribadito (sentenze n. 5 e n. 40 del 1957; n. 55 del 1964; n. 35 del 1972; ordinanza n. 28 del 1956), per ritenere la legittimità costituzionale di disposizioni della legislazione provinciale incidenti anche sul diritto privato e sulla giurisdizione (materie, in via generale, di attribuzione statale esclusiva).

Più di recente la corte ha però precisato che la particolare tutela accordata all'istituto non giustifica qualsiasi deroga alla disciplina generale, ma soltanto quelle che sono funzionali alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità (sentenza n. 340 del 1996).

L'istituto in oggetto, secondo la sintesi fattane dalla corte nella menzionata sentenza n. 4 del 1956, ha caratteristiche tutte particolari, "come quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della assunzione di esso fondo come maso chiuso da un unico soggetto, cui un sistema particolare - anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi - permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dello istituto".

Alla luce dei principi enunciati, la cui validità la corte ribadisce ancora, la questione della legittimità costituzionale delle disposizioni di entrambe le leggi prevedenti l'esclusione della prelazione nei casi indicati non è fondata.

Le norme censurate, infatti, essendo non soltanto predisposte alla tutela della indivisibilità del maso, ma soprattutto finalizzate a mantenerne la connessione con la compagine familiare, non

contrastano con le norme statutarie invocate che giustificano, in materia di masi chiusi, le deroghe alla disciplina generale senza violazioni dell'art. 3 della costituzione.

Si soggiunge che non è rilevante la differenza di un grado di parentela tra alienante e destinatario del trasferimento per l'esclusione della prelazione intercorrente tra la disposizione impugnata con il primo ricorso e quella oggetto del secondo, in quanto entrambe le disposizioni sono in funzione della connessione tra maso e famiglia, cui esso appartiene.

Poiché entrambe le disposizioni impugnate sono dirette alla tutela del maso chiuso con riguardo alle peculiarità di siffatto bene, esse non contrastano neppure con l'art. 9 cost., che attribuisce lo sviluppo della cultura e la tutela dei beni culturali e del paesaggio alla repubblica in tutte le sue articolazioni, e non soltanto allo stato.

In relazione, poi, alle disposizioni che, nell'una e nell'altra legge provinciale, fanno riferimento alla denuncia del trasferimento del maso chiuso nelle circostanze indicate (nella prima per escludere il relativo obbligo, nella seconda per imporlo), la corte osserva, per quanto concerne quest'ultima, che la censura trova la sua confutazione nel rilievo che la lettera della disposizione - nello stabilire che "resta fermo l'obbligo di denuncia dei trasferimenti di proprietà" - non consente dubbi sull'esistenza dell'obbligo stesso. Tuttavia, anche con specifico riguardo alla disposizione sulla esclusione dell'obbligo della denuncia contenuta nella legge provinciale n. 4 del 2004, persiste l'interesse del ricorrente e su questo specifico punto la questione è fondata.

Infatti, anche se lo scopo principale e immediato della denuncia è quello di mettere l'amministrazione provinciale, cui spetta il diritto di prelazione, nella possibilità di esercitarlo (sicché nei casi in cui la prelazione è esclusa verrebbe meno la ratio della denuncia), deve ritenersi che esso non si esaurisca nel rendere possibile la prelazione stessa. La denuncia ha la fondamentale funzione di rendere nota la titolarità dei beni, nei tempi e con le modalità stabilite, all'organo cui spetta la tutela (ancorché questo possa altrimenti acquisire i dati necessari); tutela che può esplicarsi in attività diverse dall'esercizio della prelazione, a garanzia dei beni di cui all'art. 9 della costituzione. D'altra parte, l'eliminazione dell'obbligo della denuncia - già ripristinato con la successiva legge della provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2005 - non è funzionale al regime del maso chiuso.

Con riferimento ai profili organizzativi connessi alla materia sanitaria, nel giudizio definito con la sentenza n. **449** viene sottoposto l'art. 12-bis, comma 6, della legge della provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7 - nel testo sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge della provincia autonoma di Bolzano 2 ottobre 2006, n. 9 (Modifiche del riordinamento del servizio sanitario provinciale) - , nella parte in cui consente l'accesso alla pubblica selezione per

il conferimento dell'incarico di dirigente tecnico - assistenziale anche a coloro che hanno frequentato un corso, organizzato dalla provincia autonoma di Bolzano o da un istituto pubblico o privato riconosciuto in Italia o all'estero, in tecniche organizzative e manageriali in ambito sanitario, con superamento di un esame finale.

La corte ritiene che tale materia deve essere individuata nella "sanità", ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 10), dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige. Rileva, infatti, la stretta inerenza che la disciplina dell'accesso alla dirigenza professionale del servizio sanitario provinciale presenta con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese agli utenti, 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.

Deve pertanto escludersi che vengano in considerazione i titoli di legittimazione legislativa indicati dalla resistente, concernenti l'"ordinamento degli enti sanitari ed ospedalieri" (art. 4, primo comma, numero 7, dello statuto, in rapporto all'art. 16), l'"ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto" (art. 8, primo comma, numero 1) e l'"addestramento e formazione professionale" (art. 8, primo comma, numero 29).

La dirigenza delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione e della professione ostetrica è disciplinata dalla legge statale 10 agosto 2000, n. 251. In particolare, l'art. 6 di quest'ultima legge - il quale reca una norma che enuncia un principio fondamentale della materia - prevede, a regime, che alla dirigenza infermieristica si accede con requisiti analoghi a quelli richiesti per l'accesso alla dirigenza del servizio sanitario nazionale di cui all'art. 26 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ossia con il possesso del relativo diploma di laurea e di un'esperienza maturata in anni di servizio effettivo corrispondente alla medesima professionalità prestato in enti del servizio sanitario o in altre pubbliche amministrazioni.

La norma provinciale sopra descritta viola l'indicato principio fondamentale. Né la deroga a quel principio può trovare fondamento giustificativo nella previsione - contenuta nel terzo comma dell'art. 5 del d.p.r. 1° novembre 1973, n. 689 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige concernente addestramento e formazione professionale), aggiunto dall'art. 3 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267 - che attribuisce alle province la competenza ad attivare e gestire corsi di studio orientati al conseguimento della formazione richiesta da specifiche aree professionali, e a rilasciare, al termine di tali corsi, attestati che abilitano all'esercizio di un'attività professionale in corrispondenza alle norme comunitarie. Difatti, la speciale competenza della provincia autonoma ad attivare corsi e di rilasciare diplomi con effetto equipollente vale ai fini dell'iscrizione negli albi professionali (e

non per l'accesso alla dirigenza nel servizio sanitario provinciale) e limitatamente a quelle attività professionali per il cui esercizio l'ordinamento richiede il diploma universitario (non quando la legge - come nel caso del dirigente infermieristico - richiede il diploma di laurea).

Il comma 6 dell'art. 12-bis della legge della provincia autonoma di Bolzano 5 marzo 2001, n. 7, viene, pertanto, *in parte qua*, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

2.2. Gli statuti speciali e le relative norme di attuazione

Sui rapporti tra gli statuti speciali e le relative norme di attuazione, è da segnalare la sentenza n. **50**, là dove la corte ha statuito che nessuna norma di attuazione, pur notoriamente dotata di un potere interpretativo ed integrativo del dettato statutario, potrebbe trasformare una competenza di tipo concorrente in una competenza di tipo esclusivo, determinandosi altrimenti una violazione dello statuto regionale.

9. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno avuto una parte consistente nel contenzioso costituzionale relativo al riparto di competenze tra stato ed enti territoriali infra - statuali. Rinviando a quanto si è avuto già occasione di esporre in ordine alle questioni che coinvolgevano precipuamente parametri costituzionali (se del caso integrati dal richiamo all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001), l'attenzione deve, adesso, essere appuntata sulle questioni che hanno avuto riguardo (essenzialmente) a parametri statutari. Di particolare rilievo, nella giurisprudenza costituzionale del 2007, sono state alcune prese di posizione della corte in merito alla titolarità di funzioni normative ed alla estensione dell'autonomia finanziaria.

9.1. Le funzioni normative

Nella giurisprudenza costituzionale del 2007, gran parte delle competenze normative evocate facendo riferimento a statuti speciali sono di tipo primario (o esclusivo). Assai più rari sono i casi di invocazione di competenze concorrenti oppure integrativo - attuative.

9.1.1. Le competenze primarie

Con riferimento alla potestà legislativa primaria delle regioni speciali e delle province autonome, la corte ha avuto modo, nel 2007, di soffermarsi su titoli competenziali previsti (a) dallo statuto della regione siciliana, (b) da quello sardo, (c) da quello del Trentino - Alto Adige e (d) da quello del Friuli - Venezia Giulia.

(a) Il contrasto con il limite del diritto privato è alla base della declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale siciliana n. 33 del 1996, nella parte in cui prevede che il contratto nazionale di lavoro giornalistico si applica anche ai giornalisti che fanno parte degli uffici stampa degli enti locali, nonché per le disposizioni in cui si prevede che ai componenti degli uffici stampa si applicano la qualifica e il trattamento contrattuale di capo servizio e, per gli uffici stampa già esistenti, di redattore capo. Alla incostituzionalità la corte è pervenuta, nella

sentenza n. **189**, osservando che il rapporto di impiego alle dipendenze di regioni ed enti locali è retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro tra privati, di modo che i principî che la legge fissa in materia, e con cui la legge regionale contrasta, costituiscono tipici limiti di diritto privato, che si impongono anche alle regioni speciali.

Con la sentenza n. **288**, è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale della legge regionale siciliana la quale, divergendo dalla disciplina statale, pone come causa di incompatibilità alla carica di consigliere comunale la presenza di una lite pendente con il comune interessato. La corte ha ricordato come la potestà legislativa esclusiva della regione in tema di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri degli enti locali deve essere strettamente conforme riprincipi della legislazione statale, ed in particolare all'art. 51 cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto a ogni cittadino con in caratteri dell'inviolabilità. Ma, nel rigettare la questione, ha osservato che l'attualmente più severa disciplina legislativa regionale 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 giustificherebbe, secondo la corte, la volontà del legislatore siciliano di predisporre strumenti idonei a garantire maggiormente il regolare ed imparziale funzionamento degli organi consiliari.

(b) La sentenza n. **373** ha avuto riguardo alla competenza in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni", prevista dallo statuto della regione Sardegna.

Nello scrutinare l'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge della regione Sardegna n. 8 del 2006, il quale dispone che "le funzioni attribuite alle prefetture dal d.lgs. n. 267 del 2000 sono, salvo i casi richiamati al comma 6 dell'art. 2, esercitate dalla regione", la corte ha escluso che con essa si intendesse trasferire in blocco alla regione Sardegna tutte le funzioni attribuite ai prefetti ed alle prefetture dall'anzidetto decreto. Si è osservato infatti che la norma impugnata interviene a modificare una legge regionale interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali ed alla nomina dei commissari, onde, secondo i comuni criteri interpretativi, alla norma impugnata deve essere attribuito un significato coerente con il contesto in cui essa si inserisce: quello di una legge che concerne soltanto lo scioglimento degli organi degli enti locali, la rimozione degli amministratori e la nomina dei commissari. Del resto, ha proseguito la corte, per giungere a una diversa conclusione occorrerebbe ipotizzare che il legislatore regionale abbia voluto inserire in una legge interamente dedicata allo scioglimento degli organi degli enti locali una norma a carattere generale, idonea a produrre l'effetto radicale della sottrazione ai prefetti ed alle prefetture di ogni competenza in materia di enti locali, realizzando così un inopinato

svuotamento di funzioni a carico di tali organi statali. In conclusione si è stabilito che la regione Sardegna non ha superato i limiti della propria competenza legislativa di cui all'art. 3, lettera *b*), dello statuto speciale, che le conferisce potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni. La questione è stata dichiarata non fondata pure in riferimento all'art. 56 statuto Sardegna, il quale prevede che le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo stato alla regione debbano essere proposte da una commissione paritetica ed emanate con decreto legislativo. La legge impugnata, infatti, integra una precedente legge regionale del 2005, volta a regolare l'esercizio di una potestà legislativa primaria attribuita alla regione Sardegna dallo statuto speciale di autonomia e non prevede la creazione di nuovi uffici regionali, in sostituzione di uffici statali da sopprimere, il transito di personale, o altre regolamentazioni o misure organizzative che richiedano l'accordo tra lo stato e la regione. Si tratta, insomma, di discipline riguardanti competenze e procedure che si collocano tutte all'interno della materia "ordinamento degli enti locali e relative circoscrizioni" attribuita alla potestà legislativa primaria della regione Sardegna.

(c) Lo statuto più frequentemente evocato in relazione alla sussistenza di competenze legislative di tipo primario è quello del Trentino - Alto Adige.

Con riferimento alle potestà regionali, la corte, con la sentenza n. **273**, ha sottolineato come l'"ordinamento delle camere di commercio" rientri nella competenza legislativa esclusiva della regione Trentino - Alto Adige, alla quale è riconosciuta altresì la titolarità delle funzioni amministrative nelle materie rientranti nella sua potestà legislativa, in base al principio del parallelismo. Per questo, ed in considerazione pure del fatto che le camere di commercio sono parte del complessivo sistema della finanza regionale, essendo a carico del bilancio regionale una parte consistente delle relative spese correnti, comprese quelle per il personale, la corte ha dichiarato non spettare allo stato di fissare alla regione Trentino - Alto Adige criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle camere di commercio. La competenza statutaria esclusiva, infatti, può essere limitata solo da norme fondamentali di riforma economico - sociale, e tale carattere non rivestono le disposizioni legislative sulle quali si fonda il decreto ministeriale impugnato nel conflitto di attribuzione deciso con l'anzidetta sentenza.

Relativamente alla provincia di Trento, si segnala la sentenza n. **378**, che ha esaminato un ricorso statale avente ad oggetto alcune norme legislative della provincia autonoma relative alla"designazione" delle "zone speciali di conservazione" (ZSC) ed a "i rapporti" da tenere con la commissione europea in caso di incidenza su dette zone di piani ed interventi che possano richiedere una limitazione delle misure previste per la tutela ambientale di tali zone.

La corte ha preliminarmente osservato che il procedimento in questione prevede: una"individuazione" dei siti da considerare come "siti di importanza comunitaria" (SIC), effettuata dalle regioni e dalle province autonome; la trasmissione di detta individuazione, da parte dello stato membro, alla commissione europea; l'approvazione da parte di quest'ultima dell'elenco dei siti; la scelta, sempre da parte della commissione, di quelli che essa ritiene di importanza naturalistica tale da essere considerati come "zone speciali di conservazione"; ed infine la"designazione" di detti siti come "zone speciali di conservazione" da parte dello stesso stato membro, il quale, nel frattempo, ha dovuto "classificare" i siti ZSC come una speciale tipologia di"area protetta".

La specifica materia oggetto di contestazione rientra nella competenza primaria della provincia autonoma, poiché l'art. 8, comma 16, dello statuto attribuisce alla provincia stessa la competenza in materia di "parchi e protezione della flora e della fauna". Ne consegue che la potestà legislativa della provincia, in questa specifica materia, deve essere esercitata in armonia con la costituzione e di principî dell'ordinamento giuridico della repubblica, nonché con il rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali di riforma economico sociale della repubblica.

Il presidente del consiglio dei ministri, ricorrente, ha denunciato la violazione dell'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e dell'art. 3 del decreto del presidente della repubblica 8 settembre1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Tale ultima disposizione prevede che le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano "individuano" i siti di interesse comunitario per la costituzione della rete ecologica europea denominata "Natura 2000"e ne danno comunicazione al ministero dell'ambiente, il quale raccoglie tali indicazioni in un elenco che invia alla commissione europea, tenuta, a sua volta, a scegliere, tra tali siti, le zone speciali di conservazione. Lo stesso ministero dell'ambiente provvede poi a "designare", d'intesa con le regioni, detti siti quali zone speciali di conservazione.

Aderendo alla prospettazione erariale, la corte ha constatato il contrasto delle disposizioni impugnate con detti principî generali dell'ordinamento, nonché con le norme fondamentali di riforma economica e sociale invocati dallo stato.

Si tratta del principio di cui all'art. 5, commi 1 e 2, della legge n. 349 del 1986, il quale è stato integrato dall'art. 8, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), secondo il quale "qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una regione a statuto speciale o provincia autonoma, si procede d'intesa".

Se si tiene presente che i parchi e le riserve, così come le zone speciali di conservazione, sono classificati come "aree protette", è fin troppo evidente che il riferimento all'intesa, per la designazione ed istituzione dei parchi e delle riserve, deve a maggior ragione riferirsi anche alle zone speciali di conservazione. Tanto più che tali zone sono di interesse internazionale e la designazione di aree protette internazionali spetta allo stato, ai sensi del citato art. 5, comma 2, della legge n. 349 del 1986.

Si è inoltre sottolineato che, per la materia in esame, occorre distinguere la "individuazione" dei siti di importanza comunitaria, dalla "designazione" delle zone speciali di conservazione, e che"individuazione" e "designazione" esprimono, nel caso di specie, due concetti diversi, consistendo l'individuazione nella pura indicazione del sito, e costituendo, invece, la "designazione" l'atto che sottopone la zona prescelta ad uno speciale statuto vincolistico, consistente nell'adozione di speciali"misure di conservazione". In altri termini, la parola "designazione", utilizzata nella direttiva comunitaria ha lo stesso significato che l'ordinamento nazionale ha tradizionalmente attribuito all'espressione "istituzione di un'area protetta".

Dunque, la "designazione" di quella particolare area protetta che è stata classificata come zona speciale di conservazione, non può essere effettuata unilateralmente dalla giunta provinciale, ma deve essere effettuata dallo stato d'intesa con la provincia autonoma.

Per quanto concerne la provincia autonoma di Bolzano, ed in particolare alla competenza primaria in materia di "ordinamento dei propri uffici e del personale ad essi addetto", la corte ha affermato nella sentenza n. **184** che essa può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, ma non può incidere sul regime di quest'ultima, che resta affidata alla competenza dello stato.

Sempre con riguardo alla provincia di Bolzano, particolare attenzione merita la sentenza n. **221**.

In essa, non ha superato il vaglio di costituzionalità l'art. 17 della legge della provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2005, n. 13, così formulato: "Il diritto di prelazione di cui agli articoli 60, 61 e62 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - codice dei beni culturali e del paesaggio - trova applicazione per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente per il passaggio del bene nella proprietà del locatore e non per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario".

La corte ha preliminarmente osservato che il ricorrente, adducendo come parametri le norme dello statuto, non contestava la competenza della provincia autonoma di Bolzano a legiferare in materia di beni culturali, in conformità a quanto più volte affermato dalla corte (sentenze n. 51

del 2006 e n. 340 del 1996), ma deduceva l'illegittimità della disciplina sottoposta a scrutinio in quanto non in armonia con la costituzione" e con i principî generali dell'ordinamento dello stato.

Il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*) - che prevede la competenza esclusiva dello stato in materia di tutela dei beni culturali - mentre da un lato ha la funzione di escludere che alla provincia, nella materia in esame, possano derivare dall'assimilazione alle regioni a statuto ordinario poteri più ampi di quelli ad essa attribuiti dallo statuto, dall'altro lato vale a sottolineare il collegamento tra il precetto di cui all'art. 9 cost. e la disposizione attributiva, nei sensi sopraricordati, della competenza legislativa in materia. È nell'art 9 cost. che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo ai beni culturali, la quale "si giustifica nella sua specificità in relazione al fine di salvaguardare beni cui sono connessi interessi primari per la vita culturale del paese" (sentenza n. 269 del 1995).

Inoltre, l'art. 8 del codice dei beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004), nel mantenere ferme le potestà delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, non esclude l'applicabilità delle norme sulla prelazione. In proposito, si è rilevato che la disciplina dell'istituto della prelazione prescinde dalla specificità dei titoli giuridici degli atti ed ha riguardo soltanto ai loro effetti. Ciò risulta dal rilievo secondo cui vengono previste e regolamentate, ai fini precipui della determinazione del corrispettivo, ipotesi diverse dalla vendita di singoli beni culturali, purché comportanti trasferimenti dei medesimi a titolo oneroso.

Non hanno, quindi, importanza le finalità di finanziamento proprie dello schema negoziale in questione, né il fatto che, per quanto concerne la disciplina civilistica, il *leasing* non sia un contratto tipico, perché ciò che rileva sono i trasferimenti che si verificano nel complessivo ambito del rapporto.

Sotto tale profilo, il *leasing* finanziario si caratterizza di norma per la trilateralità del rapporto (venditore, acquirente - finanziatore o locatore, utilizzatore - locatario) e per la pluralità dei trasferimenti.

La proprietà del bene passa nella fase iniziale dal venditore all'acquirente - finanziatore, il quale, nel trasferirne il godimento all'utilizzatore dietro pagamento del canone, riveste la qualità di concedente o locatore, cui è correlativa quella di concessionario - locatario dell'utilizzatore medesimo. Al termine del rapporto, la proprietà potrà passare a quest'ultimo, che ne ha già la detenzione, nel caso in cui egli eserciti il diritto di riscatto, altrimenti resterà in capo al locatore concedente, che verrà così a riacquistare la piena disponibilità del bene.

La disposizione censurata, la quale in siffatto schema contrattuale limita la prelazione al primo trasferimento, non soddisfa le esigenze di tutela dei beni culturali cui l'istituto della prelazione è predisposto. L'esaurimento del rapporto di *leasing*, infatti, non comporta il venir

meno della qualità culturale del bene che ne è stato oggetto e dell'interesse pubblico alla sua tutela. Quest'ultima va garantita mantenendo l'amministrazione provinciale in grado di intervenire, con l'eventuale esercizio della prelazione, anche nel momento conclusivo della vicenda contrattuale, in cui l'opzione del locatario realizza - anche a distanza di molti anni dal primo - un secondo trasferimento di proprietà.

La norma impugnata deve pertanto essere dichiarata illegittima, nel suo primo periodo, limitatamente alle parole "solamente" e "non".

Nella stessa sentenza n. **221**, è stata invece rigettata la questione avverso altra disposizione, secondo cui "il diritto di prelazione non trova inoltre applicazione in caso di operazioni di *leaseback*, se il locatario si obbliga contrattualmente ad esercitare il diritto di riscatto previsto nel contratto di *leasing*. In caso di inadempimento dell'obbligo contrattuale di esercitare il diritto di riscatto, il diritto di prelazione può essere esercitato entro 60 giorni dalla scadenza del rispettivo contratto di *leasing*". La corte, dopo aver sottolineato la permanenza dell'obbligo di denuncia del trasferimento dei beni culturali, denuncia che ha la funzione fondamentale di rendere nota la titolarità dei beni in questione e l'identità del soggetto che li detiene (sentenza n. 405 del 2006), ha affermato che la disciplina della prelazione nel rapporto c.d. di *lease - back* è caratterizzata dal trasferimento in proprietà del bene (culturale) al finanziatore, mentre la detenzione resta al cedente che conserva il godimento del bene stesso dietro pagamento del canone. Al termine del rapporto l'utilizzatore potrà esercitare il riscatto, riunendo così nuovamente proprietà e detenzione. La disposizione censurata prevede che, qualora il riscatto non venga esercitato, sorge il diritto di prelazione. Lo svolgimento dello schema contrattuale così descritto comporta che a rapporto esaurito, di norma, la situazione del bene culturale sotto il profilo che qui interessa (titolarità della proprietà) ritorni ad essere quella che era all'inizio, mentre non è mai mutato il detentore del bene.

Non vi è, quindi, compromissione degli interessi pubblici alla tutela del bene culturale, poiché essi sono garantiti dalla previsione dell'insorgenza del diritto di prelazione in caso di mancato esercizio del riscatto.

(d) Tre decisioni hanno avuto ad oggetto competenze contemplate nello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia.

Nella prima (sentenza n. **238**), si è ribadito che la competenza primaria attribuita alle regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali non è intaccata dalla riforma del titolo V della costituzione, ma sopravvive, quanto meno nello stesso ambito e con gli stessi limiti definiti dagli statuti. La corte ha pure confermato che per le competenze legislative aventi fondamento negli statuti speciali vige ancora il principio del parallelismo tra le funzioni

legislative e le funzioni amministrative. In termini concreti, la corte ha stabilito che la legislazione della regione Friuli 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, nel senso che, tramite le sue autonome determinazioni deve favorire la piena realizzazione dell'autonomia degli enti locali: la legge cost. n. 2 del 1993 ha riconosciuto, infatti, al legislatore delle regioni speciali una potestà di disciplina differenziata rispetto alla corrispondente legislazione statale, ma nei limiti dei principî fondamentali dell'ordinamento giuridico statale. Tanto premesso, si è ritenuto che il mancato riconoscimento, da parte del legislatore regionale, di "funzioni proprie" alle province non implica il disconoscimento dell'esistenza di un nucleo di funzioni intimamente connesso al riconoscimento del principio di autonomia degli enti locali sancito dall'art. 5 cost. Non è infatti possibile parlare in generale di competenze storicamente consolidate dei vari enti locali, che siano immodificabili da parte del legislatore statale e regionale, e lo stesso ricorso al criterio storico - normativo, pure utile per la ricostruzione del concetto di autonomia provinciale e comunale, è utilizzabile solo limitatamente a quel nucleo fondamentale delle libertà locali che emerge da una lunga tradizione e dallo svolgimento che esso ebbe durante il regime democratico. Anche l'attribuzione ai comuni, associati in ambiti per lo sviluppo territoriale, di funzioni concernenti il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, non esclude la sussistenza, in capo alla provincia, di una funzione di coordinamento provinciale, che è anzi espressamente riconosciuta dalla legge oggetto di censura.

La sentenza n. **286** ha deciso un ricorso con il quale il governo lamentava che la regione Friuli - Venezia Giulia, nell'esercizio della sua competenza primaria in materia di ordinamento degli enti locali e di urbanistica, avesse violato le norme costituzionali, omettendo di tenere conto dell'esistenza di funzioni proprie della provincia relativamente al potere di pianificazione territoriale. La corte ha escluso che possano darsi funzioni storicamente consolidate e immodificabili delle province e che tra queste rientri la funzione di pianificazione territoriale dell'area vasta, concludendo che, ai fini della verifica del rispetto dell'autonomia degli enti locali, non rileva la disciplina di un particolare settore o 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. Ed ai fini di tale valutazione occorre avere riguardo al complesso della legislazione sull'amministrazione locale per verificarne la coerenza con il principio dell'autonomia, deducibile dall'art. 5 della costituzione. Una coerenza che la corte ha rinvenuto con riguardo a ciascuna delle disposizioni della impugnata legge regionale n. 30 del 2005.

Infine, nella sentenza n. **303**, la corte ha scrutinato la legge della regione Friuli - Venezia Giulia in tema di infrastrutture di telefonia mobile per la parte in cui assorbe nel procedimento pianificatorio la fase di localizzazione dei singoli impianti di telefonia. La corte, nel respingere la censura secondo la quale il quadro delle competenze normative in materia di inquinamento elettromagnetico precluderebbe alla regione un'attività pianificatoria relativa all'intero territorio, ha ritenuto che venga qui in gioco la competenza statutaria, di tipo esclusivo, in materia di"urbanistica", che non soggiace all'osservanza dei principî fondamentali sanciti dalla legge statale, ma solo ai limiti statutariamente previsti. Da ciò la conclusione che la regione è libera, per tale profilo, di strutturare in forme differenti la fase di pianificazione concernente l'insediamento urbanistico e territoriale degli impianti. Per i profili concernenti l'ordinamento della comunicazione, competenza che, in forza della clausola di maggior favore, si estende anche alle regioni speciali, la corte ha escluso che le norme denunciate comportino alcuna diretta compromissione degli interessi ascrivibili alla competenza legislativa dello stato.

9.1.2. Le competenze concorrenti

Per quel che concerne le competenze concorrenti previste negli statuti speciali, si segnalano tre decisioni, la prima relativa allo statuto sardo e le altre due a quello del Trentino - Alto Adige.

Alla competenza concorrente statutariamente affidata alla regione Sardegna in materia di igiene e sanità pubblica è stato ricondotto l'art. 6, comma 19, della legge regionale Sardegna n. 6 del 2001, il quale fa "divieto di trasportare, stoccare, conferire, trattare o smaltire, nel territorio della Sardegna, rifiuti, comunque classificati, di origine extraregionale". La disposizione è stata dichiarata incostituzionale perché, omettendo di distinguere, ai fini della applicabilità del divieto, fra rifiuti urbani non pericolosi e rifiuti speciali, contrasta con il principio fondamentale della legislazione statale che impone l'autosufficienza locale, con correlativo divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali, limitatamente ai rifiuti urbani non pericolosi, mentre non vale per i rifiuti speciali e pericolosi. Da ciò la illegittimità costituzionale, pronunciata con la sentenza n. **12**, della disposizione censurata, la quale, operando una indiscriminata assimilazione di ogni genere di rifiuto di origine extraregionale, ne vieta globalmente l'ingresso nel territorio regionale, anche se tale ingresso sia finalizzato allo smaltimenti di rifiuti speciali pericolosi e perciò contrasta con il principio fondamentale rilevabile nella legislazione dello stato.

Nella sentenza n. **50**, la corte era chiamata a scrutinare la legge della provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 1995, ed in particolare la disposizione che esplicitamente esclude per il personale del ruolo sanitario ogni forma di attività libero - professionale extramuraria e nega implicitamente il diritto al trattamento economico aggiuntivo per i dirigenti con rapporto di lavoro esclusivo. La disciplina, che è stata ricondotta sia all'ambito materiale della tutela della

salute, sia a quello dell'igiene e sanità, compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera di cui allo statuto speciale del Trentino - Alto Adige, è stata dichiarata illegittima, nella parte in cui esclude per i dirigenti sanitari il diritto di opzione, per il contrasto che viene a determinarsi con il principio fondamentale della legislazione statale secondo il quale la facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo) deve essere comunque assicurata.

Con la sentenza n. **80**, infine, la corte ha ritenuto, in sede di conflitto di attribuzione, che non spetta allo stato procedere a verifiche sulla gestione delle liste di attesa nelle strutture sanitarie della provincia di Bolzano, con la conseguenza che deve essere disposto l'annullamento della lettera del ministro della salute 5 maggio 2005, della nota del direttore generale del ministero della salute 5 maggio 2005, nonché del verbale del comando carabinieri per la sanità, NAS di Trento, del 18 maggio 2005, aventi, appunto, ad oggetto la verifica del fenomeno delle "liste di attesa nella sanità".

La corte ha ritenuto che detti atti incidono su ambiti di competenza riservati alla provincia autonoma nella materia, di competenza concorrente, di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera" (art. 9, primo comma, numero 10, del d.p.r. n. 670 del 1972), nonché in materia di funzionamento e gestione degli enti sanitari (art. 2, comma 2, del d.p.r. n. 474 del 1975).

Ed invero, ha motivato la corte, anche se quella in esame rappresenta un'ipotesi nella quale si verifica una concorrenza di competenze, statali e regionali, va rilevato che la normativa statutaria e, segnatamente, quella di attuazione dello statuto, conferiscono ad entrambe le province autonome 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 (artt. 2, comma 2, e 3 del d.p.r. n. 474 del 1975), operanti nelle province, poteri da intendersi riferiti anche alla verifica della congruità dei tempi di attesa delle prestazioni di assistenza sanitaria. La corte ha quindi concluso che è la stessa disciplina attuativa dello statuto regionale a radicare la competenza delle province autonome quanto all'attività di verifica dei tempi di attesa, data la stretta inerenza della materia con la "garanzia" della adeguatezza delle prestazioni sanitarie in relazione agli standard previsti a livello nazionale o comunitario.

9.1.3. Le competenze integrativo - attuative

Con riferimento alle competenze integrativo - attuative, viene in rilievo la sentenza n. **21**, con la quale la corte ha stabilito che non ledono le attribuzioni dello stato in materia di tutela e sicurezza del lavoro le disposizioni della legge regione Sardegna n. 20 del 2005, che prevedono la partecipazione di rappresentanti della scuola, della formazione e delle università al sistema

regionale dei servizi per il lavoro, previo accreditamento rilasciato dalla giunta regionale. La corte, in particolare, ha ritenuto che le disposizioni impugnate costituiscono esercizio del potere della regione di emanare norme attuative e integrative in materia di istruzione e di lavoro ed ha pure escluso che esse ledano l'autonomia universitaria, osservando come ragioni logico - sistematiche e letterali inducano ad escludere che l'accreditamento possa essere attribuito d'ufficio, e ad affermare che esso costituisce esplicazione dell'autonomia delle università, che potranno richiederlo oppure no.

9.2. L'autonomia finanziaria

Di particolare interesse è il passaggio della sentenza n. **169**, nel quale la corte, valutando le questioni di legittimità costituzionale dei commi da 198 a 206 dell'art. 1 della legge 29 dicembre 2005, n. 266, sollevate con riferimento ai parametri degli statuti speciali degli enti ad autonomia differenziata, ha affermato che, "quanto alla denunciata violazione dei parametri statutari, va rilevato che essi non attribuiscono agli enti ad autonomia speciale ricorrenti competenze legislative che possano essere lese da principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica attinenti alla spesa", come quello posto dal legislatore statale con il comma 198. La corte ha, infatti, chiarito che tali principî "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".

La corte, con la sentenza n. **191**, ha invece ritenuto inammissibile il conflitto di attribuzione proposto dalla regione siciliana, per asserita violazione dell'art. 36 dello statuto speciale, del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074, nonché del principio di leale cooperazione. Si è ritenuta insussistente la lesione delle prerogative regionali, asseritamente derivanti da una nota dell'agenzia delle entrate avente ad oggetto il trattamento fiscale applicabile ai contributi erogati ai sensi dell'art. 2 della legge della regione siciliana 23 gennaio 1998, n. 3, in quanto emessa in risposta ad un interpello formale proposto dall'assessorato regionale del lavoro, della previdenza sociale, della formazione professionale e dell'emigrazione, e pertanto assimilabile ad un mero parere, non integrante esercizio di potestà impositiva, priva di carattere vincolante nei confronti del contribuente.

Con la sentenza n. **273**, la corte ha ritenuto la non spettanza allo stato, e per esso al ministro delle attività produttive, di fissare alla regione Trentino - Alto Adige criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato da parte delle camere di commercio ed ha, pertanto, annullato l'art. 1, comma 2, del decreto del ministro delle attività produttive 8 febbraio 2006 (emanato in attuazione dell'art. 1, comma 98, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004), nella parte in cui prevedeva che le disposizioni del decreto medesimo si applicassero nella regione Trentino - Alto

Adige. La corte ha ritenuto che la competenza statutaria esclusiva, nel cui ambito rientra l'ordinamento delle camere di commercio, può essere limitata solo da norme fondamentali di riforma economico - sociale. Tra queste ultime, ha affermato la corte, non può annoverarsi l'art. 1, comma 98, ultimo periodo, della legge n. 311 del 2004, che non detta norme di principio dirette a fissare criteri generali di spesa, ma pone limiti puntuali a specifiche voci tra cui quelle per assunzioni a tempo indeterminato.

Con la sentenza n. **256**, la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 67, della legge n. 266 del 2005, proposta (in via subordinata) dalla provincia autonoma di Bolzano, con riferimento all'art. 75 del proprio statuto speciale, in quanto il menzionato comma 67, imponendo anche alla provincia autonoma, coinvolta nelle procedure di appalto in ambito provinciale, una contribuzione obbligatoria per il funzionamento dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, violerebbe la riserva in favore delle province autonome dei nove decimi del gettito delle entrate tributarie erariali riscosse nel territorio provinciale. La corte ha ritenuto che la norma censurata, nel pieno rispetto della norma statutaria evocata, dispone in ordine ad un tributo erariale di spettanza di un soggetto sostanzialmente riconducibile alla categoria degli enti pubblici, cioè dell'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, escludendo così l'attribuzione alle province autonome del previsto contributo obbligatorio.

Di rilievo è la sentenza n. **359**, con la quale la corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 44 della legge della regione siciliana 23 dicembre 2002, n. 23, nella parte in cui stabilisce, con effetto dall'entrata in vigore della legge regionale 23 gennaio 1998, n. 3, sino a tutto l'anno 2002, nuovi criteri di calcolo delle maggiorazioni da corrispondere ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili per una durata oraria eccedente quella ordinaria. Infatti, ha ritenuto la corte, la norma censurata, nell'adottare per i lavoratori socialmente utili, con efficacia dalla data di entrata in vigore della legge regionale n. 3 del 1998, un criterio di computo del compenso spettante in caso di prestazioni eccedenti la durata ordinaria comportante un rilevante aumento di spesa, non quantifica la spesa ulteriore e non ne prevede la copertura per gli anni anteriori al 2003, così violando il principio di cui all'art. 81, quarto comma, della costituzione, vincolante anche per la regione siciliana.

10. Le variazioni territoriali delle regioni

In un conflitto di attribuzione sollevato in relazione a tre atti prodromici alla celebrazione del referendum per il distacco del comune di Noasca dalla regione Piemonte e l'aggregazione alla regione Valle d'Aosta, la corte ha osservato che l'art. 132 cost. si riferisce a tutte le regioni, ciò

che basta a respingere la tesi secondo la quale il territorio della regione valdostana non sarebbe modificabile se non mediante la procedura di revisione statutaria (sentenza n. **66**). Analogamente, è stata respinta la opinione della ricorrente, secondo la quale la necessità di assicurare una piena tutela ad una particolare comunità etnico - linguistica può essere garantita solo da procedure interne allo speciale ordinamento regionale, sul rilievo che a questo fine sono già previste ed utilizzate a livello statale fonti ordinarie e costituzionali; e che inoltre il secondo comma dell'art. 132 cost. è diretto 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 all'altra, con ridisegno del territorio delle regioni. Quanto infine alla pretesa di far intervenire il presidente della regione interessata nella seduta del consiglio dei ministri che delibera lo svolgimento del *referendum* territoriale, la corte ha ricordato come proprio la recente modifica costituzionale del secondo comma dell'art. 132 chiarisca ulteriormente 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.

8. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano hanno avuto una parte consistente nel contenzioso costituzionale tra i livelli di governo. Rinviando a quanto si è avuto già occasione di esporre in ordine alle questioni che coinvolgevano precipuamente parametri costituzionali, l'attenzione deve, adesso, essere appuntata sulle questioni che hanno avuto riguardo (essenzialmente) a parametri statutari. Di particolare rilievo, nella giurisprudenza costituzionale del 2008, sono state alcune prese di posizione della corte in merito alla titolarità di funzioni normative ed alla estensione dell'autonomia finanziaria.

8.1. Le funzioni normative

Sovente accomunate, per il tramite dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, a quelle regioni ordinarie, le funzioni normative delle regioni ad autonomia differenziata sono state in talune occasioni oggetto di scrutinio specifico, in certe occasioni veicolato dall'esistenza di una clausola di salvaguardia, tale per cui una normativa statale viene espressamente estesa alle autonomie differenziate nei limiti di compatibilità con i rispettivi statuti. La corte ha peraltro sottolineato che una clausola siffatta non sempre può essere ritenuta sufficiente ad evitare un vulnus alle disposizioni di rango costituzionale. Così, nella sentenza n. **95**, la corte precisa che la dichiarazione di illegittimità costituzionale non può essere evitata facendo leva sull'art. 3, comma 1363, della legge n. 296 del 2006, a norma del quale "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 e delle relative norme d'attuazione". Infatti, tali clausole di salvaguardia, per la loro genericità e per il loro riferirsi ad una serie eterogenea di disposizioni comprese nello stesso atto legislativo, non sono idonee ad escludere il sindacato di legittimità costituzionale sulle norme ritenute da regioni e province autonome pienamente applicabili nel loro territorio (analogamente, la corte si è espressa nella sentenza n. **329**).

Per quanto specificamente attiene al citato art. 10, è da segnalare la sentenza n. **145**. In essa, la corte dichiara di non condividere l'assunto secondo cui il comma 661 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 determina una violazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la norma censurata - prevedendo misure dirette a produrre un risparmio per il bilancio dello stato, finalizzato al riequilibrio della finanza pubblica, da realizzarsi "anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali" non accompagnate da un simmetrico

trasferimento di risorse - incide sull'equilibrio finanziario e sull'autonomia regionale "al di fuori degli strumenti pattizi [é] individuati [negli statuti], od anche liberamente convenuti" e, perciò, lede il medesimo art. 10, "mirante a garantire alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano quelle forme di autonomia più ampie contemplate dalle norme del nuovo titolo V".

Ad avviso della corte, l'evocato art. 10, infatti, non trova applicazione riguardo alle previsioni degli statuti speciali che disciplinano detti strumenti pattizi, perché si limita ad attribuire alle regioni a statuto speciale le forme di maggiore autonomia che il nuovo titolo V della parte seconda della costituzione riconosce alle regioni a statuto ordinario (sentenza n. 175 del 2006; si vedano anche, ex plurimis, le sentenze n. 102 del 2008, n. 238 del 2004 e n. 314 del 2003). Esso, dunque, non disciplina né l'effettivo ambito di applicazione degli "strumenti pattizi" previsti dallo statuto, né la garanzia costituzionale di cui detti strumenti beneficiano nell'ordinamento; di conseguenza, non può costituire nemmeno il fondamento costituzionale della censura prospettata dalla ricorrente.

a) Nella sentenza n**. 73**, si stabilisce che non viola alcun parametro costituzionale o statutario l'art. 13 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2005, dove si prevede che: "La concessione delle acque minerali, da derivarsi esclusivamente da corpi idrici sotterranei e superficiali per i quali sono realizzate aree di tutela, è rilasciata secondo le modalità previste dalla disciplina concernente le acque pubbliche, previo riconoscimento del carattere minerale delle acque medesime da parte dell'agenzia provinciale per l'ambiente e previa iscrizione nell'apposito elenco delle acque minerali tenuto presso l'amministrazione provinciale".

Al riguardo, la corte rileva che l'art. 8, n. 14, dello statuto di autonomia attribuisce alla competenza legislativa primaria della provincia autonoma la materia "miniere, comprese le acque minerali e termali" e che l'art. 4 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, prevede, a sua volta, che, per garantire l'uniformità delle condizioni di salute sul territorio nazionale, la legge statale detti norme, assistite anche da sanzione penale, in materia di "tutela igienica degli alimenti e delle bevande".

Inoltre, in base all'art. 6 della stessa legge n. 833 del 1978, sono state attribuite allo stato le funzioni amministrative relative al "riconoscimento delle proprietà terapeutiche delle acque minerali e termali e la pubblicità relativa alla loro utilizzazione a scopo sanitario". Gli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 105 del 1992 forniscono poi la definizione di acque minerali e stabiliscono quali debbano essere le loro caratteristiche e i criteri di valutazione da tenere presente all'atto del riconoscimento.

La disciplina richiamata pone, nel suo complesso, i requisiti minimi, validi per tutto il territorio nazionale, per il riconoscimento del carattere di mineralità delle acque e, come tale, costituisce principio dell'ordinamento giuridico che funge da limite alla potestà legislativa primaria della provincia autonoma di Bolzano ex art. 8, n. 14, dello statuto.

Limite che non è superato dalla norma censurata, la quale non detta alcuna prescrizione in ordine ai requisiti di mineralità delle acque ai fini del riconoscimento di siffatto carattere, ma soltanto individua un determinato soggetto (nella specie, l'agenzia provinciale per l'ambiente, di concerto con l'ASL) deputato al predetto riconoscimento, ma in base ai criteri ed ai protocolli fissati dalla legislazione statale (d.lgs. n. 105 del 1992), in attuazione del diritto comunitario (direttiva 80/777/CEE e successive modificazioni). Non può pertanto ravvisarsi la lesione dei parametri evocati dal ricorrente, giacché la provincia ha esercitato la propria competenza legislativa primaria, rispettando le esigenze di uniformità sottese al riconoscimento delle acque minerali, da ravvisare proprio nei requisiti di mineralità delle acque imposti dalla normativa statale innanzi richiamata.

b) In occasione dell'esame di una questione di legittimità costituzionale che riguarda una legge della regione Sardegna, la corte - con la sentenza n. **102** - affronta il preliminare problema dell'individuazione del parametro applicabile in tema di competenza legislativa tributaria della regione Sardegna: se, cioè, essa debba essere esaminata alla stregua dell'art. 8, lettera h) - , dello statuto speciale o alla stregua degli artt. 117 e 119 cost.

La corte ritenendo corretta la prima ipotesi, afferma che non può essere presa in considerazione, nella specie, la disciplina del titolo V della parte II della costituzione, non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle "forme di autonomia più ampie" che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Secondo la corte, la maggiore autonomia assicurata dallo statuto risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la regione Sardegna nell'istituire tributi propri è solo quella - prevista dall'art. 8, lettera h), dello statuto - dell'armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento.

Per giungere a tale conclusione, occorre muovere dalla premessa che il nuovo titolo V della parte II della costituzione prevede che: a) lo stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di "sistema tributario dello stato" (art. 117, secondo comma, lettera e, cost.); b) le regioni hanno

potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello stato, con riguardo, beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma, cost.); c) le regioni e gli enti locali "stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la costituzione e secondo i principî di coordinamento del sistema tributario" (art. 119, secondo comma, cost.); d) lo stato e le regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del "coordinamento del sistema tributario", nella quale è riservata alla competenza legislativa dello stato la determinazione dei principi fondamentali. Tale riserva di competenza legislativa nella materia del coordinamento del sistema tributario non può tuttavia comportare, secondo la corte, alcuna riduzione del potere impositivo già spettante alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, perché, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la nuova disciplina costituzionale si applica ad esse (fino all'adeguamento dei rispettivi statuti) solo per la parte in cui prevede "forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite" e, pertanto, non può mai avere l'effetto di restringere l'ambito di autonomia garantito dagli statuti speciali anteriormente alla riforma del titolo V della parte II cost.

Invero, il quadro normativo risultante dalla riforma costituzionale è interpretato dalla corte, da una parte, nel senso che lo spazio riservato a detta potestà dipende prevalentemente dalle scelte di fondo operate dallo stato in sede di fissazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario e, dall'altra, nel senso che l'esercizio del potere esclusivo delle regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte "di scopo" o "corrispettivi", aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali. Indicativa di questo indirizzo è, secondo la corte, la sentenza n. 37 del 2004, la quale ha espressamente affermato che, in forza del combinato disposto del secondo comma, lettera e), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 cost., nonché dell'art. 119 cost., "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal parlamento nazionale". In altri termini, lo stato - nell'esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" - ha il potere di fissare, con propria legge, non solo a) i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche b) determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di stato, regioni ed enti locali. Da tale affermazione la stessa sentenza e le altre che le hanno fatto seguito hanno tratto l'ulteriore

conseguenza che, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, è vietato alle regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali.

Solo per quanto riguarda le suddette limitate ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la corte riconosce sussistere il potere delle regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell'art. 117 cost., anche in mancanza di un'apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la costituzione, rispettino ugualmente i principi dell'ordinamento tributario, ancorché solo ""incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo stato".

Al fine poi di individuare, alla luce di quanto sopra, la disciplina costituzionale applicabile nel caso di specie, la corte valuta se il suddetto duplice limite fissato al legislatore tributario regionale dagli artt. 117 e 119 cost., come interpretati dalla giurisprudenza costituzionale, sia più stringente rispetto al limite fissato dallo statuto speciale. La corte deve, cioè, verificare se l'"armonia con i principi del sistema tributario dello stato" - che è l'unica specifica condizione richiesta dallo statuto per legittimamente istituire e disciplinare i tributi propri della regione Sardegna - si differenzi complessivamente, in termini di maggiore autonomia, dall'osservanza dei "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario".

Al riguardo, la corte preliminarmente sottolinea la differenza che intercorre tra i principi del sistema tributario dello stato ed i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso. I primi attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle rationes ispiratrici di detti istituti. L'armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello "spirito" del sistema tributario dello stato e, perciò, come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono. I secondi attengono agli elementi informatori delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello stato, quello delle regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente.

Sia l'"armonia con i principi del sistema tributario dello stato" che l'osservanza dei "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" realizzano, dunque, secondo la corte, una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario.

Con la differenza, però, che mentre l'armonia con i "principi del sistema tributario dello stato" richiede solo che la regione, nell'istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi

essenziali del sistema statale e alle rationes dei singoli istituti tributari, invece, i "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario", in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono - salvi i pochi casi di cui si è sopra detto - l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca. Esempio di quest'ultimo tipo di coordinamento è quello realizzato attraverso principi che fissino un determinato rapporto percentuale (in termini di base imponibile o di gettito) tra tributi statali e tributi regionali o locali; oppure ripartiscano tra i diversi livelli di governo i presupposti di imposta.

Ciò posto, mentre la normativa risultante dalla riforma del titolo V della parte II della costituzione - come interpretata dalle richiamate sentenze della corte - vieta alle regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali, un simile divieto non è, invece, desumibile dallo statuto speciale della regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello stato. Né può ritenersi che il suddetto divieto costituisca uno dei principi con i quali la legislazione della regione Sardegna deve armonizzarsi. Infatti, secondo la corte, esso costituisce un principio di coordinamento in senso stretto - individuato in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale e transitoriamente applicabile fino all'emanazione di un'apposita legge statale in materia - che attiene solo alla ripartizione tra i diversi livelli di governo dei presupposti di imposta, secondo un criterio temporale di priorità nell'esercizio della potestà legislativa tributaria.

Ne deriva che il titolo V della parte II della costituzione non prevede un'autonomia legislativa tributaria più ampia di quella complessivamente attribuita alla regione Sardegna dal suo statuto di autonomia: quest'ultimo è l'unico parametro applicabile nella specie e, pertanto, secondo la corte, le censure del ricorrente basate sulla violazione del titolo V della parte II della costituzione non possono essere prese in considerazione, con le conseguenze, sul tipo di pronuncia da adottare, che sono da esaminare caso per caso, in relazione al contenuto delle singole censure.

Tale esito interpretativo non esclude che lo stato possa contenere o ampliare la potestà normativa di autodeterminazione dei tributi propri attribuita alla regione dallo statuto speciale. Significa solo che tale possibilità passa non già attraverso l'emanazione di una legge statale che fissi i principi fondamentali previsti dall'art. 117 cost., ma attraverso la modificazione statutaria realizzata attivando lo speciale procedimento di collaborazione previsto dall'art. 54 dello statuto di autonomia, a tenore del quale le disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria

"possono essere modificate con leggi ordinarie della repubblica su proposta del governo o della regione, in ogni caso sentita la regione".

Né osta a tale conclusione l'orientamento della stessa corte secondo cui sono applicabili alle regioni a statuto speciale, come alle regioni a statuto ordinario, vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale. Infatti, in base a detto orientamento, tali vincoli, riconducibili ai "principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica", si impongono alle autonomie speciali solo in ragione dell'imprescindibile esigenza di assicurare l'unitarietà delle politiche complessive di spesa che lo stato deve realizzare - sul versante sia interno che comunitario e internazionale - attraverso la "partecipazione di tutte le regioni [é] all'azione di risanamento della finanza pubblica" e al rispetto del cosiddetto "patto di stabilità". Una tale esigenza, in quanto relativa al contenimento della spesa pubblica, non attiene al sistema tributario della regione Sardegna - la cui coerenza con il sistema statale è garantita dalla menzionata "armonia con il sistema tributario dello stato" - e rende, perciò, non pertinente al caso di specie la richiamata giurisprudenza costituzionale.

In considerazione del caso esaminato, la corte precisa poi che il testo dell'art. 8, lettera h) (già lettera i), dello statuto speciale della regione Sardegna (secondo cui le entrate della regione sono costituite "da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello stato") va interpretato nel senso che non v'è alcuna distinzione tra tributi "sul turismo" e "altri tributi propri", quanto alla necessità di rispettare l'"armonia con i principi del sistema tributario dello stato". Per tutti i "tributi propri" della regione - riguardino o no la materia turistica - vale, infatti, l'identica esigenza di non creare disarmonie o incoerenze con il sistema tributario statale. Una diversa interpretazione, sostenuta da entrambe le parti, governo e regione sarda, non solo non è imposta dalla lettera della suddetta disposizione statutaria (come chiarito dalla sentenza n. 62 del 1987, a proposito dell'analoga formulazione contenuta nello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige), ma creerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra i tributi sul turismo e gli altri tributi propri.

Sulla base di tale premessa la corte ritiene che l'esame delle questioni sottoposte sia da condursi alla stregua sia degli artt. 3, 53 e 117, primo comma, cost., sia dell'evocato parametro statutario. In particolare, è da accertare se la normativa regionale impugnata sia coerente con i principi di uguaglianza e di capacità contributiva, sia in armonia con lo "spirito" del sistema tributario - più specificamente, con le rationes cui sono ispirati i tributi statali gravanti sulle stesse o analoghe materie imponibili - e non contrasti con gli articoli del trattato CE indicati dal ricorrente.

Dopo questa ampia motivazione circa i parametri da prendere nella specie in considerazione, la corte passa all'esame delle singole questioni sollevate con il ricorso del governo avverso la normativa della regione Sardegna istitutiva di diverse imposte regionali.

Costituzionalmente illegittimo è ritenuto l'art. 2 della legge della regione Sardegna 11 maggio 2006, n. 4 (nella versione originaria), istitutivo dell'"imposta regionale sulle plusvalenze dei fabbricati adibiti a seconde case", siti in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina e destinati ad uso abitativo, applicabile - nei confronti dell'alienante avente domicilio fiscale fuori dal territorio regionale o avente domicilio fiscale in Sardegna da meno di ventiquattro mesi, con l'esclusione dei soggetti nati in Sardegna e dei loro coniugi - alle cessioni a titolo oneroso: 1) dei suddetti fabbricati, escluse le unità immobiliari che per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione sono state adibite ad abitazione principale del cedente o del coniuge; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi.

La corte, dopo avere rilevato che il prelievo regionale censurato poteva considerarsi un tributo proprio della regione, istituito ai sensi dell'art. 8, lettera h) [già i)], dello statuto speciale, delimita il proprio sindacato ad accertare se detto prelievo possa considerarsi "in armonia" con il principio del sistema tributario statale espresso dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.p.r. n. 917 del 1986, di cui il ricorrente lamenta la violazione.

Passando al merito, la corte ritiene che l'imposta statale e quella regionale, pur riguardando lo stesso tipo di reddito, siano ispirate a diverse rationes: mentre la ratio posta a base dell'art. 67 del d.p.r. n. 917 del 1986 risponde al principio generale di tassare il "reddito diverso" costituito dalla plusvalenza in considerazione delle caratteristiche oggettive dell'operazione di acquisto inter vivos e di successiva cessione del bene (caratteristiche che si risolvono essenzialmente nell'inizio e nella conclusione nel quinquennio dell'operazione stessa); invece, la ratio su cui si fonda la norma censurata astrae da tali caratteristiche e, perciò, comporta, oltre all'indicata sovrapposizione, l'assoggettamento a tassazione, in un'ottica di "reddito - entrata", di tutte le plusvalenze, in qualsiasi tempo realizzate, per il solo fatto dell'esistenza di una differenza positiva tra il corrispettivo di cessione e il prezzo o costo iniziale. È evidente, secondo la corte, la disarmonia che si crea tra le due normative, derivante dalla diversità ed incompatibilità delle rationes impositive e, in particolare, dalla coesistenza dei due menzionati contraddittori indirizzi di politica fiscale: quello statale, che limita la tassazione alle plusvalenze in ragione del verificarsi delle condizioni previste dal citato art. 67, comma 1, lettera b), del d.p.r. n. 917 del 1986 e, pertanto, in funzione di un concetto economico di "reddito - prodotto"; quello regionale,

che non solo aggrava l'imposizione sulle plusvalenze realizzate nel quinquennio, ma - nella suddetta ottica di "reddito - entrata" - la estende per un tempo indeterminato ad altre ipotesi, non collegate alle suddette condizioni.

L'imposizione delle plusvalenze realizzate attraverso la cessione di partecipazioni di società titolari di diritti reali sui fabbricati, "per la parte ascrivibile ai predetti fabbricati", è ugualmente ritenuta in contrasto con la ratio della disciplina erariale, perché, nell'intento del legislatore regionale, si giustifica esclusivamente come rimedio antielusivo ed è, quindi, riconducibile - al pari dell'imposizione riguardante direttamente i fabbricati adibiti a seconde case - all'indicata divergente ratio della tassazione.

Ad analoga declaratoria di incostituzionalità perviene la corte quanto alla vigente formulazione della norma denunciata (introdotta dall'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 2 del 2007), istitutivo dell'"imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico", applicabile - nei confronti dell'alienante a titolo oneroso avente domicilio fiscale, "ai sensi dell'articolo 58 del decreto del presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 600", o in Sardegna da meno di ventiquattro mesi o fuori dal territorio regionale - alle cessioni a titolo oneroso: 1) delle unità immobiliari acquisite o costruite da più di cinque anni, site in Sardegna entro tre chilometri dalla battigia marina, adibite ad uso abitativo e diverse dall'abitazione principale da parte del proprietario o del titolare di altro diritto reale sulle stesse; 2) di quote o azioni non negoziate sui mercati regolamentati di società titolari della proprietà o di altro diritto reale su detti fabbricati, per la parte ascrivibile ai fabbricati medesimi. Infatti, secondo la corte, la norma censurata si pone in contrasto con il principio sopra indicato desumibile dall'art. 67, comma 1, lettera b), del d.p.r. n. 917 del 1986. La fondatezza di tale censura deriva anche in questo caso dal fatto che la norma denunciata mantiene la rilevata differenza qualitativa fra i due tipi di imposizione, disattendendo la scelta del legislatore statale diretta a sottoporre a tassazione le sole plusvalenze derivanti da cessioni effettuate nel quinquennio. In particolare, la nuova norma denunciata, pur avendo eliminato la sovrapposizione delle imposte relativamente alle plusvalenze realizzate nel quinquennio, non ha risolto l'evidente contraddizione fra la ratio che l'ha ispirata e la scelta di politica fiscale generale che il legislatore statale ha operato con l'esclusione da tassazione delle plusvalenze ultraquinquennali derivanti sia da cessioni di fabbricati (per le quali non si applica la più volte richiamata valutazione legale tipica) sia da cessioni di partecipazioni in società aventi nel loro patrimonio detti fabbricati.

L'evidenziata contraddizione fra la ratio ispiratrice del tributo regionale censurato e la scelta di politica fiscale del legislatore statale di limitare la tassazione alle sole plusvalenze realizzate nel quinquennio è, secondo la corte, accentuata dal rilievo che la norma denunciata, in entrambe

le sue formulazioni, realizza un'ingiustificata discriminazione tra i soggetti aventi residenza anagrafica all'estero e i soggetti fiscalmente non domiciliati in Sardegna aventi residenza anagrafica in Italia, violando così gli artt. 3 e 53 cost.

La corte dichiara, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della regione Sardegna n. 4 del 2006, sia nel testo originario, sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 2, della legge reg. n. 2 del 2007 (istitutivo dell'"imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico"), in quanto la norma censurata, smentendo il dichiarato intento del legislatore regionale di introdurre un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, istituisce un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera sarda e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei "possessori" di tali immobili, creando così ingiustificate disparità di trattamento. Il legislatore regionale - adottando l'identica tecnica legislativa e le identiche formulazioni letterali usate dal legislatore statale a proposito dell'ICI - impiega, secondo la corte, una nozione di "possesso di fabbricati" che va messa in relazione con la successiva tassativa indicazione dei soggetti passivi di imposta, individuati dalla norma denunciata, appunto, nei titolari di determinate situazioni giuridiche soggettive sull'immobile oggetto di tassazione (comma 3 del medesimo art. 3 della legge regionale). Ne consegue che tale "possesso" non va inteso, secondo la corte, nel senso civilistico (art. 1140 del codice civile), ma esclusivamente nel peculiare senso di titolarità, da parte del soggetto passivo dell'imposta, delle suddette situazioni giuridiche soggettive sul fabbricato.

Questa precisazione rende evidente che la disciplina positiva del tributo prescinde dall'"uso turistico" (effettivo o potenziale) dei "fabbricati" (intesi come "case"). Sicché, la norma impugnata non introduce un'imposta sull'uso turistico delle seconde case di abitazione, ma un'imposta patrimoniale sui fabbricati ubicati nella fascia costiera e non adibiti ad abitazione principale, che non si applica alla generalità dei "possessori" di tali immobili - come invece richiesto dai principi generali del sistema tributario statale per tale tipo di imposte - e, pertanto, crea le ingiustificate disparità di trattamento.

Non fondata è invece ritenuta la questione di legittimità dell'art. 4 della legge della regione Sardegna n. 4 del 2006, sia nel testo originario, istitutiva dell'"imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto", (che ha avuto effetto dal 13 maggio 2006 al 30 maggio 2007), sia in quello sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge reg. n. 2 del 2007. La corte rileva che: a) non sussistono due diverse imposte, una statale (i diritti aeroportuali) ed una regionale (l'imposta sull'aeromobile), ma soltanto l'imposta regionale; b) il presupposto dell'imposta regionale (lo scalo nel territorio sardo) è diverso dal fatto costitutivo dell'obbligo di corrispondere i diritti aeroportuali (godimento dei servizi aeroportuali); c) in ogni caso, un tributo proprio stabilito

dalla regione Sardegna non sarebbe illegittimo per il solo fatto di avere un presupposto identico o simile a quello di un tributo statale.

Infondata è anche dichiarata la asserita violazione degli artt. 1, 3, 8, lettera h), dello statuto della regione Sardegna, poiché, secondo la corte, l'imposta regionale, applicandosi anche nel caso di scalo delle unità da diporto nei campi di ormeggio attrezzati ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna, si porrebbe in contrasto con il principio secondo cui i presupposti delle imposte regionali non possono "essere individuati fuori del territorio" della regione (limitato dall'art. 1 dello statuto alla "Sardegna con le sue isole"). La corte ritiene che la riconducibilità dei campi di ormeggio rientrino nel demanio marittimo non comporta che la regione sia incompetente a stabilire un'imposta regionale sullo scalo in detti campi di ormeggio.

Secondo la corte, il mare territoriale, nel quale sono ubicati i suddetti campi di ormeggio, viene pertanto in rilievo come mero ambito spaziale in relazione al quale la legge regionale è legittimata a prevedere fattispecie ed effetti giuridici, nei limiti in cui ciò sia consentito dalle attribuzioni legislative della regione. In generale, non v'è dubbio che la regione Sardegna, in forza sia dello statuto e del decreto attuativo di cui al d.p.r. 24 novembre 1965, n. 1627, riguardante il demanio marittimo e il mare territoriale, sia delle norme con le quali si è disposto il trasferimento delle funzioni amministrative dallo stato alle regioni in materia (articolo 105, comma 2, lettera l, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e successive modificazioni), è legittimata ad esercitare un complesso di poteri sullo stesso mare territoriale, che coesistono con quelli spettanti allo stato: poteri, quindi, che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale.

In particolare, non v'è parimenti dubbio che, con riferimento al mare territoriale, lo statuto di autonomia e i principi del sistema tributario statale richiamati dall'art. 8, lettera h), dello statuto medesimo non pongono alcun limite alla potestà impositiva della regione. Orbene, tenuto conto che il potere di istituire può esplicarsi anche con riferimento al mare territoriale, a condizione che la regione resistente lo eserciti per tutelare interessi di rilevanza regionale, come l'interesse a regolare l'afflusso turistico anche attraverso lo strumento fiscale, la norma impugnata soddisfa pienamente tale condizione, perché individua quale presupposto di imposta lo scalo in campi di ormeggio "ubicati nel mare territoriale lungo le coste della Sardegna", e cioè in luoghi attrezzati che, pur non essendo materialmente e stabilmente connessi con la terraferma, tuttavia consentono di collegare il presupposto medesimo con la realtà turistico - ambientale regionale. Nella specie, questo collegamento è dato dal fatto che i menzionati campi di ormeggio, consentendo gli scali nel periodo di maggiore afflusso turistico da parte di imbarcazioni aventi

una spiccata utilizzazione turistica (unità "da diporto" o comunque "utilizzate a scopo di diporto"), non solo rendono possibile l'immediata fruizione di beni turistico - ambientali, ma rappresentano anche la base per l'accesso di persone fisiche nelle isole sarde, con la conseguenza che la norma censurata, in quanto diretta a perseguire interessi tipicamente regionali e come tali espressamente valorizzati dallo statuto di autonomia, non è in contrasto con l'evocato parametro costituzionale.

Con riferimento poi alla censura riferita agli artt. 3 e 53 cost. per violazione del principio di ragionevolezza, la corte, in relazione al rilievo secondo cui "una attività esercitata nella stessa forma non può essere considerata espressione di capacità contributiva diversa a seconda del periodo in cui viene svolta", afferma che l'effettuazione dello scalo nel periodo di maggior afflusso turistico costituisce un indice adeguato della capacità contributiva dei soggetti passivi dell'imposta, non arbitrariamente prescelto dal legislatore.

Quanto ad un secondo rilievo, concernente l'asserita regressività dell'imposta sullo scalo turistico degli aeromobili e delle unità da diporto, la corte ribadisce che tale caratteristica è di per sé irrilevante ai fini della dedotta illegittimità costituzionale della norma denunciata, in quanto "i criteri di progressività" debbono informare il "sistema tributario" nel suo complesso e non i singoli tributi.

Infine, la corte afferma che il prelievo previsto dalla norma censurata ha natura non di tassa (in quanto non è collegato alla fruizione di servizi aeroportuali), ma di imposta, perché costituisce un prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva (cioè l'effettuazione di uno scalo in un aerodromo, nell'ambito di un "trasporto privato di persone"). Il tributo in esame costituisce un'imposta sul reddito d'impresa, per la quale soltanto potrebbe porsi un problema di valutazione del "risultato utile complessivo", come si esprime il ricorrente. Ed il tributo denunciato non presuppone necessariamente l'esercizio di un'attività di impresa di trasporti aerei: difatti, il "trasporto aereo privato di persone", da parte di aeromobili dell'aviazione generale, menzionato dalla norma censurata è solo quello effettuato con un aeromobile mediante operazioni di "aviazione generale", cioè mediante operazioni prestate senza compenso e diverse dal "lavoro aereo".

Costituisce, perciò, "trasporto aereo privato di persone", soggetto all'imposta regionale, anche il trasporto effettuato senza compenso da un'impresa di trasporti aerei. Ne deriva che l'applicazione della denunciata imposta regionale non presuppone mai l'esercizio dell'attività di impresa di trasporti, salvo che nella sopra indicata eccezionale ipotesi di trasporto effettuato

senza compenso da parte di una impresa di trasporti aerei, rientrante nel più generale caso, previsto dalla normativa comunitaria, di "aviazione generale di affari".

Sempre con riferimento alla questione di legittimità della citata normativa regionale istitutiva dell'"imposta regionale su aeromobili ed unità da diporto", la corte esamina la censura riferita ai soggetti che esercitano attività d'impresa, per asserita violazione dell'art. 117, primo comma, cost., in relazione al trattato CE, con riguardo agli artt. 49 (posto a tutela della libera prestazione dei servizi), 81, "coordinato con gli art. 3, lett. g) e 10" (posti a tutela della concorrenza) e 87 (riguardante il divieto di aiuti di stato). Al riguardo, la corte, dopo avere ritenuto la sussistenza delle condizioni per sollevare innanzi alla corte di giustizia CE la questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario (art. 234 TCE), sospende, sul punto, il proprio giudizio e rimette le questioni pregiudiziali alla corte di giustizia CE con specifico riferimento all'interpretazione degli artt. 49 e 87 TCE (ordinanza n. 103/2008).

Infine, la corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della regione Sardegna n. 2 del 2007, istitutivo dell'imposta regionale di soggiorno, da destinare ad interventi nel settore del turismo sostenibile, che i comuni hanno la facoltà di applicare, nell'ambito del proprio territorio a decorrere dall'anno 2008 a coloro che non risultano iscritti nell'anagrafe della popolazione residente nei comuni della Sardegna, per il soggiorno nel periodo dal 15 giugno al 15 settembre, in determinate strutture ricettive.

Secondo la corte, in base allo statuto di autonomia è attribuita alla regione la potestà legislativa di disciplinare tributi propri, sempre che sia assicurata l'"armonia" di tali tributi con i principi del sistema tributario dello stato. Nell'ambito di detta potestà la regione può discrezionalmente modulare l'autonomia tributaria dei comuni e, quindi, può anche limitarsi a rimettere ad essi la sola decisione di istituire o no i suddetti tributi. Del resto, la piena discrezionalità della regione nel fissare la misura di autonomia - più o meno ampia - che intende riservare al potere regolamentare tributario degli enti sub - regionali giustifica che nella specie sia stata lasciata all'autonomia dei comuni la sola scelta se istituire o no un'imposta interamente disciplinata dalla legge regionale, senza giungere ad attribuire loro l'ulteriore potere di determinare l'aliquota del tributo entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge stessa (come avviene, invece, per la maggior parte dei tributi locali).

In relazione alla denunciata violazione dell'art. 3 cost., la corte ritiene corretto - sotto il profilo fiscale - distinguere tali soggetti da quelli non residenti in Sardegna, perché questi ultimi, diversamente dai residenti, non solo non sopportano alcun prelievo il cui gettito sia specificamente diretto ai suddetti fini, ma, con il loro soggiorno nella regione in coincidenza con il periodo di maggior afflusso turistico, causano costi pubblici aggiuntivi rispetto a quelli

programmabili dalla regione in base al gettito delle imposte già corrisposte dai soggetti residenti. I soggiornanti non residenti, perciò, incidono anche sulla complessiva sostenibilità del fenomeno turistico nell'isola; sicché, il legislatore regionale, nel porre l'imposta di soggiorno, in una misura non sproporzionata, a carico solo dei soggetti non residenti in Sardegna, tratta diversamente e in modo adeguato situazioni giuridiche diverse e, quindi, non supera i limiti della ragionevolezza di cui all'art. 3 cost.

c) Con la sentenza n. 104, la corte accoglie le censure delle province autonome di Trento e di Bolzano, avverso il comma 1226 della legge n. 296 del 2006, secondo cui non rientrerebbe nella competenza statale l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di misure di protezione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), dovendo le stesse essere attuate direttamente dalle province, competenti in materia e, poi, che, in ogni caso, lo stato non potrebbe vincolare le province autonome in una materia di loro competenza mediante un atto sublegislativo, che preveda i criteri ai quali le province debbono uniformarsi nell'imporre le misure di salvaguardia.

In particolare, le due province autonome sostengono l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1226, affermando, preliminarmente, di avere una competenza generale in materia di ambiente, come risulterebbe da una lunga serie di disposizioni dello statuto e (per quanto riguarda Bolzano) anche dalle relative norme di attuazione.

Sennonché, replica la corte, la stragrande maggioranza delle materie elencate dalle province autonome non ha niente a che vedere con la tutela ambientale, mentre altre ("tutela del paesaggio", "caccia e pesca", "parchi per la protezione della flora e della fauna", e "foreste"), comprese nell'elenco dell'art. 8 dello statuto, costituiscono semplici aspetti della materia della tutela ambientale. E da questi aspetti, evidentemente, non può farsi derivare una competenza generale in materia di ambiente. La competenza delle province autonome di Trento e di Bolzano si fonda, invece, nel caso specifico, sull'art. 8, numero 16, dello statuto, che attribuisce ad esse una potestà legislativa primaria in materia di "parchi per la protezione della flora e della fauna". Si ribadisce, quindi (sentenze n. 425 del 1999 e n. 378 del 2007), che spetta alle province autonome dare concreta attuazione per il loro territorio alla direttiva 92/43/CEE (Direttiva del consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica), la quale impone misure di salvaguardia sui siti di importanza comunitaria (SIC) e misure di conservazione sulle zone speciali di conservazione (ZSC) e sulle zone di protezione speciale (ZPS), a seguito della "definizione" di queste ultime di intesa con lo stato (sentenza n. 378 del 2007). In virtù della richiamata prescrizione statutaria e di quanto espressamente stabilito dall'art. 7 del d.p.r. n. 526 del 1987 e dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, viene inoltre

evidenziato che lo stato, diversamente da quanto si evince dal rinvio da parte del comma 1226 agli artt. 4 e 6 del d.p.r. n. 357 del 1997, non può imporre alle province autonome di conformarsi, nell'adozione delle misure di salvaguardia e delle misure di conservazione, "ai criteri minimi uniformi" di un emanando decreto ministeriale.

Sulla base delle considerazioni già svolte nella sentenza che precede, la corte, con la sentenza n. **329**, annulla, in sede di conflitto di attribuzione tra enti, gli articoli da 1 a 7 e relativi allegati del decreto del ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 recante "Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a zone speciali di conservazione (ZSC) e a zone di protezione speciale (ZPS)".

La corte ricorda che la questione di cui si discute si inquadra nel procedimento di attuazione della direttiva 92/43/CEE, diretta a costituire la cosiddetta rete ecologica "Natura 2000" e relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, nonché nel procedimento di attuazione della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, la quale è stata inserita nella rete "Natura 2000" dal decreto del presidente della repubblica 8 settembre 1997, n. 357, di recepimento della citata direttiva 92/43/CEE.

Il procedimento relativo all'attuazione delle predette direttive prevede: una "individuazione" dei siti da considerare come "siti di importanza comunitaria" (SIC), effettuata dalle regioni e dalle province autonome; la trasmissione di detta individuazione, da parte dello stato membro, alla commissione europea; l'approvazione da parte di quest'ultima dell'elenco dei siti; la scelta, sempre da parte della commissione, di quelli che essa ritiene di importanza naturalistica tale da essere considerati come "zone speciali di conservazione" (ZSC) o come "zone di protezione speciale" (ZPS); ed infine la "designazione" (equivalente alla tradizionale "istituzione" dei parchi e delle riserve) di detti siti come ZSC o come ZPS da parte dello stesso stato membro, il quale nel frattempo ha dovuto classificare detti siti medesimi in una delle tipologie di "aree protette".

Nel caso delle province di Trento e Bolzano la "designazione" delle ZSC e delle ZPS avviene d'intesa con lo stato, ai sensi dell'art. 5 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale), integrato dall'art. 8, comma 3, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), norme che costituiscono principi generali dell'ordinamento (sentenza n. 378 del 2006).

Il caso di specie all'esame della corte concerne un momento essenziale di detto procedimento, e cioè l'adozione da parte della provincia autonoma di Trento delle "misure di conservazione", e

cioè delle norme che costituiscono lo statuto vincolistico dell'area protetta denominata "zona speciale di conservazione" (ZSC), o "zona di protezione speciale" (ZPS).

Avendo la corte, con la sentenza n. **104**, dichiarato l'illegittimità costituzionale del predetto art. 1, comma 1226, della legge n. 296 del 2006, proprio nella parte in cui obbliga le province autonome di Trento e di Bolzano a rispettare i criteri minimi uniformi definiti dal decreto ministeriale oggetto del presente ricorso, la norma legislativa di base è venuta meno, donde anche la legittimità del decreto ministeriale che quella norma prevedeva.

d) La competenza delle province autonome in materia di protezione della fauna viene in esame anche nella sentenza n. **387**. In essa, la corte, una volta affermata la competenza esclusiva statale a determinare gli standards uniformi di tutela della fauna, nella specie esercitata dallo stato per mezzo degli artt. 3 e 4, comma 2, lettera b), del d.lgs. n. 73 del 2005, che elencano i "requisiti minimi volti a realizzare idonee misure di conservazione", necessari perché un giardino zoologico possa ottenere la licenza di apertura, ritiene che l'attribuzione all'assessore provinciale del potere di rilasciare o negare la licenza per l'apertura di un giardino zoologico non incide sulla garanzia del rispetto degli standards minimi, ma costituisce una funzione amministrativa, che, ai sensi dell'art. 1 delle norme di attuazione di cui al d.p.r. 22 marzo 1974, n. 279, spetta, nella materia de qua, alla provincia autonoma di Bolzano. Tale funzione, prevista dall'impugnato art. 19-ter, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, rientra, pertanto, nella competenza primaria della provincia di Bolzano, di cui all'art. 8, n. 16, dello statuto Trentino - Alto Adige/Südtirol in materia di " di parchi per la protezione della flora e della fauna".

Analoga motivazione sorregge il rigetto della questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, commi 4 e 6, della legge prov. Bolzano n. 14 del 1987, introdotto dall'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2007, che attribuisce le funzioni ispettive strumentali alla proroga o alla modifica di una licenza e quelle di sorveglianza sulla gestione dei giardini zoologici all'Osservatorio faunistico provinciale. Tali funzioni non si pongono, al pari di quella relativa al rilascio della licenza, in stretta connessione con la verifica dei requisiti minimi e ineriscono naturalmente alle competenze amministrative, devolute alla provincia autonoma di Bolzano dall'art. 1 del d.p.r. n. 279 del 1974. Si riespande, dunque, la competenza legislativa primaria di cui all'art. 8, n. 16, dello statuto Trentino - Alto Adige/Südtirol.

Con riguardo alla questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, comma 5, dove si prevede che la licenza rilasciata per le specie appartenenti alle famiglie dei canidi, mustelidi, felidi, cervidi e bovidi sostituisce, ad ogni effetto, limitatamente ai giardini zoologici, la dichiarazione di idoneità rilasciata dalla commissione scientifica CITES, istituita in esecuzione della

convenzione di Washington sul commercio internazionale di specie di flora e fauna minacciate di estinzione, la corte sottolinea che gli standards minimi di protezione della fauna, fissati con legge dello stato, non sono derogabili quand'anche si tratti di regioni a statuto speciale ma a queste non è precluso di dettare norme in materia di maggior rigore. L'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 73 del 2005 prevede che il rilascio della licenza sostituisca sempre la dichiarazione di idoneità di cui sopra. Nel circoscrivere la valenza sostitutiva della licenza solo ad alcune specie animali, la normativa provinciale si presenta come più restrittiva e quindi più rigorosa sul piano della tutela della fauna. Poiché la limitazione della competenza primaria provinciale in materia di parchi è fondata sull'esigenza di attribuire allo stato la fissazione degli standards minimi e uniformi di tutela, la suddetta competenza non può subire compressioni quando la legge provinciale non scenda sotto la soglia minima di tutela, ma, al contrario, detti norme di maggior rigore sulla protezione della fauna. Peraltro, il rilascio della licenza da parte dell'autorità provinciale è subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti minimi stabiliti dalla normativa statale.

e) Nella sentenza n. 159, la corte afferma che il comma 730 - secondo il quale "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano ai principi di cui ai commi da 725 a 735 la disciplina dei compensi degli amministratori delle società da esse partecipate, e del numero massimo dei componenti del consiglio di amministrazione di dette società. L'obbligo di cui al periodo che precede costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica" - è costituzionalmente illegittimo, perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della costituzione.

Difatti, secondo la corte, quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando regioni e province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando così dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia. Nella specie le norme impugnate contenevano disposizioni particolareggiate ed anche in parte tra loro eterogenee, strettamente riferite all'ordinamento degli enti locali (alcune modificavano disposizioni del testo unico sugli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000; altre risultavano formulate in modo tale da non potere essere applicate se non in modo integrale, senza spazi per adeguamento alcuno, anche a regioni e province autonome).

Con la medesima sentenza, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 725, 726, 727 e 728, della legge n. 296 del 2006 (che definivano in modo particolareggiato il numero complessivo, i compensi e le indennità dei componenti del consiglio di amministrazione delle "società a totale partecipazione di comuni o province" o delle "società a partecipazione

mista di enti locali e altri soggetti pubblici o privati", non quotate in borsa), nella parte in cui essi trovano applicazione per gli enti locali delle province autonome di Trento e di Bolzano. La corte ritiene fondata la questione sollevata, in considerazione del carattere analitico e molto dettagliato delle norme impugnate.

8.2. L'autonomia finanziaria

a) Con la sentenza n. **120**, la corte ritiene, in relazione all'impugnato comma 565 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (il quale detta una complessa disciplina delle spese relative al personale degli enti del servizio sanitario nazionale al fine precipuo di "garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per il triennio 2007 - 2009"), che un limite alle spese del personale degli enti del servizio sanitario nazionale deriva, per gli enti ad autonomia speciale, dagli accordi tra stato e regione, e non dalla diretta applicazione del comma 565 dello stesso art. 1; è perciò evidente, prosegue la corte, che, in caso di intervenuto accordo, la norma censurata non può comportare alcuna violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria della regione Valle d'Aosta. Né l'espressione "in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica", contenuta nel comma 660, può significare che detti accordi debbano fissare limiti coincidenti con quelli del comma 565. Tale espressione costituisce, infatti, solo un generico parametro di "coerenza", cui le parti contraenti debbono attenersi ai fini della determinazione del livello delle spese, livello che comunque non può porsi in radicale contraddizione con gli altri obiettivi di finanza pubblica. Ne deriva che le norme censurate si applicano alla ricorrente, in via sussidiaria e transitoria, solo nel caso di mancato raggiungimento degli accordi previsti dal citato comma 660.

b) Con la sentenza n. **145**, la corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 661, della legge n. 296 del 2006, sollevate in quanto il comma 661 avrebbe violato il "criterio di simmetria" tra trasferimento di funzioni e di risorse stabilito dall'art. 1 del d.lgs. n. 241 del 2005, prevedendo "il trasferimento di funzioni senza trasferimento di risorse economiche o con il trasferimento di risorse inferiori al necessario". La corte ritiene il citato criterio di simmetria previsto dal parametro evocato dalla regione siciliana riferibile solo alla specifica ipotesi di trasferimento, dallo stato alla regione, delle funzioni di riscossione delle imposte in conseguenza della devoluzione di "quote di competenza fiscale dello stato" e non, come sostenuto dalla regione, all'ipotesi del trasferimento di funzioni diverse da quelle di riscossione.

La ricorrente deduceva altresì che il comma 661, nel prevedere la possibilità del trasferimento di funzioni dallo stato alle regioni senza un contestuale trasferimento di risorse, avrebbe determinato una violazione dell'autonomia finanziaria della regione siciliana garantita

dall'art. 36 dello statuto e dall'art. 119 cost., rilevante sotto il profilo del rispetto dell'obbligo di copertura della spesa ai sensi dell'art. 81, quarto comma, cost. Secondo la ricorrente, infatti, la norma avrebbe creato un aggravio di spesa per la regione medesima e, perciò, "uno squilibrio finanziario a carico del bilancio regionale".

Anche tale questione non è ritenuta fondata, perché, in relazione al dedotto "squilibrio finanziario", non è individuato alcuno specifico elemento per stabilire che: a) il comma censurato crea un'alterazione del "rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte"; b) detto squilibrio finanziario abbia comunque il carattere della "gravità", così come è richiesto dalla giurisprudenza della corte, la quale considera lesi gli evocati parametri costituzionali solo laddove la variazione del rapporto entrate - spese determini un "grave squilibrio" nel bilancio regionale.

La corte disattende altresì la censura regionale in base alla quale il comma 661 avrebbe determinato una violazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, perché la norma censurata - prevedendo misure dirette a produrre un risparmio per il bilancio dello stato, finalizzato al riequilibrio della finanza pubblica, da realizzarsi "anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali" non accompagnate da un simmetrico trasferimento di risorse - avrebbe inciso sull'equilibrio finanziario e sull'autonomia regionale "al di fuori degli strumenti pattizi individuati negli statuti, od anche liberamente convenuti", violando il medesimo art. 10, "mirante a garantire alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano quelle forme di autonomia più ampie contemplate dalle norme del nuovo titolo V".

Nella medesima decisione, la corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 832, primi due periodi, della legge n. 296 del 2006, in riferimento all'art. 43 dello statuto di autonomia, il quale prevede che: a) nelle "norme di attuazione di cui al comma 831", è riconosciuta alla regione siciliana la retrocessione di una certa quota del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale (primo periodo); b) "tale retrocessione aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della regione alla spesa sanitaria" (secondo periodo). Le disposizioni denunciate - nel rimettere alle norme di attuazione statutaria la disciplina della retrocessione di una certa quota del gettito delle accise - devono essere interpretate, secondo la corte, nel senso che esse si limitano a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, senza con ciò sottrarre alla menzionata commissione paritetica la competenza a determinare tali norme.

La corte riconosce, invece, la fondatezza della questione relativa al terzo periodo del censurato comma 832, ai sensi del quale la determinazione dell'importo annuo della quota da

retrocedere alla regione è effettuata "con decreto del presidente del consiglio dei ministri, su proposta del ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello statuto della regione siciliana". La disposizione denunciata, secondo la corte, nell'attribuire alla commissione paritetica l'ulteriore competenza ad emettere parere circa la misura di detto importo, incide sui poteri e sulle funzioni previsti dallo statuto speciale per tale commissione, perché non si limita a individuare l'ambito delle modifiche da apportare alle norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, ma crea - con una legge statale ordinaria - una speciale funzione consultiva non prevista dallo statuto di autonomia e, al tempo stesso, sottrae alla medesima commissione il potere di stabilire essa stessa, con le norme di attuazione dello statuto, anche le modalità per la determinazione dell'importo annuo delle accise da retrocedere alla regione.

c) Di rilievo è, altresì, la sentenza n. **190**, nella quale la corte, giudicando in ordine alla questione di legittimità di disposizioni statali asseritamente lesiva dell'autonomia finanziaria delle province autonome e degli enti locali, afferma che detta questione debba essere valutata alla stregua delle norme dello statuto (e relative norme di attuazione). Tuttavia, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della costituzione si impone anche alle province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria riconosciuta dallo statuto speciale. La corte sul punto conclude nel senso che, sotto questo aspetto, vi è una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle province autonome dallo statuto speciale.

Passando al merito, la corte afferma che l'obbligo posto dal comma 587 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente al dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società - così come la previsione che tali dati siano resi pubblici ed esposti nel sito web del dipartimento della funzione pubblica, ed in relazione ad essi il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591) - mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. Tali disposizioni sono, infatti, volte a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei predetti dati telematici, in possesso delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di soddisfare esigenze di

razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica. Esse, pertanto, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica che è limite all'autonomia finanziaria delle medesime province autonome.

Con la stessa sentenza, la corte dichiara, invece, l'illegittimità costituzionale dei commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006. La previsione contenuta nel comma 588 del divieto di erogazione di somme in favore di consorzi e società partecipate dalle amministrazioni territoriali, nel caso di inadempimento da parte di queste ultime dell'obbligo di comunicazione dei dati stabilito dal precedente comma 587 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, costituisce un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa della provincia di Bolzano, nonché all'autonomia finanziaria degli enti locali, garantite dal titolo VI dello statuto speciale e, con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione. Nella specie, la violazione del suddetto obbligo di comunicazione non incide sul complessivo limite di spesa da parte della regione o dell'ente locale, potendosi così escludere che detta disposizione costituisca - come affermato dal comma anch'esso impugnato 590 - principio di coordinamento della spesa pubblica, vincolante anche per le regioni e le province autonome. Sulla base dei medesimi argomenti, conclude la corte, devono ritenersi fondate anche le censure sollevate nei confronti del comma 589 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, il quale sanziona la violazione del divieto di erogazione delle somme in favore delle società e dei consorzi partecipati dalle amministrazioni regionali o locali con la detrazione dai fondi erariali a qualsiasi titolo trasferiti alle medesime regioni ed enti locali di una somma pari alla spesa sostenuta nell'anno dagli stessi, non essendo rinvenibile neppure in questo caso alcuna connessione con la violazione di un limite complessivo di spesa imposto a regioni ed enti locali.

7. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

Sono state molte le decisioni che, nel 2009, hanno avuto riguardo alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano. In buona parte dei casi, le problematiche affrontate hanno riguardato l'applicazione del titolo V della parte seconda della costituzione, in ragione della disposizione di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, ai termini del quale "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della [é] legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già attribuite". In ragione di questa estensione, molte delle pronunce che hanno riguardato autonomie speciali già sono state oggetto di analisi nei paragrafi precedenti. Di seguito, si appunterà l'attenzione sulle decisioni specificamente riguardanti le condizioni di autonomia fissate dagli statuti di cui all'art. 116, primo comma, della costituzione.

7.1. Le norme di attuazione degli statuti regionali

Secondo giurisprudenza costituzionale costante, confermata dalla sentenza n. **132**, le norme di attuazione degli statuti regionali ad autonomia speciale, "dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, possono anche avere un contenuto *praeter legem*, nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano, con il limite della corrispondenza delle norme alla finalità di attuazione dello statuto". Nella specie, la norma censurata - art. 4, comma 2, del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 265, che prevede che il personale docente con funzioni di bibliotecario del conservatorio di Bolzano presti servizio con l'orario previsto per il personale amministrativo del conservatorio - non supera il menzionato limite, rispondendo alla finalità di attuare lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, in particolare gli artt. 89 e 100, che concernono la riserva e la ripartizione proporzionale fra i gruppi linguistici dei posti degli uffici statali nella provincia di Bolzano: la norma, prevedendo che nel conservatorio vi siano due docenti bibliotecari, di madre lingua diversa, ha appunto la finalità di garantire il diritto dei cittadini dei vari gruppi linguistici di comunicare nella propria lingua.

7.2. Le leggi statutarie

Con riguardo alle c.d. leggi statutarie, la corte ha reso, nel 2009, una decisione di notevole importanza, riferita alla regione Sardegna.

Nella sentenza n. **149** di dichiara che non spettava al presidente della regione Sardegna procedere alla promulgazione della legge statutaria della regione Sardegna 10 luglio 2008, n. 1, essendo avvenuta la promulgazione nonostante la mancata approvazione della legge statutaria da parte della maggioranza dei voti dei partecipanti al referendum popolare, in violazione del divieto di promulgazione espressamente posto in tale ipotesi dall'art. 15, quarto comma, dello statuto.

Premette la corte che la particolare importanza degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria e delle leggi statutarie delle regioni speciali ha indotto il parlamento, dapprima in sede di revisione dell'art. 123 cost. con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 e poi con la legge costituzionale n. 2 del 2001, a prevedere un possibile controllo preventivo, su istanza del governo, sulla costituzionalità di queste fonti, secondo una opzione comune a tutte le regioni (sentenze n. 469 del 2005 e n. 304 del 2002). Al tempo stesso, si prevede anche l'eventuale integrazione del procedimento di formazione della fonte statutaria autonoma tramite il *referendum* popolare, ove lo richiedano, entro tre mesi, determinati soggetti puntualmente individuati dall'art. 123 cost. e dalle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali (per la Sardegna, si vedano i commi 4 e 5 dell'art. 15 dello statuto regionale).

Lo stato si pone, pertanto, anche con riguardo al procedimento di approvazione e di modifica degli statuti regionali autonomi, in veste di garante della "istanza unitaria" che, (sentenza n. 274 del 2003), connota il pluralismo istituzionale della repubblica, indirizzandolo verso l'osservanza della costituzione.

Nel caso di specie, la configurazione di un controllo preventivo azionabile dal governo comprova la sussistenza in capo al medesimo di un interesse a preservare la supremazia delle previsioni contenute nello statuto speciale dalle lesioni che il procedimento regionale di approvazione o di modifica dello statuto autonomo possa infliggere loro.

Tale interesse non si esaurisce con lo spirare dei termini previsti per sollevare questione di legittimità costituzionale sul testo della legge statutaria, quando il vizio d'illegittimità sopraggiunga nella fase ulteriore del procedimento e si consolidi a seguito dell'atto di promulgazione: esso si proietta, viceversa, anche su tale fase, in relazione alla quale è il conflitto di attribuzione tra enti ad offrirsi quale strumento costituzionale per garantirne la tutela, preservando così la competenza dello stato ad impedire che entrino in vigore norme statutarie costituzionalmente illegittime.

Tale competenza, di regola, si esercita secondo una sequenza procedimentale definita dalle corrispondenti norme dello statuto speciale: il governo può promuovere la questione di legittimità costituzionale entro trenta giorni dalla pubblicazione notiziale della delibera

statutaria. Il controllo così scandito può, però, non consentire al governo di denunciare l'intero spettro di vizi che possono, in ipotesi, inficiare la legge statutaria, atteso che avverso di essa non è esperibile il controllo successivo previsto per le comuni leggi regionali. È questo il caso in cui la lesione si consumi per effetto dell'adozione dell'atto di promulgazione che determini una autonoma e successiva violazione delle norme ad esso sovraordinate. In relazione a tali vizi è, pertanto, attivabile il conflitto di attribuzione.

Il quarto comma dell'art. 15 dello statuto speciale della regione Sardegna prescrive espressamente che la legge statutaria "sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi".

Questa disposizione esige che si verifichi una condizione, ossia l'approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, che, con tutta evidenza, non si è avuta nel caso di cui al presente giudizio.

Avendo il presidente della regione proceduto alla promulgazione malgrado il mancato verificarsi della condizione espressamente prescritta, si è data efficacia ad una legge statutaria il cui procedimento di approvazione non era giunto a compimento.

Né la condizione prescritta dall'ultimo periodo del quarto comma dell'art. 15 dello statuto si realizza in ragione della dichiarazione d'invalidità del *referendum* per il mancato raggiungimento del previsto *quorum* strutturale, dal momento che la succitata previsione statutaria impone, invece, che, in mancanza di una maggioranza di voti validi, la legge statutaria non sia promulgata.

Non rileva a tal fine che l'invalidità della procedura referendaria sia prevista da una legge regionale, ovvero che essa sia stata successivamente dichiarata dalla corte di appello di Cagliari, dato che nella disposizione statutaria ci si riferisce solo ad un dato oggettivo, costituito dalla prevalenza, fra i voti validamente espressi nel *referendum*, di quelli di approvazione, rispetto a quelli contrari: è palese che tale condizione non è stata soddisfatta, né alla luce dell'esito della consultazione, ove i voti contrari hanno prevalso, né, a maggior ragione, se si dovesse considerare invalido il procedimento referendario, e inidoneo come tale ad esprimere una valida maggioranza favorevole.

Pertanto, il presidente della giunta, promulgando ugualmente la legge statutaria, ha violato l'art. 15, quarto comma, dello statuto.

7.3. La ripartizione delle competenze normative tra stato ed autonomie speciali

In molti casi, le competenze delle regioni speciali e delle province autonome sono state prese in considerazione unitamente ad altre contemplate nel titolo V della parte seconda della costituzione. In alcune decisioni, invece, sono venuti in considerazione esclusivamente titoli

competenziali riconosciuti dagli statuti. Al riguardo, possono menzionarsi tre sentenze inerenti a competenze di tipo primario; in una quarta decisione, sono venute in rilievo una competenza primaria ed una competenza concorrente.

Nella sentenza n. **164**, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 2, 3, 5 e 7, della legge della regione Valle d'Aosta 16 ottobre 2006, n. 22, in quanto sottrae indebitamente ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali.

In motivazione la corte rammenta che la regione Valle d'Aosta è titolare, in forza dello statuto speciale, della potestà legislativa primaria in materia urbanistica e di tutela del paesaggio [art. 2, primo comma, lettere *g*) e *q*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta)]. Tale potestà deve, quindi, esercitarsi "in armonia con la costituzione e con i principi dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico - sociale".

La corte, con la sentenza n. 151 del 1986, ha già affermato che le disposizioni della cosiddetta "legge Galasso" (decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante "Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale", convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431) costituiscono norme "di grande riforma economico - sociale" e, segnatamente, ciò "appare incontrovertibile" per l'art. 1, comma primo, di detta legge, che impone il vincolo paesaggistico ed elenca i beni protetti e la stessa qualificazione deve ascriversi all'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, la cui elencazione delle aree tutelate per legge si delinea in modo sostanzialmente analogo In particolare, il vincolo paesaggistico viene, e veniva allora, a gravare anche sui "territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi".

L'art. 142 citato - come già la "legge Galasso" - non distingue, ai fini della tutela paesaggistica, tra laghi naturali e laghi artificiali, con ciò dovendo intendersi che anche questi ultimi sono in essa ricompresi, ben potendo costituire realtà significative sotto il profilo naturale, estetico e culturale

Con la norma impugnata, la regione Valle d'Aosta ha sottratto ai vincoli paesaggistici e, quindi, al regime di tutela *ex lege* imposta dall'art. 142 del codice, le zone contermini ai laghi artificiali.

Con la sentenza n. **209**, la corte accoglie il ricorso promosso dalla provincia autonoma di Trento per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito degli artt. 4, comma 3, 6, 7, 8, comma 1, 9 e 10 del decreto del ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008, concernente il programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile.

In premessa, la corte precisa su quali materie incidono le norme impugnate, contenute nel decreto ministeriale prima citato. La stessa intitolazione dell'atto asseritamente lesivo (Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile), confermata da tutte le disposizioni in esso comprese, induce la corte a ritenere che, nella specie, siano investite le materie dell'"urbanistica", dell'"edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico" e dell'"assistenza e beneficenza pubblica", attribuite alla competenza legislativa primaria delle province autonome di Trento e Bolzano dall'art. 8, numeri 5), 10) e 25) dello statuto della regione Trentino - Alto Adige/Südtirol.

Da tale constatazione deriva che lo stato non aveva titolo a disciplinare, peraltro in modo preciso e dettagliato, modalità e procedure che attengono all'esercizio di potestà legislative e - per effetto dell'art. 16, primo comma, del citato statuto speciale - anche amministrative della ricorrente.

Secondo la corte, l'art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989 - da considerarsi norma interposta - dispone che tutti i finanziamenti in cui sia previsto il riparto o l'utilizzo a favore delle regioni sono assegnati alle province autonome ed affluiscono al bilancio delle stesse per essere utilizzati, secondo normative provinciali, nell'ambito del corrispondente settore, con riscontro nei conti consuntivi delle rispettive province. L'unica eccezione a questa regola è rappresentata dai fondi istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme, che vengono ripartiti, ai sensi del comma 1 del medesimo art. 5, "secondo i criteri e le modalità per gli stessi previsti".

È da escludere, tuttavia, che le norme del decreto ministeriale impugnate dalla ricorrente siano riconducibili alla fissazione di livelli minimi essenziali per la prestazione del servizio sociale dell'edilizia agevolata. La disciplina censurata attiene, infatti, alla fissazione della quota di cofinanziamento gravante sui comuni in relazione a ciascuna proposta di intervento (art. 4, comma 3), ai contenuti edilizio - urbanistici dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile (art. 6), alle caratteristiche dei suddetti programmi di riqualificazione (art. 7), ai bandi regionali mediante i quali vengono fissate le modalità di partecipazione dei comuni e forme di monitoraggio sull'utilizzo dei finanziamenti (art. 8), alle commissioni selezionatrici delle proposte (art. 9) ed ai poteri sostitutivi del ministero delle infrastrutture (art. 10).

La corte ricorda, poi, che le province autonome non possono lamentare l'istituzione di fondi vincolati al perseguimento dello scopo di soddisfare il fab*bis*ogno abitativo dei ceti meno abbienti e sono tenute a rispettare la destinazione impressa dallo stato agli stanziamenti relativi; le stesse province non possono neppure censurare l'indicazione, da parte di norme statali, del

necessario coinvolgimento dei comuni, quali enti esponenziali delle collettività interessate agli interventi in tale settore (sentenza n. 520 del 2000).

Pertanto, l'utilizzazione dei fondi statali "secondo normative provinciali", ai sensi del citato art. 5, comma 2, della legge n. 386 del 1989, "attiene [é] solo alle modalità del loro impiego e non anche alla scelta se impiegarli, ovvero all'individuazione dello scopo da realizzare" (sentenza n. 28 del 2003).

Spetta dunque allo stato, anche dopo la riforma del titolo V della parte II della costituzione, "la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti", mediante "la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 94 del 2007), "strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana" (sentenza n. 166 del 2008).

Ma l'intervento statale diretto ad assicurare una maggiore disponibilità di alloggi a canone sostenibile non può estendersi alle procedure ed alle modalità amministrative con le quali le province autonome, nell'ambito della loro competenza legislativa esclusiva, cui corrisponde analoga competenza amministrativa, attuano in concreto gli interventi in favore delle categorie destinatarie della prestazione sociale in questione. È evidente, infatti, secondo la corte, che la competenza di cui al n. 10) dell'art. 8 del suddetto statuto verrebbe ad essere completamente svuotata se il perseguimento, da parte dello stato, dell'obiettivo di ridurre il disagio abitativo implicasse la possibilità di disciplinare minutamente tutte le attività amministrative connesse all'attuazione pratica degli interventi.

La potestà legislativa primaria delle province autonome nella materia dell'"assistenza e beneficenza pubblica" (art. 8, n. 25, dello statuto speciale) completa il quadro e permette di operare una ricostruzione integrata delle competenze statali e provinciali al riguardo, che consente allo stato, in virtù della finalità di garantire una prestazione in materia di diritti sociali, di istituire fondi a destinazione vincolata, di stabilire i criteri e le modalità della loro ripartizione tra le regioni e le province autonome, ferma restando la competenza provinciale per tutto quanto attiene all'attuazione pratica dello scopo perseguito dal finanziamento statale.

Sulla base delle considerazioni generali svolte, lesive della sfera di competenza costituzionalmente garantita della ricorrente sono ritenute le prescrizioni di cui ai commi 2 e 4, le quali, contenute in un atto amministrativo, in quanto entrano nel dettaglio dei criteri di assegnazione degli alloggi e della determinazione dei canoni di locazione, in assenza di una legge che, anche in linea generale, stabilisca criteri e condizioni.

Anche l'art. 7 del decreto ministeriale in oggetto che stabilisce le caratteristiche, definite "irrinunciabili", dei programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, viene

ritenuto lesivo della competenza primaria della provincia ricorrente, poiché reca disciplina dettagliata in materia di edilizia ed urbanistica. Peraltro, soggiunge la corte, anche a volerle intendere quali norme di fissazione dei livelli minimi delle prestazioni, le disposizioni in questione avrebbero dovuto essere contenute, almeno nelle linee generali, in una legge.

Analoghe considerazioni sono state fatte dalla corte a proposito dell'art. 8, comma 1, che disciplina i bandi di gara, con ciò invadendo la competenza amministrativa della provincia ricorrente, che, ai sensi dell'art. 16 dello statuto speciale, spetta alla stessa in tutte le materie attribuite alla sua competenza legislativa.

Anche l'art. 9 del decreto del ministro delle infrastrutture è ritenuto affetto dallo stesso vizio di legittimità, in quanto disciplina le commissioni selezionatrici delle proposte presentate dai comuni. Tale norma attiene, infatti, alle procedure attuative del programma provinciale ed incide, pertanto, in un ambito di competenza amministrativa propria della ricorrente.

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della presente sentenza deve essere estesa anche nei confronti della provincia autonoma di Bolzano.

Nella sentenza n. **226**, una violazione dei parametri contenuti nello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige viene riscontrata nell'art. 131, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive) laddove recita: "Salva la potestà esclusiva dello stato di tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici".

Al riguardo si rammenta che la giurisprudenza della corte ha ribadito che il paesaggio è un valore "primario" ed anche "assoluto", precisandosi che per paesaggio deve intendersi, innanzitutto, "la morfologia del territorio" regionale e che esso riguarda "l'ambiente nel suo aspetto visivo". In tal senso, come affermato, in particolare, dalla sentenza n. 367 del 2007, "l'art. 9 della costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale".

Ciò posto, la corte ha ritenuto che "la conservazione ambientale e paesaggistica" spetti, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), cost., alla cura esclusiva dello stato (sentenza n. 367 del 2007). In un siffatto contesto, si è inoltre puntualizzato che il predetto titolo di competenza statale "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" (sentenza n. 378 del 2007).

Deve, infatti, rammentarsi che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono attualmente invocabili (art. 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite, da considerarsi (per la singola provincia autonoma o regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione.

È proprio in tale prospettiva che, con specifico riferimento alla competenza legislativa della provincia autonoma di Trento ai sensi dell'art. 8, n. 6), dello statuto di autonomia, questa corte, con la sentenza n. 62 del 2008, ha richiamato la competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela del paesaggio", da esercitare nel rispetto dei limiti generali di cui all'art. 4 dello statuto speciale e, dunque, "in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica".

Ne consegue che la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, cost., lettera *s*), cost. non può operare nei confronti della provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello statuto, i quali comportano che la provincia di Trento debba rispettare la norma fondamentale di riforma economico - sociale costituita dal citato art. 142.

Pertanto, la norma impugnata è incostituzionale nella parte in cui include le province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della costituzione

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle province autonome di Trento e Bolzano relativamente alle attribuzioni in materia di tutela del paesaggio, l'efficacia della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 131, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 63 del 2008, va estesa anche nei confronti della provincia autonoma di Bolzano.

Nella sentenza n. **213**, la corte accoglie la questione di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 12 della legge della provincia di Bolzano 14 marzo 2008, n. 2, che detta norme in materia di istruzione e formazione, e dell'articolo 12-bis della legge della provincia di Bolzano 12 novembre 1992, n. 40, concernente l'ordinamento della formazione professionale, come sostituito dall'art. 14, comma 8, della citata legge provinciale n. 2 del 2008.

Premette la corte che in materia di istruzione e formazione professionale, la costituzione (art. 117) ripartisce nel seguente modo la potestà legislativa tra lo stato e le regioni: spetta allo stato, in via esclusiva, la potestà legislativa relativa alle norme generali sull'istruzione; spetta a stato e regioni, in via concorrente, la potestà legislativa sull'istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; spetta alle regioni, in via residuale, la potestà legislativa concernente la formazione professionale.

Lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige attribuisce alle province autonome la potestà legislativa primaria in materia di "addestramento e formazione professionale" (d.p.r. n. 670 del 1972, art. 8, n. 29) e quella concorrente in materia di "istruzione elementare e secondaria (media, classica, scientifica, magistrale, tecnica, professionale e artistica)" e di "apprendistato" (d.p.r. n. 670 del 1972, art. 9, numeri 2 e 4). Inoltre, l'art. 11 del decreto del presidente della repubblica 10 febbraio 1983, n. 89 (concernente norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige in materia di ordinamento scolastico in provincia di Bolzano), stabilisce che la provincia può emanare norme per l'attuazione delle leggi sugli esami di stato, sentito il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

La prima questione sollevata dal presidente del consiglio dei ministri riguarda gli artt. 8 e 12 della legge della provincia Bolzano n. 2 del 2008, che prevedono l'organizzazione di un corso annuale (corrispondente al quinto anno integrativo degli studi di formazione professionale) volto a "creare i presupposti" per poter sostenere un "esame di stato" diverso da quello disciplinato dalle norme nazionali, suscettibile di consentire l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione artistica, musicale e coreutica direttamente dal sistema della formazione professionale.

La disciplina degli esami di stato per l'accesso agli studi universitari ed all'alta formazione ricade nella materia dell'istruzione, in quanto conclude il percorso di istruzione secondaria superiore ed avvia gli studi di istruzione superiore. Inoltre, essa fa parte dei principi della materia dell'istruzione perché è un elemento di quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale che non può essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e deve essere regolata in modo unitario sull'intero territorio della repubblica.

Che l'esame previsto da queste disposizioni sia diverso da quello regolato dalla legislazione statale può ricavarsi agevolmente dalla comparazione tra le due normative. L'esame di stato che conclude gli studi di istruzione secondaria superiore, disciplinato a livello nazionale dall'art. 3 della legge 10 dicembre 1997, n. 425 prevede lo svolgimento di tre prove scritte e di un colloquio orale su tutte le materie del programma scolastico. L'art. 12 della legge prov. Bolzano n. 2 del 2008 stabilisce, invece, che "le prove di esame vertono sulla valutazione delle

competenze acquisite in cinque delle materie fondamentali", "nonché in almeno una delle materie caratterizzanti l'indirizzo".

La provincia autonoma di Bolzano ha, quindi, istituito, con la legge n. 2 del 2008, un "esame di stato", diverso da quello nazionale. Così facendo, essa non ha operato nell'ambito dei limiti indicati dagli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia, invadendo la sfera di competenze riservata allo stato.

La seconda questione di legittimità costituzionale riguarda l'art. 12-bis della legge prov. Bolzano n. 40 del 1992, come sostituito dall'art. 14, comma 8, della suddetta legge provinciale n. 2 del 2008, regolante il passaggio dal terzo anno della formazione professionale al quarto anno di un istituto professionale statale.

Tale disposizione regola un passaggio tra sistemi e, precisamente, dal sistema della formazione professionale a quello dell'istruzione secondaria superiore, nel quale la legge statale inquadra gli istituti professionali statali (art. 13 del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7). Poiché tale passaggio disciplina l'accesso all'istruzione secondaria superiore, lo stesso ricade evidentemente nella materia dell'istruzione, di potestà legislativa concorrente.

La disposizione impugnata stabilisce che chi possegga la qualifica triennale di formazione professionale o abbia una formazione triennale da apprendista possa iscriversi "al quarto anno di istituto professionale statale dello stesso indirizzo o di indirizzo affine, eventualmente previo superamento di esami integrativi previsti limitatamente all'area linguistica e matematica". Si prevede, dunque, il passaggio dal terzo anno della formazione professionale al quarto anno di un istituto secondario superiore, subordinandolo ad esami eventuali e limitati alle aree della linguistica e della matematica.

Si tratta di un passaggio diverso rispetto a quello regolato a livello nazionale. La legge 28 marzo 2003, n. 53, ripartendo il secondo ciclo di istruzione tra il sistema dell'istruzione secondaria superiore e quello della formazione professionale, non ha escluso il passaggio dall'uno all'altro, anzi ha favorito tale possibilità (art. 2, comma 1, lett. *i*). La legge statale, tuttavia, fa riferimento all'acquisizione di crediti certificati.

La disciplina del passaggio tra sistemi rientra tra i principi fondamentali della materia dell'istruzione. Infatti, il sistema della formazione professionale e quello dell'istruzione costituiscono parti distinte del sistema nazionale di istruzione. Per connetterle, vanno adottate norme di raccordo necessariamente poste dallo stato, dal momento che non possono variare a seconda dell'area territoriale di riferimento. Deve ritenersi, quindi, che anche questa disposizione esuli dalla potestà legislativa conferita alla provincia autonoma dagli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia.

7.4. Le forme di raccordo con lo stato

Le autonomie speciali godono, come noto, di alcune forme di raccordo peculiari. Tra queste, si annovera la possibilità per il presidente regionale o provinciale di partecipare alle sedute del consiglio dei ministri. Sul tema, la corte è intervenuta con la sentenza n. **240**, la quale ha ad oggetto l'art. 5, commi 1, 6, 9, lettera *b*), numero 14), e 12 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 216, finalizzato all'adozione "di misure volte alla ristrutturazione dei mutui bancari, nonché di rilancio e sviluppo economico" per le famiglie, misure tra le quali è compresa l'esclusione dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) per le unità immobiliari adibite ad abitazione principale, che prevede che gli interventi da esso disposti siano finanziati mediante la riduzione di alcune risorse già assegnate alla regione siciliana.

La regione ricorrente afferma che le disposizioni denunciate, in quanto sottraggono "risorse ed interventi specifici per la Sicilia", attengono "direttamente e specificamente" agli interessi della regione siciliana; di conseguenza il mancato coinvolgimento, prima della emanazione di tali disposizioni, del presidente della regione siciliana, comporta la violazione sia dell'art. 21, ultimo comma, dello statuto speciale regionale e delle correlate norme di attuazione approvate con il d.lgs. n. 35 del 2004, sia del principio di leale collaborazione.

Rileva la corte che il grado di coinvolgimento del presidente della regione nelle riunioni del consiglio dei ministri, nel caso in cui tale organo debba adottare provvedimenti "nelle materie che interessano la regione" (terzo comma dell'art. 21 dello statuto), è diverso in ragione del tipo di interessi su cui incidono tali provvedimenti. La normativa di attuazione dello statuto, infatti, distingue nettamente due ipotesi: a) quella in cui il consiglio dei ministri "deve deliberare provvedimenti di qualsiasi natura che riguardano la sfera di attribuzioni proprie e peculiari della regione siciliana" (comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); b) "ogni altra ipotesi in cui [é] i provvedimenti trattati" dal suddetto consiglio "coinvolgono un interesse differenziato, proprio e peculiare della regione siciliana o determinano una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa" (comma 2 dello stesso articolo). Nella prima ipotesi, l'invito rivolto al presidente della regione a partecipare alle riunioni del consiglio dei ministri è obbligatorio (come dispone l'evocato comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); nell'altra ipotesi, invece, il presidente della regione ha l'onere di "chiedere di partecipare alle riunioni del consiglio dei ministri [é], salva la definitiva determinazione del presidente del consiglio, che viene comunicata al presidente della regione" (come dispone il comma 2 - non evocato a parametro - dello stesso articolo).

Da tale ricostruzione del quadro normativo emerge che il mero coinvolgimento di interessi - anche ove questi siano qualificabili come "differenziati, propri e peculiari" - della regione siciliana comporta l'obbligo per il presidente del consiglio di invitare il presidente della regione a partecipare alla riunione del consiglio dei ministri, solo nel particolare caso in cui tali interessi attengano anche ad "attribuzioni proprie e peculiari" dell'ente regionale, cioè a specifici titoli competenziali, espressamente contemplati nello statuto speciale di autonomia. Nella specie, la regione ricorrente si limita ad affermare genericamente che le disposizioni censurate "coinvolgono direttamente e specificamente la regione siciliana ed i suoi interessi"; ipotesi, questa, che consente al presidente della regione solo di avanzare la richiesta di essere invitato a partecipare al consiglio dei ministri. Ne consegue, con tutta evidenza, la non fondatezza della promossa questione di legittimità costituzionale.

Quanto alla prospettata violazione del principio di leale collaborazione, in riferimento all'art. 4 del d.lgs. n. 35 del 2004, si rileva che, per espresso disposto di tale articolo, la "preventiva informazione sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno delle sedute del consiglio dei ministri cui è chiamato a partecipare" il presidente della regione è funzionale "a quanto prescritto dall'articolo 21, terzo comma dello statuto". Tale informazione presuppone, cioè, che il presidente della regione sia "chiamato a partecipare" al consiglio dei ministri e, quindi, che il presidente del consiglio, alternativamente: a) debba adempiere l'obbligo di invitare il presidente della regione, nel caso di ordine del giorno che "coinvolga" la "sfera di attribuzioni proprie e peculiari della regione siciliana" (comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. n. 35 del 2004); b) si sia discrezionalmente determinato a diramare tale invito, a séguito della richiesta dello stesso presidente della regione, nel caso in cui, come si è visto, i provvedimenti trattati dal consiglio "coinvolgano" "un interesse differenziato, proprio e peculiare della regione siciliana" o determinino "una rilevante e diretta interferenza sullo specifico indirizzo politico della stessa" (comma 2 dello stesso articolo 2).

Nella specie, si verte nella seconda delle due ipotesi, e cioè in quella di "un interesse differenziato, proprio e peculiare" della regione, che legittimerebbe il presidente della regione solo a richiedere di partecipare alla seduta del consiglio dei ministri, "salva la definitiva determinazione del presidente del consiglio" (art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 35 del 2004). Al riguardo, la ricorrente lamenta che il proprio presidente non è stato messo in grado di avanzare tale richiesta, non essendo stato preventivamente informato dal presidente del consiglio dei ministri sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno della seduta del consiglio dei ministri. Va tuttavia rilevato che il sistema dello statuto e delle relative norme attuative non prevede alcun obbligo di preventiva informazione. L'inesistenza di un tale obbligo rende indubbiamente più

difficile per il presidente della regione avanzare tempestivamente ed in modo pertinente la richiesta di partecipare alle riunioni del consiglio dei ministri. Questa difficoltà non è, però, rilevante per il sistema statutario, che ha inteso, invece, garantire la discrezionalità politica del presidente del consiglio dei ministri, consentendogli, attraverso la mancata comunicazione dell'ordine del giorno delle sedute consiliari, di "anticipare" la propria determinazione di non invitare il presidente della regione. Ne consegue che la rilevata mancanza di una previsione statutaria (o di norme equiparate) del suddetto obbligo di "preventiva informazione" esclude la dedotta violazione del principio di leale collaborazione.

Le considerazioni che precedono lasciano impregiudicata ogni valutazione circa la "qualità" dell'interesse dedotto dalla ricorrente e, in particolare, se esso possa qualificarsi, in concreto, "differenziato, proprio e peculiare della regione siciliana". Va tuttavia ricordato che la previsione negli statuti regionali di autonomia speciale dell'obbligo di invitare i presidenti regionali a partecipare alle sedute del consiglio dei ministri, quando queste abbiano all'ordine del giorno questioni di particolare interesse per la regione, costituisce norma di carattere eccezionale e, pertanto, di stretta interpretazione. Secondo la corte, una forma così intensa di collaborazione fra organi del più elevato rango statale e regionale non trova giustificazione quando l'intervento normativo, oggetto della deliberazione del consiglio dei ministri, presenti un carattere unitario e globale e produca indistintamente effetti sull'intero territorio nazionale, così da interessare "tutta la comunità nazionale, e solo in quanto in essa incluse, anche le singole regioni" (sentenza n. 166 del 1976). In tale ipotesi, infatti, la deliberazione statale è espressione di un interesse tipico ed esclusivo dello stato, cui corrisponde una mera localizzazione territoriale degli effetti della deliberazione medesima, senza che sussista un interesse differenziato e di peculiare connotazione della singola regione autonoma.

7.5. L'autonomia finanziaria

Con la sentenza n. **74**, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 48 e 49 dello statuto speciale della regione Friuli - Venezia Giulia come integrati dall'art. 1, comma 4, del d.lgs. n. 137 del 2007, che ne costituisce attuazione - dell'art. 2, comma 5, primo periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

La disposizione censurata, prevedendo che, "in sede di prima applicazione, i maggiori introiti a favore del bilancio della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia derivanti dall'applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137, non possono superare, per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente gli importi di 20 milioni di euro e di 30 milioni di euro", poneva un limite all'ammontare annuo statutariamente spettante alla regione delle ritenute sui redditi da pensione percepiti dai soggetti passivi residenti nella medesima

regione, ancorché riscosse fuori del territorio regionale. Con ciò la disposizione viene ritenuta lesiva del combinato disposto degli evocati parametri, il quale invece, nell'ambito dei sei decimi del gettito dell'IRPEF, non pone alcun limite a detto ammontare.

In via consequenziale, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 47-ter, comma 1, primo periodo, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, e dell'art. 41, comma 11, primo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, in quanto tali disposizioni - che costituiscono *ius superveniens* - , applicando anche agli anni 2010 e 2011 il limite di 30 milioni di euro nell'erogazione a favore della regione, introducono una disciplina analoga a quella del censurato primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Con la sentenza n. **209**, la corte ritiene, con riferimento all'art. 4, comma 3, del ministro delle infrastrutture 26 marzo 2008 - il quale fissa nel quattordici per cento la quota di cofinanziamento comunale in relazione a ciascuna proposta di intervento in materia di edilizia agevolata - , che mentre la quota di cofinanziamento gravante sulle regioni e sulle province autonome, pari al trenta per cento delle risorse statali destinate allo scopo, risponde all'esigenza di assicurare un livello uniforme di partecipazione di queste alla realizzazione del programma nazionale di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, la fissazione in dettaglio della quota di cofinanziamento gravante sui comuni compresi nel territorio della provincia ricorrente incide sulla sfera di autodeterminazione di quest'ultima nei suoi rapporti con gli enti locali, restringendo in modo indebito sia i margini della programmazione, su scala provinciale, degli interventi in questo campo, sia la competenza della stessa provincia in materia di finanza locale, stabilita dall'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992, che costituisce norma di attuazione dello statuto speciale.

Difatti non è in contestazione il potere dello stato di fissare la quota di cofinanziamento spettante alla provincia autonoma, né che i comuni siano anch'essi responsabilizzati mediante la partecipazione finanziaria al programma di edilizia agevolata, secondo un principio generale valido per tutto il territorio nazionale. Ciò che esorbita dalla competenza dello stato è soltanto la determinazione quantitativa della quota di cofinanziamento.

Con la sentenza n. **334** si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 77-quater, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, nella parte in cui esso si applica alle province autonome di Trento e Bolzano.

La provincia autonoma di Trento lamentava il contrasto della norma censurata, secondo la quale "le entrate costituite da assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente direttamente dal bilancio dello stato devono essere versate per le regioni, le province autonome e gli enti

locali nelle contabilità speciali infruttifere ad essi intestate presso le sezioni di tesoreria provinciale dello stato", rispetto a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 268 del 1992, che invece prevede l'accredito delle entrate spettanti alla provincia "ai conti correnti accesi presso la tesoreria centrale a favore degli enti suddetti".

La corte rileva che le contabilità speciali infruttifere intestate alle province autonome presso le sezioni di tesoreria provinciale dello stato, di cui alla norma censurata, sono diverse da quelle relative ai conti correnti accesi presso la tesoreria centrale, di cui all'evocato parametro. Si tratta dunque di una riorganizzazione della tesoreria unica statale che determina pur sempre un diverso assetto normativo e, pertanto, avrebbe potuto essere legittimamente realizzata, quanto al Trentino - Alto Adige, solo previa modifica della citata disposizione di attuazione statutaria.
L'efficacia della dichiarazione di illegittimità costituzionale, essendo basata sulla violazione del sistema statutario del Trentino - Alto Adige, viene estesa anche alla provincia autonoma di Bolzano.

Con la stessa sentenza n. **334**, la corte dichiara invece la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale riferita dalla ricorrente regione siciliana al medesimo comma 7 dell'art. 77-quater, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, in riferimento al combinato disposto degli artt. 36 dello statuto regionale e 2 del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074.

La corte richiama la propria giurisprudenza sulle norme che fissano mere modalità tecnico - contabili per il versamento di somme dovute dallo stato alla regione, che di per sé non contrastano con l'art. 36 dello statuto regionale siciliano né con l'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, in quanto non incidono in alcun modo sull'ammontare delle somme stesse.

Tale è anche il caso della disposizione censurata, la quale si limita a prevedere, nell'ambito della riorganizzazione del sistema di tesoreria dello stato, una nuova modalità di accreditamento di somme spettanti alla regione, senza pertanto recare alcun pregiudizio alla finanza regionale. Ne consegue che tale disposizione non si pone in contrasto con il sistema statutario siciliano, il quale, a differenza di quello del Trentino - Alto Adige, non contiene previsioni specifiche relative alle modalità di accreditamento delle somme dovute alla regione.

Non fondata è anche ritenuta la questione, sollevata dalla stessa regione siciliana, relativa all'art. 83, comma 21, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, che inserisce, nell'art. 22 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), i commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, i quali prevedono l'obbligo per gli agenti della riscossione di riversare somme eccedenti quelle complessivamente richieste dall'agente della

riscossione all'entrata del bilancio dello stato con successiva riassegnazione delle eccedenze incassate ad apposito fondo speciale.

I parametri evocati dalla regione non le riconoscono alcun diritto sulle somme riscosse in eccedenza rispetto ai tributi erariali. Essi si limitano, infatti, ad attribuire alla regione le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dovendosi intendere per tali entrate solo i tributi erariali effettivamente dovuti, e non certo le somme eccedenti tali tributi, indebitamente corrisposte dai contribuenti.

Con la sentenza n. **341**, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, nella parte in cui si applica all'università della Valle d'Aosta, nel senso di imporre anche all'università della Valle d'Aosta l'obbligo di versare al bilancio dello stato le somme provenienti dall'applicazione delle misure di contenimento della spesa previste dal medesimo art. 61.

Tenuto infatti conto che, in base al d.lgs. n. 282 del 2000, la regione autonoma Valle d'Aosta emana norme legislative in materia di finanziamento dell'università della Valle d'Aosta, la disposizione censurata dispone unilateralmente, e senza alcuna forma di coinvolgimento della regione Valle d'Aosta, l'acquisizione al bilancio statale di somme provenienti dall'applicazione di misure di contenimento che si riferiscono a voci di spesa che sono finanziate anche con risorse poste a carico del bilancio regionale. In tal modo, ha ritenuto la corte, la norma impugnata, da un lato, viola il principio di leale collaborazione, e, dall'altro lato, lede la potestà legislativa in materia di finanziamento dell'ateneo che è attribuita alla regione Valle d'Aosta da un decreto di attuazione dello statuto, cui la costante giurisprudenza di questa corte riconosce forza prevalente su quella delle leggi ordinarie.

Con la stessa sentenza n. **341**, la corte dichiara poi l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 14, del decreto-legge n. 112 del 2008, nella parte in cui si applica alle province autonome di Trento e di Bolzano, il quale prevede la rideterminazione con una riduzione del 20 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2008 dell'importo dei trattamenti economici complessivi spettanti ai direttori generali, ai direttori sanitari, ai direttori amministrativi, e compensi spettanti ai componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende ospedaliero universitarie, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e degli istituti zooprofilattici. La corte constata il difetto di legittimazione dello stato a dettare norme di coordinamento finanziario, in quanto finalizzate al contenimento di spesa sanitaria provinciale interamente sostenuta dalla provincia, senza alcun apporto a carico del bilancio dello stato.

7. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

Nel 2010 sono state numerose anche le decisioni concernenti le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. In molti casi sono venute in rilievo le modalità di applicazione a tali enti delle norme del titolo V della parte II della costituzione - così come modificato nel 2001 - e, in particolare, della c.d. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l.cost. n. 3 del 2001. Stando a quest'ultima disposizione infatti, "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della [...] legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Per quanto riguarda le pronunce d'interesse ai fini della ricostruzione del riparto di competenze tra stato ed autonomie speciali, perciò, nel prosieguo dell'analisi l'attenzione sarà precipuamente rivolta alle decisioni riguardanti i titoli competenziali fissati negli statuti speciali di cui all'art. 116, comma 1, della costituzione.

Un ulteriore ambito d'interesse è costituito dalle condizioni dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali e delle province autonome: nel 2010, infatti, diverse pronunce hanno avuto ad oggetto aspetti particolari del regime finanziario di taluni fra questi enti, oppure le relazioni tra il percorso di riforma della finanza regionale e locale avviato dalla legge n. 42 del 2009 - e preceduto da alcuni interventi normativi anteriori - e il particolare regime finanziario applicato nei singoli enti ad autonomia speciale.

7.1. La ripartizione delle competenze normative tra stato ed autonomie speciali

Nel corso del 2010 la corte costituzionale si è soffermata in numerose occasioni sulle disposizioni degli statuti speciali attributive di competenza legislativa; talvolta queste sono state adoperate come parametro, talaltra la corte si è trovata a chiarirne la portata e i limiti rispetto ai titoli competenziali di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 117 della costituzione.

7.1.1. Le materie di competenza primaria

a) "Ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini" (art. 8, n. 8, del d.p.r. n. 670 del 1972)

Nella sentenza n. **173** la corte ha rigettato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 35, comma 2, della legge n. 340 del 2000, come sostituito dall'art. 22, comma 1, della legge n. 229 del 2003. La norma sospettata d'incostituzionalità prevede che "Chi intende

proporre in giudizio una domanda relativa all'ordinamento dei masi chiusi è tenuto ad esperire il tentativo di conciliazione ai sensi dell'art. 46 della legge 3 maggio 1982, n. 203".

Ad avviso del giudice remittente tale disposizione sarebbe stata illegittima, poiché lo statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige riserva la disciplina dell'ordinamento dei masi chiusi alla potestà legislativa primaria delle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 8, n. 8, del d.p.r. n. 670 del 1972). Poiché tale potestà legislativa si estenderebbe fino alla materia processuale, il legislatore statale del 2003 avrebbe così violato i propri limiti competenziali.

La corte si è pronunciata per l'infondatezza della questione. La potestà primaria del legislatore provinciale in materia di ordinamento dei masi chiusi, "più ampia [...] anche rispetto a quella ordinariamente spettantegli laddove essa si caratterizza per essere primaria, trova la sua giustificazione nell'esigenza di rispettare e, se del caso, ristabilire la disciplina del maso chiuso quale si è stratificata nella tradizione e nell'esperienza giuridica riconducibile al diritto preesistente a quello nazionale (sentenze n. 405 del 2006 e n. 4 del 1956)". Sulla base di questi principi la corte in diverse occasioni ha riconosciuto la legittimità di disposizioni legislative provinciali, relative alla disciplina del maso chiuso, che incidevano anche sul diritto privato e sulla giurisdizione, in quanto, "per il tramite di esse, si tendeva a ripristinare alcuni aspetti originari e tradizionali della complessiva normativa afferente all'istituto" (sentenze n. 4 del 1956 e n. 55 del 1964). Ogniqualvolta tale finalità non sia riscontrabile, riemergono gli ordinari limiti alla competenza legislativa primaria provinciale (art. 4 del d.p.r. n. 670 del 1972) e "la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l'abituale estensione".

Alla luce di questi principi la questione di legittimità della disposizione impugnata risulta infondata. Essa infatti, introducendo una misura processuale con finalità di deflazione del contenzioso, "non opera alcuna, sia pur marginale, trasformazione della disciplina sostanziale dell'istituto stesso rispetto ai suoi contenuti fissati nella tradizione giuridica".

b) "Caccia" (art. 4, n. 3, della legge cost. n. 1 del 1963)

Nella sentenza n. **233** la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, dell'art. 37, comma 1, e dell'art. 48, comma 6, della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 13 del 2009 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della regione Friuli - Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE. Attuazione dell'articolo 7 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Attuazione del Regolamento (CE) n. 853/2004 in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. Modifiche a leggi regionali in materia di sportello unico per le attività produttive, di interventi sociali e artigianato, di valutazione ambientale

strategica (VAS), di concessioni del demanio pubblico marittimo, di cooperazione allo sviluppo, partenariato internazionale e programmazione comunitaria, di gestione faunistico - venatoria e tutela dell'ambiente naturale, di innovazione - legge comunitaria 2008).

Per quanto qui interessa, l'art. 37, comma 1 della legge regionale n. 13 del 2009 individuava i criteri in base ai quali è possibile esercitare l'attività venatoria sul territorio regionale, prevedendo che "In funzione del loro livello di popolazione, della distribuzione geografica e del tasso di riproduzione in tutta la regione Friuli - Venezia Giulia, le specie elencate nell'allegato II della direttiva 79/409/CEE del consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, possono essere oggetto di attività venatoria nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale di recepimento".

Le disposizioni regionali impugnate sono riconducibili alla materia "caccia", rientrante nella competenza legislativa primaria della regione (art. 4, n. 3, dello statuto di autonomia). Lo stesso statuto, però, subordina l'esercizio della potestà legislativa in tale materia al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali. L'art. 7 della direttiva n. 79/409/CEE prevede che le specie ornitologiche elencate nell'allegato II possono essere oggetto di atti di caccia "nel quadro della legislazione nazionale". In attuazione di tale precetto normativo comunitario, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 contempla appositi elenchi delle specie cacciabili e dei periodi in cui ne è autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti eventualmente diretti a modificare tali previsioni. L'art. 18, perciò, "garantisce, nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva n. 79/409/CEE, standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale e, pertanto, ha natura di norma fondamentale di riforma economico - sociale, in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito delle regioni a statuto speciale" (sentenze n. 536 del 2002 e n. 227 del 2003). Nell'esercizio della propria potestà legislativa primaria, perciò, il legislatore regionale risulta avere violato il limite delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali assegnatogli dall'art. 4 dello statuto di autonomia.

c) "Lavori pubblici d'interesse regionale (o provinciale)" (art. 8, n. 17, del d.p.r. n. 670 del 1972; art. 4, n. 9, della legge cost. n. 1 del 1963)

Con la sentenza n. **45** la corte ha esaminato, accogliendola parzialmente, una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto numerose disposizioni delle leggi della provincia autonoma di Trento n. 10 del 2008 (Modificazioni della legge provinciale 10 settembre 1993, n. 26, in materia di lavori pubblici, della legge provinciale 13 dicembre 1999, n. 6, in materia di sostegno dell'economia, e della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1, in materia di urbanistica) e

n. 16 del 2008 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008 - 2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009 - 2011 della provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2009).

Ad avviso del presidente del consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate esorbiterebbero dalla competenza legislativa primaria che lo statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige attribuisce alla provincia in materia di "lavori pubblici di interesse provinciale" (art. 8, n. 17). Le disposizioni impugnate, invece, inciderebbero su ambiti materiali di esclusiva competenza legislativa statale, quali la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lettere e), l), m), della costituzione); nell'esercizio di tali competenze lo stato ha emanato il d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Prima di affrontare l'esame delle singole censure, la corte accerta se nel giudizio rilevino le norme contenute nel titolo V della parte II della costituzione ovvero quelle contenute nello statuto speciale. Stando alla parte resistente, troverebbero applicazione le sole disposizioni statutarie, poiché più favorevoli rispetto al sistema di riparto competenziale delineato in questo ambito dalla revisione costituzionale effettuata con legge cost. n. 3 del 2001 (clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). Per quanto riguarda il riparto di competenze legislative tra lo stato e le regioni a statuto ordinario, la corte ricorda che, in mancanza di un'espressa indicazione nel nuovo testo dell'art. 117 cost., i lavori pubblici non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano in ragione dell'oggetto al quale afferiscono (sentenza n. 303 del 2003), "e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali". Non sono perciò configurabili né una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né, tantomeno, un ambito materiale dei lavori pubblici regionali (sentenza n. 401 del 2007). Ciò premesso, in questo ambito le regioni "sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedimentali che afferiscono a materie di propria competenza, nonché gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale" (sentenza n. 160 del 2009). Alle regioni a statuto ordinario è consentito emanare norme riconducibili a tali competenze e suscettibili di produrre effetti proconcorrenziali, purché tali effetti risultino indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza (sentenze n. 160 del 2009 e n. 431 del 2007).

In questa materia i margini di manovra per il legislatore della provincia autonoma di Trento risultano senz'altro più ampi di quelli dei legislatori delle regioni a statuto ordinario, poiché l'art.

8, n. 17, dello statuto speciale attribuisce alla province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di "lavori pubblici di interesse provinciale". "Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l'ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia [...] rispetto a quella assicurata alle regioni a statuto ordinario dal novellato titolo V, che, come già sottolineato, non contempla un ambito materiale, nel settore dei lavori pubblici, che possa considerarsi di competenza regionale". Tale potestà, però, deve essere esercitata in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello stato e nel rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica (artt. 8 e 4 dello statuto speciale). Tra gli obblighi internazionali rilevanti in questo caso bisogna senz'altro annoverare il rispetto dei principi generali del diritto dell'Unione europea e delle disposizioni contenute nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con particolare riguardo a quelle che tutelano la libera concorrenza. D'altra parte, la nozione di concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), cost. riflette necessariamente quella operante in ambito comunitario (sentenza n. 401 del 2007). La previsione, al livello provinciale, di norme che si discostino dal modello definito in ambito comunitario viola perciò tanto i valori tutelati dal diritto europeo, quanto le normative statali adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), cost. "In conclusione sul punto, la provincia autonoma di Trento, nel dettare norme in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, pur esercitando una competenza primaria specificamente attribuita dallo statuto di autonomia, deve non di meno rispettare, con riferimento soprattutto alla disciplina della fase del procedimento amministrativo di evidenza pubblica, i principi della tutela della concorrenza strumentali ad assicurare le libertà comunitarie e dunque le disposizioni contenute nel codice degli appalti che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo".

Un ulteriore limite alle competenze legislative provinciali di cui all'art. 8 dello statuto di autonomia è costituito dai principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, "tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti alla disciplina di istituti e rapporti privatistici, che non può che essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza". Da questa constatazione si devono trarre conseguenze soprattutto in punto di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto. In tale fase della vicenda contrattuale, inoltre, si collocano anche "istituti che rispondono ad interessi unitari e che, implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello stato, possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico - sociali". In sede di disciplina della fase di conclusione

ed esecuzione del contratto di appalto, la provincia autonoma di Trento è perciò tenuta a rispettare quelle norme statali, contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, che risultino espressive di principi dell'ordinamento giuridico della repubblica ovvero di norme di riforma economico - sociale.

Inoltre, alla luce delle considerazioni svolte dalla corte nella sentenza n. **482** del 1995 e "ancora oggi valide", ai principi desumibili dalle disposizioni del codice degli appalti deve essere riconosciuto natura di norme fondamentali di riforma economico - sociale della repubblica; ciò vale, in particolare, per le disposizioni del suddetto codice che attengono alla scelta del contraente, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla sua esecuzione.

Per quanto riguarda la materia del contenzioso giurisdizionale, essa rientra nella competenza legislativa esclusiva dello stato. La disciplina statale in materia dà quindi corpo a principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, capaci anch'essi di fungere da limite alla potestà legislativa primaria della provincia autonoma di Trento (sentenza n. 73 del 2008).

Per quanto riguarda le disposizioni della legge impugnata di cui la corte ha dichiarato l'illegittimità alla luce di tali considerazioni generali, si veda supra, cap. III, sez. II, par. 2.1.5.

Con la sentenza n. **221** la corte ha esaminato il ricorso presentato dal presidente del consiglio dei ministri avverso gli artt. 1, comma 5, lettere a), b), c), k), e 7, comma 9, della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 11 del 2009. Il ricorrente ha lamentato la violazione, ad opera del legislatore regionale, dell'art. 117, comma 2, lett. s), cost. e dell'art. 4, comma 1, dello statuto speciale in relazione all'art. 117, comma 2, lettere e) e l).

Il ragionamento svolto dalla corte costituzionale prende le mosse da una ricostruzione delle linee fondamentali del riparto delle competenze legislative tra stato e autonomie speciali in materia di appalti pubblici (sentenza n. 45 del 2010). Alla regione Friuli - Venezia Giulia, infatti, l'art. 4, n. 9, dello statuto speciale attribuisce una competenza legislativa primaria nella materia "lavori pubblici di interesse regionale". Poiché il nuovo titolo V della parte II della costituzione non contempla una materia "lavori pubblici", alla regione Friuli - Venezia Giulia, in ragione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, si applica la previsione statutaria ora citata. Come specifica lo stesso art. 4 dello statuto speciale, però, tale potestà legislativa primaria deve esercitarsi in armonia con la costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico dello stato, con le norme fondamentali delle riforme economico - sociali e con gli obblighi internazionali dello stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni. Vengono dunque in rilievo gli stessi limiti specificati analiticamente nella sentenza n. 45 del 2010: il rispetto dei principi della tutela della concorrenza di fonte europea, ribaditi dal legislatore statale in virtù dell'art. 117, comma 2, lett.

e), cost.; il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, tra i quali rientrano quelli relativi alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto; gli istituti rispondenti ad interessi unitari che si collocano nella medesima fase delle vicende contrattuali e che devono ritenersi espressivi del limite delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali.

Alla luce di tali considerazioni, l'art. 1, comma 5, lett. a), della legge reg. n. 11 del 2009 è dichiarato illegittimo in quanto contrastante con l'art. 93 del d.lgs. n. 163 del 2006, in cui può essere ravvisata una norma fondamentale della riforma economico - sociale (sentenza n. 482 del 1995) (cfr. anche supra, cap. III, sez. II, par. 2.1.5).

d) La materia elettorale (art. 9, comma 3, del r.d.lgs. n. 455 del 1946; art. 15, comma 2, della legge cost. n. 4 del 1948)

Nella sentenza n. **143** la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della regione siciliana n. 29 del 1951 (Elezione dei deputati all'assemblea regionale siciliana), come modificata dalla legge della regione siciliana n. 22 del 2007 (Norme in materia di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali), nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco o assessore di un comune, compreso nel territorio della regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti.

Con la disciplina legislativa impugnata il legislatore regionale aveva fatto venire meno il precedente parallelismo tra ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità dei deputati regionali. A seguito di tali modifiche, risultavano ineleggibili a deputato regionale i presidenti e gli assessori delle province regionali e i sindaci e gli assessori dei comuni, compresi nel territorio della regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti. Al tempo stesso, la successiva assunzione di questi incarichi amministrativi locali da parte di un deputato regionale non comportava più l'insorgere di alcuna incompatibilità.

In virtù dell'art. 9, comma 3, dello statuto regionale speciale (come modificato dall'art. 1 della legge cost. n. 2 del 2001), la regione siciliana dispone di una potestà legislativa primaria nella materia elettorale, con ciò intendendosi "le modalità di elezione del presidente della regione, di nomina e di revoca degli assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici". Tale potestà, peraltro, non può che essere esercitata in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, nonché nel rispetto della previsione del settimo comma dell'art. 3 dello statuto stesso, dove sono direttamente determinate alcune ipotesi di incompatibilità.

La corte richiama la propria giurisprudenza, "non di rado relativa a leggi della stessa regione siciliana", in cui si afferma che nella materia elettorale l'attività legislativa regionale incontra

necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (artt. 3 e 51 cost.). Per quanto specificamente riguarda la questione delle ineleggibilità e delle incompatibilità dei consiglieri degli enti locali, la corte ricorda che la disciplina regionale deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale "a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dall'identità di interessi che comuni e province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la regione di appartenenza" (sentenza n. 288 del 2007). La potestà legislativa della regione siciliana è in tema di elezioni dell'assemblea regionale è senz'altro più ampia di quella relativa alle elezioni dei consigli comunali e provinciali (sentenze n. 162 e n. 20 del 1985 e n. 108 del 1969); anch'essa, tuttavia, incontra un limite insuperabile nell'esigenza di garantire il rispetto del fondamentale diritto politico di elettorato passivo "in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale". Non si tratta di disconoscere la potestà legislativa primaria in materia elettorale della regione siciliana, ma di garantire in via generale un diritto fondamentale (sentenza n. 235 del 1988). Tale conclusione non muta se per una certa categoria di soggetti la legislazione regionale amplia - anziché ridurre - il diritto di elettorato passivo rispetto alle regole statali, poiché anche una disciplina di questo tipo indirettamente comprime gli analoghi diritti di altri soggetti interessati (sentenze n. 84 del 1994 e n. 463 del 1992). La previsione di ipotesi diversificate di cause di ineleggibilità e di incompatibilità al livello regionale deve perciò essere motivata da condizioni peculiari locali, rimesse al congruo e ragionevole apprezzamento del legislatore siciliano (sentenza n. 276 del 1997).

Ciò ricordato, la legge della regione siciliana n. 22 del 2007, abrogando la previsione dell'incompatibilità sopravvenuta nell'ipotesi in cui un deputato regionale assuma, durante il suo mandato, l'incarico di sindaco o di assessore comunale, "ha posto in essere (senza che fosse palesata alcuna specifica ragione) una disciplina che si allontana da una linea di tendenza ben radicata nell'ordinamento giuridico".

La previgente legislazione statale relativa alle incompatibilità dei consiglieri delle regioni a statuto ordinario prevedeva l'incompatibilità tra l'ufficio di consigliere regionale e quelli di presidente o assessore di giunta provinciale e di sindaco o assessore di comuni compresi nella regione, rilevabile anche successivamente all'elezione del consiglio regionale (artt. 6 e 7, comma 3, della legge n. 108 del 1968; artt. 4, comma 1, e 6, comma 2, della legge n. 154 del 1981). Anche il vigente d.lgs. n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) prevede l'incompatibilità con l'ufficio di consigliere regionale dei presidenti ed assessori delle province e dei sindaci ed assessori dei comuni compresi nel territorio regionale, precisando che

"le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento della elezione, sia che sopravvengano ad essa, importano la decadenza dalle predette cariche" (artt. 65, comma 1, e 68, comma 2).

L'art. 122, comma 1, cost. - modificato, sul punto, dalla legge cost. n. 1 del 1999 - prevede che le regioni a statuto ordinario siano competenti a determinare il sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente, degli altri componenti della giunta e dei consiglieri regionali nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge della repubblica. Il legislatore statale ha provveduto a dettare questa disciplina di principio con la legge n. 165 del 2004. Per la regione siciliana i principi formulati dal legislatore statale del 2004 non si impongono negli stessi termini che valgono per le regioni a statuto ordinario in forza dell'art. 122 cost. Essi, però, possono risultare "espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 cost.". "Non si tratta, pertanto, di applicare un principio fondamentale - tipico di una materia legislativa ripartita - ad una regione dotata di potestà legislativa primaria, ma di dedurre [...] l'esistenza di una situazione contrastante con gli artt. 3 e 51 cost.". Di tale esigenza si fa sicuramente carico il vincolo di configurare le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità in caso di conflitto tra l'ufficio di consigliere regionale "e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva" (artt. 2, comma 1, lett. c), e 3, comma 1, lett. a), della legge n. 165 del 2004). Oltre agli artt. 3 e 51 viene dunque in rilievo anche l'art. 97 cost.

L'art. 8 della legge della regione siciliana n. 29 del 1951 prevede l'ineleggibilità a deputato regionale dei sindaci e degli assessori dei comuni, compresi nel territorio regionale, la cui popolazione è superiore a ventimila abitanti. Rimane allora da verificare se la mancata previsione del parallelismo tra causa di ineleggibilità e causa di incompatibilità sopravvenuta ad opera della legge regionale n. 22 del 2007 sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica ovvero i principi del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. La corte ribadisce di avere già ritenuto contraria all'art. 97 cost., sia pure in linea di principio, una siffatta ipotesi di cumulo delle cariche (sentenza n. 201 del 2003). E pur vero che dopo la revisione costituzionale che nel 1999 ha interessato l'art. 122 cost. "le regioni possono operare scelte diverse nello svolgimento del principio in questione, nel senso di introdurre anche temperamenti alla radicale esclusione del cumulo tra le due cariche. E tuttavia tale potere discrezionale trova un limite nella necessità di assicurare il rispetto del principio di divieto del cumulo delle funzioni, con la conseguente incostituzionalità di previsioni che ne rappresentino una sostanziale elusione [...] una non irragionevole causa di affievolimento del

divieto in questione può essere costituita dalle ridotte dimensioni territoriali del comune, ove il consigliere regionale venga a ricoprire la carica di sindaco o assessore. Con specifico riferimento alla realtà siciliana, siffatta considerazione ha trovato spazio nella previsione del già rammentato art. 8 della legge reg. n. 29 del 1951, che limita l'ineleggibilità all'ufficio di deputato regionale ai soli amministratori dei comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti". Ne deriva l'illegittimità della normativa regionale impugnata per violazione degli artt. 3, 51 e 97 cost.

Con la sentenza n. **283** la corte ha affrontato, non accogliendola, una questione di legittimità dell'art. 1, comma 1, lett. r), della legge reg. Valle d'Aosta n. 20 del 2007 (Disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità con la carica di consigliere regionale, ai sensi dell'articolo 15, comma secondo, dello statuto speciale). Tale disposizione stabilisce che sono ineleggibili alla carica di consigliere regionale "il legale rappresentante e i direttori di struttura sanitaria o socio - sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'azienda regionale USL della Valle d'Aosta".

Ad avviso del giudice remittente, tale disposizione violerebbe gli artt. 3 e 51 cost., dal momento che prevede una deroga assoluta al diritto di elettorato passivo, sotto forma di causa di ineleggibilità non rimuovibile ex post: alla corte si richiede perciò di valutare se la qualità di legale rappresentante di una struttura socio - sanitaria privata che intrattenga rapporti contrattuali con l'azienda USL regionale giustifichi tale deroga.

Per risolvere la questione la corte muove da una ricostruzione del quadro normativo, statale e regionale, in cui si inserisce la disposizione legislativa regionale impugnata. In virtù dell'esigenza di tendenziale uniformità sul piano nazionale della disciplina dell'elettorato passivo, infatti, l'introduzione di discipline differenziate al livello regionale è certamente possibile, ma deve essere giustificata dalla presenza di particolari situazioni ambientali (sentenza n. 143 del 2010).

L'art. 2, comma 1, n. 9, della legge n. 154 del 1981 prevede l'ineleggibilità a consigliere regionale dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle strutture convenzionate con gli enti territoriali il cui territorio coincide con quello dell'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate, o lo ricomprende, o degli enti che concorrono a costituire la medesima unità sanitaria locale. La corte costituzionale ha riconosciuto la ragionevolezza della previsione di una siffatta causa di ineleggibilità, dal momento che i soggetti da essa interessati, "avvalendosi del prestigio e delle occasioni inerenti alla loro posizione, hanno la possibilità di condizionare istituzionalmente il voto di settori significativi dell'elettorato" (sentenza n. 510 del 1989). La legislazione statale successiva in materia sanitaria ha confermato il "principio generale

dell'ordinamento giuridico elettorale" dell'ineleggibilità degli organi di vertice delle Aziende sanitarie locali e delle strutture sanitarie private che operano in regime di convenzione o di accreditamento (art. 3, comma 9, del d.lgs. n. 502 del 1992; art. 60, comma 1, numeri 8 e 9, del d.lgs. n. 267 del 2000). Tale principio "tiene conto e attribuisce rilievo, da una parte, al ruolo della regione in tema di servizi sanitari, e, dall'altra, al parallelismo esistente tra le suddette cariche operanti in modo analogo nelle strutture sia pubbliche che private". In una regione a statuto speciale una disciplina differenziata sarebbe ammissibile in presenza di situazioni concernenti categorie di soggetti esclusive della regione stessa, ovvero in presenza di situazioni differenti da quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale (sentenza n. 288 del 2007). Tale evenienza non sussiste nel caso della disciplina delle ineleggibilità alla carica di consigliere regionale dettata dal legislatore valdostano.

D'altra parte l'art. 15 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta - modificato, sul punto, dalla legge cost. n. 2 del 2001 - attribuisce al legislatore regionale competenza legislativa primaria in relazione alle modalità di elezione del consiglio della Valle, del presidente della regione e degli assessori e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche. Tale potestà deve essere esercitata in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, nonché in conformità con quanto previsto dallo statuto stesso.

L'azienda regionale USL della Valle d'Aosta, come disciplinata dalla legge reg. n. 5 del 2000, ha competenza sull'intero territorio della regione. Per le posizioni apicali di tale Azienda sanitaria e delle strutture sanitarie o socio - sanitarie private in regime di accreditamento con la stessa vige il medesimo regime di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale. Diversamente, per le figure professionali intermedie è prevista soltanto l'incompatibilità (art. 30 della legge reg. n. 5 del 2000; art. 5, comma 1, lett. p), della legge reg. n. 20 del 2007). La corte rileva che analoghe ipotesi di ineleggibilità a componente delle assemblee legislative sono riscontrabili nella legislazione di altre regioni a statuto speciale e della provincia autonoma di Trento (artt. 8, comma 1, lett. l), e 10, comma 1, lett. g), della legge della regione siciliana n. 29 del 1951; art. 2, comma 1, lett. l), della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 21 del 2004; art. 12, comma 1, lett. i), della legge della provincia autonoma di Trento n. 3 del 1994) ([*]). Dopo la revisione dell'art. 122 cost., avvenuta nel 1999, analoghe discipline legislative sono state adottate da talune regioni a statuto ordinario in sede di specificazione del principio fondamentale espresso dall'art. 2, comma 1, lett. a), della legge n. 165 del 2004, stando al quale tali regioni possono prevedere ipotesi di ineleggibilità "qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato,

[*] Nota del servizio legislativo: sia la sentenza che la relazione del presidente della corte sbagliano, ovviamente. Non si tratta di una legge provinciale, ma di una legge della regione Trentino-Sudtirolo.

anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati". Dall'esame di tali materiali normativi emerge che le disposizioni regionali impugnate risultano avere un contenuto analogo alle corrispondenti previsioni legislative statali e delle altre autonomie speciali, "da un lato, soddisfacendo l'esigenza di una disciplina tendenzialmente unitaria a livello nazionale in materia di ineleggibilità; dall'altro, superando il vaglio di ragionevolezza, tenuto conto delle peculiarità dell'azienda sanitaria regionale".

e) "Cave e torbiere" (art. 8, n. 14, del d.p.r. n. 670 del 1972)

Con la sentenza n. **345** la corte ha rigettato una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 9 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 10 del 2009 (Norme in materia di commercio, artigianato, alpinismo, esercizi pubblici, turismo e miniere).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, consentendo la lavorazione di materiali inerti all'interno delle cave, senza assoggettare tale attività alle prescrizioni in materia di autorizzazioni all'esercizio di impianti di trattamento dei rifiuti ed escludendo aprioristicamente e genericamente che tali materiali rientrino nell'ambito di applicazione della disciplina dei rifiuti, andrebbe al di là delle competenza legislativa primaria della provincia autonoma in maniera di miniere, cave e torbiere e si porrebbe in contrasto con gli standard uniformi di tutela dell'ambiente fissati ai livelli statale ed europeo.

La questione è infondata poiché la disposizione impugnata non contiene alcuna definizione di rifiuto, né alcuna esplicita qualificazione dei materiali inerti di cui è consentita la lavorazione. Per la qualificazione e l'individuazione del regime cui tali materiali devono essere sottoposti essa opera infatti un rinvio alle norme del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), che sul punto hanno recepito la direttiva 2006/12/CE. Il legislatore provinciale si è cioè mantenuto entro i limiti della propria competenza in materia di cave e torbiere di cui all'art. 8, n. 14, dello statuto speciale, senza intervenire in alcun modo sulle qualificazione dei materiali in oggetto e sul loro regime. Ciò impedisce di configurare alcuna violazione della sfera di competenza esclusiva statale nella materia della "tutela dell'ambiente".

f) "Ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della regione" (art. 3, lett. a), della legge cost. n. 3 del 1948)

Nella sentenza n. **235** la corte ha affrontato una serie di censure rivolte dallo stato a varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale).

Per quanto qui interessa, è respinta la questione di legittimità dell'art. 3, comma 1, della legge impugnata, ove sono dettate norme per il contenimento del ricorso ai contratti di lavoro a tempo determinato, sottoponendo ad alcuni limiti la possibilità della regione Sardegna e degli enti pubblici regionali sardi di ricorrere, per far fronte alle proprie esigenze, a contratti a tempo determinato. Benché lo stato lamenti una violazione della propria competenza esclusiva in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. l), cost.), "deve osservarsi che questa corte ha più volte affermato che, per la identificazione della materia in cui si colloca la disposizione impugnata, questa va individuata avendo riguardo all'oggetto o alla disciplina da essa stabilita, sulla base della sua ratio, senza tenere conto degli aspetti marginali e riflessi (in tal senso, sentenze n. 165 del 2007 e n. 368 del 2008)". Alla luce di questi principi, la norma, che mira a regolamentare le modalità di instaurazione dei contratti di lavoro con la regione - in una fase, perciò, anteriore all'instaurazione del rapporto contrattuale - deve essere inquadrata nella materia "organizzazione degli uffici [...] della regione" di cui all'art. 3, lett. a), dello statuto speciale per la Sardegna.

7.1.2. Le materie di competenza concorrente

a) "Igiene e sanità" (art. 5, n. 16, della legge cost. n. 1 del 1963)

Con la sentenza n. **108** la corte ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 15, comma 2, della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 19 del 2006 (Disposizioni in materia di salute umana e sanità veterinaria e altre disposizioni per il settore sanitario e sociale, nonché in materia di personale). Con tale disposizione, infatti, il legislatore regionale ha indebitamente imputato alle nuove ASL le passività delle pregresse USL, non assicurando la separazione fra le gestioni liquidatorie delle seconde e le nuove attività delle prime.

La corte ha osservato che la competenza legislativa che lo statuto attribuisce alla regione Friuli - Venezia Giulia in materia di "igiene e sanità, assistenza sanitaria ed ospedaliera" (art. 5, n. 16) è attribuita alla regione con l'osservanza dei limiti generali indicati all'art. 4 dello statuto stesso e in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato nelle singole materie. La disposizione statutaria che conferisce alla regione questa potestà legislativa concorrente ha una portata meno ampia rispetto a quella relativa alla "tutela della salute" contenuta nel terzo comma dell'art. 117 cost. (sentenza n. 134 del 2006). In virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della 1. cost. n. 3 del 2001, perciò, le attribuzioni della regione Friuli - Venezia Giulia in materia sanitaria devono essere ricondotte all'art. 117, comma 3, cost. "Ne consegue che, pur considerando la più ampia estensione della competenza legislativa che le viene riconosciuta, la regione non può contravvenire ai principi fondamentali

della legislazione statale in materia, previsti, per ciò che riguarda la presente questione, [dall']art. 6 della legge n. 724 del 1994".

b) "Opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali" (art. 5, n. 22, della legge cost. n. 1 del 1963)

Con la sentenza n. **254** la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 15 della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 16 del 2009 (Norme per la costruzione in zona sismica e per la tutela del territorio). Le disposizioni regionali impugnate prevedevano che la regione potesse concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche, nel caso in cui sussistano ragioni determinate dall'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici che ne impedissero anche parzialmente il rispetto (art. 9); ai comuni, inoltre, era attribuita la potestà di individuare le aree sicure o pericolose ai fini edificatori o infrastrutturali (art. 15).

Preliminarmente la corte individua l'ambito competenziale in cui deve essere inquadrata la disciplina legislativa impugnata. Alla stregua del criterio della "specificità", fondato sui concetti dell'"oggetto" e della "ratio", "appare evidente che la disciplina regionale di cui si discute ha come suo oggetto le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua ratio la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone". La corte afferma perciò che tali disposizioni trascendono la materia "urbanistica", in cui la regione Friuli - Venezia Giulia gode di potestà legislativa primaria (art. 4, n. 12, dello statuto di autonomia), per afferire invece alla materia delle "opere di prevenzione e soccorso per calamità naturali" (art. 5, n. 22, dello statuto di autonomia), ovvero alla "protezione civile". Nella materia di cui all'art. 5, n. 22 dello statuto regionale la regione ha una competenza legislativa concorrente, che deve essere esercitata in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato nelle singole materie.

In questo ambito materiale esprime un principio fondamentale l'art. 88 del d.p.r. n. 380 del 2001, ove si prevede che spetti al ministro per le infrastrutture ed i trasporti, previa apposita istruttoria dell'ufficio periferico competente e parere favorevole del consiglio superiore dei lavori pubblici, il potere di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni in zone sismiche quando sussistano ragioni particolari, che ne impediscano in tutto o in parte l'osservanza, dovute all'esigenza di salvaguardare le caratteristiche ambientali dei centri storici. L'art. 9 della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 16 del 2009 si pone dunque in contrasto col principio fondamentale di cui all'art. 88 del d.p.r. n. 380 del 2001.

Quanto all'art. 15, tale disposizione ha ad oggetto la descrizione dello stato della stabilità del suolo e dell'equilibrio idrogeologico di alcuni territori, con particolare riguardo ai rischi geologici, idraulici e valanghivi. In ragione di tale contenuto esso rientra nella materia esclusiva

statale della tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s), cost.) e non tra le competenze attribuite alla regione Friuli - Venezia Giulia dallo statuto speciale di autonomia.

c) "Spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza" ed "esercizi pubblici" (art. 9, nn. 6 e 7, del d.p.r. n. 670 del 1972)

Con la sentenza n. **72** la corte ha risolto un conflitto di attribuzioni tra lo stato e la provincia autonoma di Bolzano, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al questore della provincia autonoma di Bolzano, stabilire con proprio decreto del 25 settembre 2008 la tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del t.u.l.p.s. - r.d. n. 773 del 1931, da esporre nei pubblici esercizi, nonché disciplinare l'installazione e l'uso degli apparecchi da gioco automatici, semiautomatici ed elettronici.

La provincia autonoma di Bolzano osserva che lo statuto di autonomia ha devoluto alle province autonome la competenza legislativa concorrente - e la corrispondente competenza amministrativa - nelle materie "spettacoli pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza" ed "esercizi pubblici" (artt. 9, nn. 6 e 7, e 16), e che, nelle medesime materie, il presidente della giunta provinciale esercita le attribuzioni spettanti all'autorità di pubblica sicurezza (art. 20, comma 1). Tuttavia il potere del questore di predisporre ed approvare la tabella dei giochi vietati e di disciplinare le modalità di installazione ed uso dei giochi leciti (art. 110 del r.d. n. 773 del 1931) deve essere ricondotto alla materia "ordine pubblico e sicurezza", non ricompresa nello statuto di autonomia della regione Trentino - Alto Adige e attribuito alla competenza esclusiva dello stato dall'art. 117, comma 2, lett. h), cost. (sentenza n. 237 del 2006). Le province autonome non sono, cioè, titolari di competenze proprie nella materia relativa alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, stante la riserva esclusiva allo stato dei provvedimenti non riconducibili alla polizia amministrativa (sentenza n. 129 del 2009). Alle province autonome e ai loro rispettivi presidenti sono perciò attribuiti, in relazione alle materie di propria spettanza, soltanto compiti di polizia amministrativa, "sempre che la loro rilevanza si esaurisca all'interno delle attribuzioni regionali dirette a disciplinare le richiamate materie, senza toccare quegli interessi di fondamentale importanza per l'ordinamento che è compito dello stato curare attraverso la tutela dell'ordine pubblico".

Nella sentenza n. **259** la corte ha risolto un ulteriore conflitto tra lo stato e la provincia autonoma di Bolzano, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al commissario del governo e al questore, adottare una serie di provvedimenti di sospensione della licenza di svariati esercizi pubblici.

La provincia ha invocato le disposizioni statutarie attributive di competenze legislative e amministrative nelle materie "turismo e industria alberghiera", "esercizi pubblici" e "spettacoli

pubblici per quanto attiene alla pubblica sicurezza" (artt. 8, n. 20, 9, nn. 6 e 7, e 16), e i connessi poteri di pubblica sicurezza del presidente della giunta provinciale (art. 20, comma 1), che renderebbero meramente residuali i poteri di pubblica sicurezza spettanti agli organi statali. La linea di demarcazione fra le competenze della provincia autonoma e quelle dello stato non correrebbe, perciò, tra le funzioni di polizia amministrativa e le funzioni di polizia di pubblica sicurezza, ma si situerebbe all'interno di quest'ultima.

La corte afferma che gli atti di sospensione della licenza di pubblico esercizio adottati ai sensi dell'art. 100 del t.u.l.p.s. - r.d. n. 773 del 1931, in quanto rivolti a impedire il protrarsi di una situazione di pericolosità sociale, con esclusivo riguardo all'esigenza obiettiva di tutelare l'ordine e la sicurezza dei cittadini, costituiscono legittimo svolgimento dei compiti di ordine pubblico riservati allo stato. Ad essi, infatti, è estranea qualsiasi valutazione inerente la responsabilità del gestore di pubblico esercizio.

d) "Istruzione elementare e secondaria" (art. 9, n. 2, del d.p.r. n. 670 del 1972)

Con la sentenza n. **328** la corte ha risolto un conflitto tra lo stato e la provincia autonoma di Bolzano, stabilendo che non spettava a quest'ultima deliberare l'eliminazione della denominazione e dell'emblema della repubblica italiana dai modelli degli attestati, dei diplomi e delle certificazioni per le scuole secondarie di primo e secondo grado della provincia e annullando, di conseguenza, la deliberazione della giunta provinciale n. 1034 del 14 aprile 2009.

Per quanto riguarda i parametri di riferimento, in materia di istruzione e formazione professionale l'art. 117 cost., come modificato nel 2001, non prevede una forma di autonomia più ampia di quella configurata dagli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, sicché non ricorrono le condizioni per l'applicazione, per il tramite dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, delle disposizioni del titolo V della parte II della costituzione (sentenza n. 213 del 2009). L'art. 9, n. 2, dello statuto di autonomia attribuisce alle province autonome potestà legislativa concorrente in materia di istruzione elementare e secondaria; l'art. 16 prescrive il parallelismo tra potestà legislative e funzioni amministrative provinciali. Oltre al limite specifico dei principi stabiliti dalle leggi dello stato, le si applicano i limiti generali dell'armonia con la costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e del rispetto degli obblighi internazionali, degli interessi nazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica (artt. 9 e 8). Il d.lgs. n. 434 del 1996 (Norme di attuazione dello statuto per il Trentino - Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del presidente della repubblica 10 febbraio 1983, n. 89, concernente l'ordinamento scolastico in provincia di Bolzano) afferma esplicitamente il carattere "statale" degli istituti di istruzione elementare e secondaria della provincia di Bolzano (art. 3, comma 1) e prevede una molteplicità

di raccordi fra le amministrazioni scolastiche provinciale e statale, in conformità alla permanente competenza del legislatore statale a determinare i principi fondamentali della materia. Tra questi ultimi deve senz'altro essere annoverato il potere del ministro della pubblica istruzione di stabilire con decreto i modelli di pagelle e diplomi (art. 5 della legge n. 1529 del 1963).

La deliberazione censurata, dunque, disattendendo il modello definito al livello nazionale, esorbita dai limiti posti dall'art. 9 dello statuto speciale e si pone in contrasto con il principio di unità e indivisibilità della repubblica di cui all'art. 5 cost., a sua volta riaffermato dalla previsione dell'art. 1, comma 1, dello stesso statuto, ove si fa menzione dell'"unità politica della repubblica italiana, una ed indivisibile".

e) "Polizia locale" (art. 5, n. 13, della legge cost. n. 1 del 1963)

Nella sentenza n. **167** la corte ha esaminato, accogliendole parzialmente, alcune censure nei confronti di varie disposizioni della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 9 del 2009 (Disposizioni in materia di politiche di sicurezza e ordinamento della polizia locale).

Chiamata a delimitare il parametro, la corte costituzionale ricorda che lo statuto speciale per il Friuli - Venezia Giulia attribuisce alla regione potestà legislativa concorrente nella materia "polizia locale". In seguito alla riforma del titolo V della parte II della costituzione avvenuta con legge cost. n. 3 del 2001, tuttavia, alle regioni a statuto ordinario è riconosciuta una potestà legislativa residuale in ordine alla polizia amministrativa locale (art. 117, comma 2, lett. h), cost.). Sulla base dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, perciò, tale competenza residuale deve ritenersi estesa anche alla regione Friuli - Venezia Giulia, "ferme restando le competenze esclusive statali, in particolare quella in tema di ordine pubblico e sicurezza" (cfr. supra, par. 2.1.8).

7.1.3. Le materie rientranti nella competenza integrativo - attuativa

a) "Tutela del paesaggio" (art. 6, n. 3, della legge cost. n. 1 del 1963)

Nella sentenza n. **101** la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 13, della legge reg. Friuli - Venezia Giulia n. 12 del 2008 (Integrazioni e modifiche alla legge regionale n. 5/2007), dove si prevedeva che i comuni competenti al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica avrebbero continuato ad applicare la procedura transitoria di cui all'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004 sino all'adeguamento dei loro strumenti di pianificazione al piano paesaggistico regionale. Il legislatore regionale ha così realizzato un'indebita proroga dei termini di una disciplina transitoria disposta dal legislatore statale nell'ambito della sua competenza

esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s), cost.), eccedendo i limiti della competenza riconosciutagli in questa materia dallo statuto di autonomia.

La corte rileva che la regione Friuli - Venezia Giulia non ha competenza legislativa primaria in questa materia. Ai sensi dell'art. 6, n. 3 dello statuto speciale e dell'art. 1 del d.lgs. n. 34 del 2007 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici), tuttavia, essa dispone di una competenza integrativo - attuativa nella materia "tutela del paesaggio", rivolta ad adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni legislative statali. La corte ribadisce che il paesaggio deve essere considerato un valore primario e assoluto e che la tutela approntata dal legislatore statale costituisce un limite alla disciplina legislativa dettata dalle regioni e dalle province autonome nelle materie di loro competenza. Essa, infatti, costituisce un limite minimo di tutela non derogabile. Gli "standard minimi di tutela" definiti dal legislatore dello stato si impongono anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome (sentenza n. 61 del 2009). La corte ribadisce inoltre che l'autorizzazione paesaggistica deve essere annoverata fra gli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale, in quanto tali non suscettibili di deroghe (sentenza n. 232 del 2008).

Della procedura autorizzatoria di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 la normativa regionale impugnata modifica il termine di decorrenza, determinando una illegittima riduzione della tutela del paesaggio imposta dalla legislazione statale: "Infatti, la fissazione di un termine massimo, entro il quale deve concludersi la fase transitoria e deve trovare piena applicazione la nuova procedura, assume un valore determinante perché garantisce l'effettiva attuazione della nuova normativa anche con riferimento all'applicazione dei nuovi strumenti di pianificazione paesaggistica". Risulta perciò impossibile ricondurre la disposizione regionale impugnata alla potestà legislativa integrativo - attuativa di cui all'art. 6 dello statuto regionale speciale, "in quanto determina una inammissibile modifica, per di più in senso riduttivo, della tutela del paesaggio imposta dalla legislazione statale".

b) "Istruzione di ogni ordine e grado" (art. 5, lett. a), della legge cost. n. 3 del 1948)

Nella sentenza n. **283**, già citata, la corte dichiara infondate anche le questioni di legittimità aventi ad oggetto il terzo e il quarto comma dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 3 del 2009. L'art. 9, comma 3, disciplina un programma di interventi per ampliare il tempo scuola nelle scuole dell'infanzia ed attivare moduli didattico - integrativi. Il successivo comma 4, affida alla giunta regionale la definizione di modalità e criteri per la distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche. Ad avviso dello stato, tali norme esorbitano la competenza in materia di istruzione attribuita alla regione dall'art. 5, lett. a), dello statuto; tale competenza,

infatti, ha natura meramente integrativa e attuativa, in una ristretta prospettiva di adattamento della legislazione statale alle necessità scaturenti dalla peculiari caratteristiche della regione Sardegna. La corte afferma che il parametro costituzionale invocato è erroneo. In virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, l'art. 117, comma 3, cost., prevedendo una più ampia competenza concorrente delle regioni a statuto ordinario in materia di istruzione, deve applicarsi anche alla regione Sardegna.

7.2. Le funzioni amministrative

Oltre a quanto rilevato nei paragrafi precedenti ed in quelli che seguono, le funzioni amministrative delle regioni speciali sono venute in rilievo nella sentenza n. **369**, con la quale la corte ha dichiarato che non spetta alla regione siciliana il potere di stabilire in concreto le modalità operative e i protocolli di funzionamento del sistema informativo indicato dall'art. 2-ter del d.p.r. n. 1113 del 1953 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di comunicazioni e trasporti); ha annullato, di conseguenza: a) il decreto del dirigente generale del dipartimento regionale trasporti e comunicazioni e del ragioniere generale della ragioneria generale della regione siciliana del 28 luglio 2009; b) la circolare dell'assessorato del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti del 18 agosto 2009, n. 5; c) la nota del dirigente generale del dipartimento regionale trasporti e comunicazioni della regione siciliana del 25 agosto 2009, protocollo n. 471.

La corte ha rilevato che l'art. 2-ter del d.p.r. n. 1113 del 1953, evocato dalla ricorrente, è finalizzato a garantire l'uniformità delle operazioni di revisione dei veicoli su tutto il territorio nazionale, attraverso l'utilizzazione di un sistema informatico centralizzato. Esso, infatti, stabilisce, al comma 1, che "Al fine di garantire la necessaria uniformità operativa per quanto concerne le funzioni svolte con l'ausilio dell'informatica, gli uffici di cui all'articolo 2, comma 1, utilizzano le procedure dei sistemi informativi automatizzati del ministero dei trasporti e della navigazione e i protocolli di trasmissione compatibili con il medesimo sistema informativo". In altri termini, spetta allo stato e non alla regione siciliana stabilire le modalità operative del sistema e i protocolli di funzionamento, cui tutti gli utenti senza distinzioni devono adeguarsi, così evitando anche ricadute negative in sede di concreta applicazione da parte delle competenti autorità amministrative.

Ne consegue, secondo la corte, l'illegittimità dei provvedimenti impugnati, perché, secondo l'evocata norma di attuazione statutaria, la regione siciliana non può creare un proprio sistema informatico e propri tagliandi di revisione diversi da quelli statali, né può pretendere che lo stato

modifichi i protocolli di accesso al proprio sistema per consentire un'integrazione con il sistema informatico della regione.

7.3. L'autonomia finanziaria

È il caso di segnalare, innanzitutto, che con la sentenza n. **216** la corte ha risolto, accogliendola, la questione di legittimità dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2004 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo), come sostituito dall'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 2 del 2007 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione - legge finanziaria 2007). La disposizione censurata istituiva e disciplinava l'imposta regionale su aeromobili e unità da diporto, applicabile a soggetti aventi domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.

Con la sentenza n. 102 e l'ordinanza n. 103 del 2008 la corte aveva sospeso il procedimento e sollevato questione pregiudiziale davanti alla corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE (ex art. 234 TCE), con riguardo alla compatibilità della disposizione impugnata con gli artt. 49 e 87 TCE (attuali artt. 56 e 107 TFUE). Con la sentenza 17 novembre 2009, C - 169/08, la corte di giustizia ha rilevato l'incompatibilità dell'art. 4 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2006 con l'art. 49 TCE (attuale art. 56 TFUE). Dall'interpretazione della normativa europea fornita dalla corte di giustizia con tale pronuncia consegue, perciò, la declaratoria di illegittimità della disposizione censurata.

7.3.1. Le autonomie speciali di fronte al processo di attuazione dell'art. 119 cost.

Nella sentenza n. **133** la corte ha accolto due ricorsi promossi, rispettivamente, dalla regione Valle d'Aosta e dalla provincia autonoma di Trento avverso gli artt. 9-bis, comma 5, e 22, commi 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 102 del 2009.

Le disposizioni impugnate prevedevano che in funzione di anticipazione dell'attuazione delle misure connesse alla realizzazione di un sistema di federalismo fiscale, secondo quanto previsto dalla legge n. 42 del 2009, e allo scopo di assicurare la tutela dei diritti e delle prestazioni sociali fondamentali su tutto il territorio nazionale, con decreto del presidente del consiglio dei ministri, sentita la conferenza permanente stato - regioni e acquisito il parere del "tavolo di confronto" bilaterale tra il governo e ciascun ente ad autonomia differenziata (di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009), fossero fissati i criteri per la rideterminazione dell'ammontare dei proventi spettanti a regioni e province autonome, compatibilmente con i loro statuti speciali di autonomia, ivi compresi quelli alla compartecipazione ai tributi erariali statali, in misura tale da garantire disponibilità finanziarie complessivamente non inferiori a trecento milioni di euro

annui. Contestualmente, si istituiva un fondo con dotazione di ottocento milioni di euro destinato ad interventi relativi al settore sanitario e si disponeva che in sede di stipula del patto per la salute fosse determinata la quota che le regioni speciali e le province autonome riversano all'entrata del bilancio dello stato per il finanziamento del servizio sanitario nazionale.

L'art. 9-bis, comma 5, del d.l. n. 78 del 2009 è illegittimo nella parte in cui si applica alla regione Valle d'Aosta poiché contrasta con gli artt. 48-bis e 50, comma 5, dello statuto speciale della Valle d'Aosta. Viene inoltre il rilievo il d.lgs. n. 320 del 1994 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta), il cui art. 1 stabilisce che le modifiche dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto all'art. 48-bis dello statuto, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, e quindi a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del consiglio della valle. La norma censurata risulta dunque illegittima - nella parte in cui si applica alla regione Valle d'Aosta - in quanto modifica l'ordinamento finanziario regionale senza osservare il procedimento di approvazione delle norme di attuazione dello statuto, imposto dall'art. 48-bis dello statuto stesso. La clausola di salvaguardia prevista nella norma censurata - "compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome" - non ne esclude l'illegittimità poiché entra in contraddizione col suo contenuto precettivo. Risulta insufficiente anche la previsione dei pareri della conferenza stato - regioni e del "tavolo di confronto" di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, che non può validamente sostituire il procedimento previsto dallo statuto valdostano e dalle relative norme di attuazione.

Per quanto riguarda il ricorso promosso dalla provincia autonoma di Trento, i rapporti finanziari tra lo stato, la regione Trentino - Alto Adige e le province autonome sono disciplinati nel titolo VI dello statuto speciale (artt. 69 - 86). L'art. 104, comma 1, dello statuto stabilisce che tali disposizioni possono essere modificate con legge ordinaria dello stato su concorde richiesta del governo e della provincia autonoma, "fermo quanto disposto dall'art. 103". Quest'ultimo per le modifiche statutarie prescrive il procedimento previsto per le leggi costituzionali. L'art. 104 prevede dunque una deroga a tale procedimento aggravato. L'art. 9-bis, comma 5, risulta illegittimo anche nella parte in cui si applica alle province autonome di Trento e Bolzano (cfr. sentenze n. 341 e n. 334 del 2009) poiché prescrive un procedimento di revisione degli ordinamenti finanziari provinciali difforme da quello previsto nello statuto.

Parimenti illegittimo, nella parte in cui si applica alle ricorrenti e alla provincia autonoma di Bolzano, è l'art. 22, commi 2 e 3, del d.l. n. 78 del 2009. Prevedendo che le economie di spesa farmaceutica siano riversate dalle regioni speciali e dalle province autonome all'entrata del

bilancio dello stato, per il finanziamento del servizio sanitario nazionale, tale disposizione incide in modo unilaterale sulla loro autonomia finanziaria, ponendosi in contrasto coi precetti statutari sopra ricordati. "La specialità dell'autonomia finanziaria delle [...] ricorrenti sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo stato con una semplice legge ordinaria, in assenza di un accordo bilaterale che la preceda. Né vale richiamare la potestà legislativa statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), cost., giacché la finalità del fondo alimentato dalle risorse di cui sopra è indicata in modo generico [...] e non si procede pertanto alla fissazione di alcun livello di singole prestazioni". Inoltre, poiché sia la regione Valle d'Aosta, sia la provincia autonoma di Trento non gravano, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito dei rispettivi territori, sul bilancio dello stato (artt. 34, comma 3, e 36 della legge n. 724 del 1994), quest'ultimo non ha titolo per pretendere il versamento sul proprio bilancio delle somme risparmiate dalla spesa farmaceutica, che di quella sanitaria fa parte (sentenza n. 341 del 2009).

Con la sentenza n. **201** la corte ha dichiarato inammissibili o infondate una serie di censure sollevate dalla regione siciliana nei confronti della legge n. 42 del 2009 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione). Oggetto del giudizio sono state numerose disposizioni della legge (art. 8, comma 1, lettere b) e f); art. 12, comma 1, lettere b) e c); art. 19; art. 27, comma 7). La regione siciliana ha invocato come parametri gli artt. 81 e 119 della costituzione, gli artt. 32, 33, 36, 37 e 43 del proprio statuto e due decreti legislativi attuativi del medesimo (art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, recante norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia finanziaria, e d.p.r. n. 1825 del 1961, recante norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di demanio e patrimonio).

Buona parte di tali censure sono dichiarate inammissibili per effetto del disposto dell'art. 1, comma 2 della stessa legge n. 42 del 2009, stando al quale "alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27".

La corte, perciò, esamina nel merito soltanto i rilievi sollevati nei confronti dell'art. 27, comma 7 della legge n. 42 del 2009. Tale ultima disposizione prevede l'istituzione, presso la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome, di un "tavolo di confronto" tra il governo e ciascuna regione speciale o provincia autonoma. A tale tavolo di confronto è attribuita la competenza a individuare "linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi

di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti", verificandone la coerenza coi principi contenuti nella c.d. legge delega sul federalismo fiscale e coi nuovi assetti della finanza pubblica. Secondo la regione siciliana, tale tavolo di confronto si rivelerebbe un duplicato della commissione paritetica stato - regione prevista dall'art. 43 dello statuto regionale speciale in vista della determinazione delle norme di attuazione dello statuto, finendo per condizionarne indebitamente l'attività.

La corte costituzionale rileva l'infondatezza del ricorso in parte qua alla luce delle differenze strutturali e funzionali tra i due organi. L'organo statutario, infatti, è composto di quattro membri, nominati dall'alto commissario della Sicilia e dal governo statale, e risulta titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo. Del tavolo di confronto, invece, fanno parte il ministro per i rapporti con le regioni, il ministro per le riforme per il federalismo, il ministro per la semplificazione normativa, il ministro dell'economia e delle finanze, il ministro delle politiche europee e il presidente della regione speciale o provincia autonoma interessata. Ad esso il legislatore del 2009 ha attribuito compiti e funzioni di natura politico - amministrativa, in quanto tali non vincolanti per il legislatore e dotate di carattere esclusivamente informativo, consultivo e di studio. Mentre la commissione paritetica è organo di attuazione statutaria, il tavolo di confronto costituirebbe cioè espressione del principio di leale collaborazione.

D'altra parte l'art. 27 della legge delega contiene una clausola di salvezza in virtù della quale l'applicazione della medesima deve avvenire in conformità con gli statuti regionali, e quindi, nel caso di specie, nel rispetto delle attribuzioni della commissione paritetica.

7.3.2. L'interpretazione delle disposizioni statutarie e delle relative norme di attuazione concernenti l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali

Nella sentenza n. **115** la corte ha risolto un conflitto di attribuzioni tra lo stato e la regione siciliana, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al ministero dell'economia e delle finanze, emettere le note del 13 agosto e del 24 settembre 2008, con cui lo stato ha negato alla regione siciliana il gettito delle imposte indirette maturate nell'ambito del territorio della regione siciliana e concernenti il gas naturale, il carbone, la lignite e il coke.

Stando alla regione siciliana, infatti, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 26 del 2007, attuativo della direttiva 2003/96/CE, tali imposte dovrebbero essere qualificate non più "di produzione" (con gettito, quindi, riservato allo stato ai sensi dell'art. 36, comma 2, dello statuto e dell'art. 2, comma 2, delle norme di attuazione statutaria), ma "sul consumo", con gettito spettante alla regione. Ad avviso del ministero dell'economia e delle finanze, invece, tutte le

imposte rivendicate dalla regione siciliana rientrerebbero, in virtù del d.lgs. n. 504 del 1995, nella unitaria nozione di "accisa", nell'ambito della quale la distinzione tra imposte "di produzione" e "sul consumo" sarebbe meramente concettuale.

Per la risoluzione del conflitto la corte accerta se le accise gravanti sui prodotti energetici indicati dalla ricorrente - gas naturale, carbone, lignite e coke - rientrino o no tra le "imposte di produzione" che l'art. 36, comma 2, dello statuto riserva allo stato, integrando così l'elencazione contenuta nella tabella A) annessa alle norme di attuazione statutaria. La corte rileva che a fronte di questa previsione manca nello statuto e nelle norme di attuazione un corrispondente principio generale di riserva alla regione delle imposte sul consumo; in ragione di ciò, alla regione spettano esclusivamente le imposte sul consumo elencate, in maniera tassativa, nella tabella D) annessa alle medesime norme di attuazione. Alle altre imposte, non rientranti nella nozione generale di imposte di produzione né nell'elenco di cui alla tabella D), si applicano i diversi criteri di riparto del gettito tra stato e regione stabiliti dalle altre norme statutarie o di attuazione statutaria.

Nella nozione di "accisa", introdotta nell'ordinamento italiano in puntuale attuazione di diverse direttive comunitarie, non ha rilevanza la distinzione tra imposte indirette sulla produzione e imposte indirette sul consumo, perché in tale struttura vengono in considerazione esclusivamente il fatto generatore del tributo, costituito dalla "fabbricazione", e la "condizione di esigibilità del tributo stesso", costituita dall'"immissione in consumo" (art. 2, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 504 del 1995). Stando a tale sistema normativo, perciò, nelle accise il consumo rileva esclusivamente come destinazione del bene prodotto e ai fini di un'obbligazione tributaria già sorta sin dal momento della fabbricazione. Ne discende la conseguenza che tali accise presentano le caratteristiche proprie delle imposte di produzione riservate allo stato dalle norme statutarie e di attuazione e, in ogni caso, non rientrano nell'elenco delle imposte sul consumo di cui alla tabella D) annessa alle norme di attuazione stesse.

Nella sentenza n. **116** la corte ha risolto un conflitto di attribuzioni tra lo stato e la regione siciliana, stabilendo che spettava al primo e, per esso, al ministero dell'economia e delle finanze - dipartimento per le politiche fiscali, emettere la nota del 18 dicembre 2007, con cui lo stato ha negato alla regione siciliana l'attribuzione del gettito dei tributi erariali il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito del territorio regionale, ma il cui ammontare sia versato da soggetti passivi o sostituti d'imposta con domicilio fiscale posto fuori dal territorio regionale. Tale nota aveva fatto seguito alla rivendicazione, da parte della regione siciliana, del gettito dell'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge n. 1216 del 1961; dell'imposta sul valore aggiunto versata dai depositi periferici di vendita dei generi di monopolio ubicati in Sicilia;

dell'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti e proventi; delle ritenute d'acconto operate dalle amministrazioni dello stato o da altri enti pubblici con sede centrale fuori dal territorio regionale su stipendi e altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o di altri soggetti che abbiano stabilmente espletato la propria attività lavorativa nel territorio della regione.

Stando alla ricorrente, il principio secondo cui spettano alla regione siciliana tutti i tributi erariali il cui presupposto d'imposta si sia verificato nell'ambito della stessa regione si desumerebbe dagli artt. 36 e 37 dello statuto regionale e dagli artt. 2, 4 e 7 del d.p.r. n. 1074 del 1965 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia finanziaria). In particolare, l'art. 4 delle norme di attuazione statutaria prevede che tra le entrate spettanti alla regioni debbano essere ricomprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono per esigenze amministrative ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione. Secondo l'opinione della ricorrente, esso dovrebbe interpretato nel senso che spettino alla regione i tributi erariali il cui presupposto d'imposta si matura nel territorio siciliano. Criterio generale di riparto del gettito dei tributi erariali tra stato e regione sarebbe, perciò, il luogo della realizzazione del presupposto, e cioè della manifestazione della capacità contributiva del soggetto passivo d'imposta.

La corte svolge invece un'interpretazione sistematica degli artt. 2 e 4 delle norme di attuazione statutaria. Criterio di riparto del gettito è perciò il luogo della riscossione (spettano alla regione "tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate"). Le "fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale" menzionate all'art. 4 devono perciò essere intese come fattispecie di riscossione del tributo. "Da quanto sopra risulta che la ratio dell'art. 4 non è quella di fissare un criterio di riparto dei tributi tra stato e regione basato sul luogo di riscossione previsto dall'art. 2 delle norme di attuazione statutaria. È solo quella di tenere ferma la spettanza alla regione di tributi "affluiti" ad uffici finanziari situati fuori dalla Sicilia, in quelle specifiche ipotesi in cui tale afflusso sia stato dirottato da uffici finanziari situati nella regione ad uffici situati all'esterno di essa; e ciò non per il mutamento della disciplina delle modalità di pagamento del singolo tributo, bensì solo per contingenti esigenze "amministrative" (contabili o di organizzazione interna) degli uffici finanziari". La scelta, ad opera del legislatore dì attuazione statutaria, del criterio del luogo di riscossione - a preferenza di un differente criterio imperniato sul luogo di realizzazione del presupposto d'imposta - risponde inoltre a ragioni di semplicità e praticità.

La corte ritiene di doversi discostare dall'orientamento espresso nelle sentenze n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999 - in cui si valorizza il dato della realizzazione del presupposto d'imposta

- per riaffermare i principi delle norme di attuazione statutaria del 1965, così come interpretati nelle sentenze n. 71 e n. 81 del 1973.

Da tali premesse interpretative discende la conseguenza che il gettito dei tributi rivendicati dalla regione siciliana è di spettanza statale, "trattandosi di tributi riscossi fuori dalla regione siciliana e non riservati alla regione stessa da alcuna norma statutaria o di attuazione statutaria". Per quanto riguarda l'IVA concernente i generi di monopolio, invece, il relativo gettito deve ritenersi riservato allo stato, indipendentemente dal luogo della riscossione, in forza dell'art. 36, comma 2, dello statuto.

Con la sentenza n. **182** la corte ha rigettato una questione di legittimità dell'art. 13-bis, comma 8, del d.l. n. 78 del 2009 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini) - convertito con modificazioni, dalla legge n. 102 del 2009 - promosso dalla provincia autonoma di Trento in riferimento all'art. 75, comma 1, lett. g), dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige e agli artt. 9 e 10, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 268/1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale). La disposizione impugnata prevede che le maggiori entrate derivanti dall'imposta straordinaria sulle attività finanziarie e patrimoniali detenute fuori del territorio dello stato affluiscano ad un'apposita contabilità speciale per essere destinate all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti, in conformità alle indicazioni contenute nel documento di programmazione economico - finanziaria per gli anni 2010 - 2013.

Secondo la provincia ricorrente, la disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che essa riserva integralmente al bilancio statale un'entrata tributaria erariale destinata, invece, alla provincia stessa, con ciò configurando una lesione del suo regime finanziario, così come disciplinato dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione. Ad avviso della ricorrente, infatti, non sussiste la condizione prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 268 del 1992, per cui il gettito derivante da maggiorazioni di aliquote o dall'istituzione di nuovi tributi, se destinato per legge - per finalità diverse tanto dal raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, quanto dalla copertura di spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione - alla copertura di nuove specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrino nelle materie di competenza della regione o delle province autonome, ivi comprese quelle relative a calamità naturali, è riservato allo stato, purché risulti temporalmente delimitato, nonché contabilizzato distintamente nel bilancio statale e quindi quantificabile.

La corte ritiene infondata la questione poiché: a) la riserva allo stato delle entrate legate all'imposta straordinaria di cui all'art. 13-bis del d.l. n. 78 del 2009 è giustificata da finalità diverse sia dal puro e semplice raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza

pubblica, sia dalla copertura di spese derivanti dall'esercizio delle funzioni statali delegate alla regione. Essa è infatti destinata, in modo ben più analitico, all'attuazione della manovra di bilancio per gli anni 2010 e seguenti; b) il gettito è destinato alla copertura di nuove, specifiche spese di carattere non continuativo che non rientrano nella competenza regionale o provinciale. Stando al DPEF per gli anni 2010 - 2013, le spese alla cui copertura le entrate in discussione fanno riferimento sono strettamente connesse all'insorgenza di una contingente crisi economica. Per quanto riguarda il requisito della specificità, esse si risolvono nel finanziamento di misure specificamente individuate dallo stesso DPEF. Infine, esse attengono all'assetto economico nazionale nel suo complesso e non possono essere ricondotte a competenze legislative regionali o provinciali; c) il gettito è temporalmente delimitato, contabilizzato distintamente nel bilancio statale e perciò quantificabile. Sul punto la disposizione impugnata prevede che le entrate legate all'imposta straordinaria affluiscano ad una contabilità speciale.

La disposizione impugnata risulta dunque soddisfare i requisiti prescritti dalle norme di attuazione dello statuto speciale.

Con la sentenza n. **342** la corte ha rigettato in via interpretativa una questione di legittimità dell'art. 2, comma 230, della legge n. 191 del 2009 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato - legge finanziaria 2010), sollevata dalla regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 37 del proprio statuto e all'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia finanziaria). In virtù dell'ultima disposizione evocata, spettano infatti alla regione siciliana "tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime".

Stando alla disposizione impugnata, le maggiori entrate tributarie, derivanti dall'imposta sostitutiva pagata per accedere al meccanismo di calcolo delle plusvalenze e delle minusvalenze sulla base del valore determinato tramite perizia giurata di stima (artt. 5 e 7 della legge n. 448 del 2001), affluiscono al fondo (statale) di cui all'art. 1, comma 250, della stessa legge n. 191 del 2009.

Ad avviso della ricorrente, tale previsione violerebbe i principi in tema di finanza regionale contenuti nello statuto speciale e nelle relative norme di attuazione, in base ai quali, oltre alle entrate tributarie deliberate dalla regione stessa, sono di spettanza regionale, salve talune eccezioni, anche le entrate erariali, dirette ed indirette, comunque denominate, riscosse nell'ambito del suo territorio.

L'art. 79, comma 2, della legge n. 448 del 2001 contiene una clausola di salvaguardia per cui le disposizioni di quella legge sono applicabili alle regioni a statuto speciale e alle province autonome compatibilmente con i rispettivi statuti. "Non vi è dubbio che l'applicazione di siffatta clausola di salvaguardia esclude che, per ciò che concerne la regione siciliana, il gettito della imposta sostitutiva prevista dalle due norme di legge sopra richiamate, se riscosso nell'ambito della regione, possa avere altra destinazione che non la regione stessa. Infatti condizione imprescindibile (trascurando quelle ulteriori derogatorie) acciocché, operando la disciplina d'eccezione contenuta nell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, un'entrata tributaria erariale, seppur riscossa in Sicilia, affluisca alle casse dello stato (e non a quelle della regione) è che si tratti di una nuova entrata tributaria, per tale dovendosi necessariamente intendere una entrata aggiuntiva che non venga anticipatamente a sostituire quelle già in precedenza previste siccome spettanti alla regione" (così anche le sentenze n. 198 del 1999 e n. 49 del 1972). Tale non è il caso dell'imposta sostitutiva in questione, poiché essa incide, comportandone una diminuzione, sull'ammontare delle imposte che si potrebbero riscuotere, in ragione delle maggiori plusvalenze realizzate, ove non si facesse ricorso al metodo della perizia giurata. È dunque scorretto interpretare la disposizione impugnata, come pure la ricorrente ha fatto, nel senso che le entrate da essa disciplinate non debbano affluire alle finanze della regione siciliana.

7. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

Nel 2011 sono state notevoli anche le decisioni concernenti le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. In molti casi sono venute in rilievo le modalità di applicazione a tali enti delle norme del titolo V della parte II della costituzione - così come modificato nel 2001 - e, in particolare, della c.d. clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001. Stando a quest'ultima disposizione infatti, "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della [...] legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

Per quanto riguarda le pronunce d'interesse ai fini della ricostruzione del riparto di competenze tra stato ed autonomie speciali, perciò, nel prosieguo dell'analisi l'attenzione sarà precipuamente rivolta alle decisioni riguardanti i titoli competenziali fissati negli statuti speciali di cui all'art. 116, comma 1, della costituzione.

Un secondo ambito d'interesse è costituito dalle condizioni dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali e delle province autonome: nel 2011, infatti, diverse pronunce hanno avuto ad oggetto aspetti particolari del regime finanziario di taluni fra questi enti.

7.1. La ripartizione delle competenze normative tra stato ed autonomie speciali

Nel corso del 2010 la corte costituzionale si è soffermata in numerose occasioni sulle disposizioni degli statuti speciali attributive di competenza legislativa; talvolta queste sono state adoperate come parametro, talaltra la corte si è trovata a chiarirne la portata e i limiti rispetto ai titoli competenziali di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 117 della costituzione.

7.1.1. regione Friuli - Venezia Giulia

Nella sentenza n. **114**, la corte esamina la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 28, della legge della regione Friuli - Venezia Giulia 16 luglio 2010, n. 12, che ha inserito l'art. 1-bis nella legge della regione Friuli - Venezia Giulia 4 giugno 2009, n. 11, per asserita violazione dell'art. 4 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli - Venezia Giulia), nonché dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), cost.

La corte rileva che con le sentenze n. 221 e n. 45 del 2010 è stata esaminata la problematica dei rapporti tra lo stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome con riferimento al riparto delle rispettive competenze legislative in tema di appalti pubblici e che l'art. 4 dello statuto speciale di autonomia attribuisce alla regione Friuli - Venezia Giulia competenza

legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei lavori pubblici di interesse regionale (n. 9).

In presenza di tale specifica attribuzione, non contemplando il novellato titolo V della parte seconda della costituzione la materia "lavori pubblici", deve trovare applicazione - secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione) - la previsione statutaria sopra citata.

Ciò, tuttavia, non significa che - in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono sul territorio della regione - la legislazione regionale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE). La medesima disposizione statutaria contenuta nell'art. 4 sopra citato prevede, infatti, che la potestà legislativa primaria regionale deve essere esercitata "in armonia con la costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico - sociali e con gli obblighi internazionali dello stato".

Non vi è dubbio che le disposizioni contenute nel citato codice dei contratti pubblici - per la parte in cui si correlano alle disposizioni del titolo V della parte seconda della costituzione e, in particolare, all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile - devono essere ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico - sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

Deve, infatti, essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforme economico - sociali della repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano. E ciò segnatamente per quelle norme del predetto codice che attengono, da un lato, alla scelta del contraente (alle procedure di affidamento) e, dall'altro, al perfezionamento del vincolo negoziale e alla correlata sua esecuzione.

In questa prospettiva, vengono in considerazione, in primo luogo, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e dunque le disposizioni contenute nel codice dei contratti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo. In tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle

norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale.

In secondo luogo, il legislatore regionale deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che - implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello stato - possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico - sociali.

Tanto premesso, la corte esamina l'impugnativa avverso il comma 3 del predetto art. 1-bis, nella parte in cui dispone che "i lavori di cui al comma 2 sono affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa". Tali lavori "possono essere affidati con il criterio del prezzo più basso ove ritenuto motivatamente più adeguato dalla stazione appaltante rispetto al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale".

Ora, la norma impugnata contiene due diversi, ancorché connessi, precetti.

Nella prima parte, essa prevede che i lavori oggetto di regolamentazione debbano essere affidati preferibilmente con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Il criterio del prezzo più basso può essere utilizzato soltanto ove ritenuto più adeguato dalla stazione appaltante. A livello statale l'art. 81, comma 1, del d.lgs. n. 163 del 2006 pone i due criteri su un piano di sostanziale parità, prevedendo che "la migliore offerta è selezionata con il criterio del prezzo più basso o con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa".

A tale proposito, nei casi, quale quello in esame, in cui il legislatore regionale non ha escluso in via aprioristica ed astratta uno dei possibili criteri di aggiudicazione, ma si è limitato ad indicare un ordine di priorità nella scelta, tale diversità di disciplina non è suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato e, pertanto, non è idonea ad incidere negativamente sui livelli di tutela della concorrenza fissati dalla legislazione statale. Consegue che la norma in esame si sottrae, in relazione alla previsione esaminata, alle dedotte censure di illegittimità costituzionale.

Nella seconda parte, la stessa norma prescrive che "qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle

offerte anomale". Sotto tale aspetto la questione è, invece, fondata.

L'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 - a seguito della modifica ad esso apportata dall'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152 - stabilisce che la facoltà di esclusione automatica "non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci". La corte ha già avuto modo di affermare che tale modifica è stata imposta dall'esigenza di aumentare l'area di concorrenzialità.

Il legislatore regionale - non avendo previsto che, nelle stesse ipotesi considerate a livello statale, non si possa disporre l'esclusione automatica - ha introdotto una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti nel mercato.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale del comma 3 dell'art. 1-bis, nella parte in cui prevede che, "qualora si applichi il criterio del prezzo più basso si darà corso, in ogni caso, all'applicazione del sistema di esclusione automatica delle offerte anomale".

Deve essere, comunque, precisato che la rilevata illegittimità costituzionale della norma regionale in questione comporta l'applicazione del meccanismo di valutazione delle offerte anomale stabilito a livello statale.

Di seguito, la corte condivide la censura nei confronti del comma 4 del predetto art. 1-bis, nella parte in cui prevede che "gli affidamenti di cui al comma 2 vanno pubblicati all'albo della stazione appaltante e comunicati all'osservatorio regionale".

Al riguardo, la corte riafferma che l'adozione di adeguate misure di pubblicità costituisce un elemento imprescindibile a garanzia della massima conoscenza e della conseguente partecipazione alle procedure di gara (sentenza n. 401 del 2007).

Nel caso in esame, la disciplina regionale impugnata si limita a prevedere che "gli affidamenti" devono essere pubblicati nell'albo della stazione appaltante e comunicati all'osservatorio regionale. La normativa statale prescrive invece che, per i contratti di lavori pubblici sotto soglia comunitaria, l'avviso di gara è pubblicato "sul profilo del committente", ove istituito, e "sui siti informativi" (comma 3). Gli avvisi e i bandi relativi a contratti di importo pari o superiore a cinquecentomila euro sono pubblicati, tra l'altro, anche nella gazzetta ufficiale della repubblica italiana.

Tale diversità di disciplina incide negativamente, in ragione dell'esposta funzione che deve essere assegnata alle forme di pubblicità, sui livelli di concorrenza.

Deve essere dichiarata, pertanto, l'illegittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 1-bis, nella parte in cui non prevede che, oltre alle forme di pubblicità stabilite a livello regionale, si applichino anche quelle imposte dall'art. 122 del d.lgs. n. 163 del 2006.

Infine, viene accolta l'impugnativa avverso il comma 5 del predetto art. 1-bis, nella parte in cui prevede che "fino al 31 dicembre 2011 i servizi di ingegneria e di architettura di importo pari o inferiore a 50.000 euro al netto di IVA sono affidati dalla stazione appaltante sulla base di una procedura selettiva mediante curricula tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento secondo criteri di professionalità, rotazione e imparzialità".

La norma statale, evocata dal ricorrente, prevede che "gli incarichi di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione, di direzione dei lavori, di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione e di collaudo nel rispetto di quanto disposto all'articolo 120, comma 2-bis, di importo inferiore alla soglia di cui al comma 1 possono essere affidati dalle stazioni appaltanti, a cura del responsabile del procedimento, ai soggetti di cui al comma 1, lettere d), e), f), f-bis), g) e h) dell'articolo 90, nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità e trasparenza, e secondo la procedura prevista dall'articolo 57, comma 6; l'invito è rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono in tale numero aspiranti idonei".

Entrambe le norme, statale e regionale, contemplano un sistema di affidamento che non impone il rispetto di regole e procedure rigide, salvo su un punto. Il legislatore nazionale ha, infatti, previsto che l'invito debba essere rivolto ad almeno cinque soggetti, se sussistono, in tale numero, aspiranti idonei. La norma regionale censurata, invece, stabilisce che la selezione debba avvenire tra tre soggetti individuati dal responsabile unico del procedimento. La riduzione degli operatori economici abilitati a partecipare alla procedura selettiva comporta una diversità di disciplina idonea ad incidere negativamente sul livello complessivo di tutela della concorrenza nel particolare segmento di mercato preso in considerazione. La disposizione impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede che la procedura selettiva debba svolgersi tra tre e non tra "almeno cinque soggetti".

7.1.2. regione Sardegna

a) Due disposizioni della legge della regione Sardegna 7 agosto 2007, n. 5, in materia di appalti, vengono dichiarate incostituzionali (sentenza n. **184**).

Prima di entrare nel merito delle questioni, la corte ritiene necessario richiamare i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale sulla questione del riparto delle competenze legislative tra lo stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in tema di appalti pubblici, dato che l'art. 3, lettera e), dello statuto speciale per la regione Sardegna, con locuzione omologa a quella contenuta in altri statuti, attribuisce a quest'ultima la competenza legislativa primaria nella materia "lavori pubblici di esclusivo interesse della regione".

La corte ha affermato che, in presenza di una siffatta specifica attribuzione statutaria, è questa che deve trovare applicazione, in virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, poiché nel titolo V della parte seconda della costituzione non è contemplata la materia "lavori pubblici". Tanto comporta che la regione è tenuta ad esercitare la propria competenza legislativa primaria "in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali" (art. 3 dello statuto speciale di autonomia), e, nel dettare la disciplina dei contratti di appalto riconducibili alla suindicata locuzione, è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006. Le disposizioni del codice degli appalti, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., ed alla materia "tutela della concorrenza", vanno, infatti, ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico - sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della regione. La legislazione regionale deve, quindi, osservare anche i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, fissati dal d.lgs. n. 163 del 2006, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e non può né avere un contenuto difforme dalle disposizioni di quest'ultimo, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo, né alterare negativamente il livello di tutela garantito dalle norme statali.

Alla luce di detti principi, in ordine alle censure relative all'art. 20, comma 8, della legge regionale in esame, si ricorda che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la disciplina del codice degli appalti, nella parte concernente le procedure di selezione ed i criteri di aggiudicazione è strumentale a garantire la tutela della concorrenza e, conseguentemente, anche le regioni a statuto speciale e le province autonome che siano titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale non possono stabilire al riguardo una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato.

Siffatto carattere connota, altresì, le norme aventi ad oggetto la disciplina delle offerte anomale, anche se relative agli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria. La distinzione tra contratti sotto soglia e sopra soglia non costituisce, infatti, utile criterio ai fini dell'identificazione delle norme statali strumentali a garantire la tutela della concorrenza, in quanto tale finalità può sussistere in riferimento anche ai contratti riconducibili alla prima di dette categorie e la disciplina stabilita al riguardo dal legislatore statale mira ad assicurare, tra l'altro, il rispetto dei principi generali di matrice comunitaria stabiliti nel trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione.

Nel caso in esame, l'art. 122, comma 9, nel testo modificato dall'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, dispone che "per lavori d'importo inferiore o pari a 1 milione di euro quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso, la stazione appaltante può prevedere nel bando l'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia". Tale previsione, riducendo l'ambito di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è evidentemente strumentale ad incrementare la concorrenza. La regione Sardegna non ha provveduto ad adeguare la propria legislazione alla regolamentazione stabilita dalla norma statale, dato che il citato art. 20, comma 8, dispone: "per gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria, le stazioni appaltanti possono prevedere nel bando la procedura di esclusione automatica delle offerte risultate anomale". Siffatta disposizione reca, quindi, una prescrizione che, prevedendo una più ampia area di applicabilità della regola dell'esclusione automatica, è suscettibile di incidere negativamente sul livello minimo di concorrenza che deve essere garantito.

L'art. 20, comma 8, della legge della regione Sardegna n. 5 del 2007 deve, quindi, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, in difformità rispetto alla norma statale, stabilisce che la facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale può essere prevista in riferimento a tutti gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alla soglia comunitaria.

In relazione alle censure concernenti l'art. 20, comma 9, si ribadisce che la modifica apportata all'art. 122, comma 9, del d.lgs. n. 163 del 2006 dall'art. 1, comma 1, lettera bb), n. 2, del d.lgs. n. 112 del 2008, nella parte in cui stabilisce che la facoltà di esclusione automatica non è esercitabile quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci è stata imposta dall'esigenza di aumentare l'area di concorrenzialità. In considerazione di siffatta finalità della norma statale, la corte ha, quindi, affermato che, anche qualora una regione sia titolare di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale, essa non può prevedere l'esclusione automatica nei casi nei quali non è consentita dalla norma statale e, quindi, non può stabilire una disciplina diversa da quella nazionale, idonea ad incidere negativamente sul livello della concorrenza, che deve essere garantito agli imprenditori operanti sul mercato.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 20, comma 9, nella parte in cui dispone che, "qualora il numero delle offerte ammesse sia inferiore a cinque, non si applica [...] l'esclusione automatica di cui al comma 8", anziché prevedere, come stabilito dalla norma statale, che la facoltà di esclusione automatica non può essere esercitata, "quando il numero

delle offerte ammesse è inferiore a dieci".

Viene, infine, precisato che la dichiarata illegittimità costituzionale dell'art. 20, commi 8 e 9, della legge della regione Sardegna n. 5 del 2007, nelle parti sopra indicate, comporta l'applicazione della disciplina stabilita dalla norma statale, in riferimento sia all'importo dei lavori in relazione ai quali è ammissibile la previsione della facoltà di esclusione automatica delle offerte anomale, sia al numero minimo delle offerte ammesse che rendono ammissibile la previsione di siffatta facoltà.

b) Nella sentenza n. **328**, si dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della regione Sardegna 9 agosto 2002, n. 14.

Premette la corte che la regione Sardegna, titolare, in virtù dello statuto speciale, di competenza legislativa primaria nella materia "lavori pubblici di esclusivo interesse della regione" è tenuta ad osservare le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006.

Con specifico riguardo alla disciplina della qualificazione e selezione delle imprese, il codice degli appalti mira a garantire che le gare si svolgano nel rispetto delle regole concorrenziali e dei princìpi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei princìpi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento.

Siffatta disciplina è riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale, che, quindi, può stabilire una regolamentazione integrale e dettagliata delle richiamate procedure di gara (nella specie, adottata con il citato d.lgs. n. 163 del 2006), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle regioni.

Alla luce di tali principi, le norme impugnate, nell'individuare le disposizioni al cui rispetto sono tenuti gli enti e le pubbliche amministrazioni che intendono appaltare, concedere o affidare la realizzazione di lavori pubblici che si svolgono nell'ambito del territorio regionale (art. 1), delineano un sistema autonomo di qualificazione delle imprese, applicabile esclusivamente nell'ambito delle procedure di appalto di lavori indette dalle amministrazioni aggiudicatrici individuate dalla medesima legge regionale, stabilendo che "la qualificazione dei soggetti esecutori dei lavori pubblici di cui all'articolo 1 della presente legge, attestata sulla base delle disposizioni seguenti, costituisce condizione sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità economico - finanziaria, dell'idoneità tecnica e organizzativa, della dotazione di attrezzature tecniche e dell'adeguato organico medio annuo delle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto dei lavori pubblici" (art. 2) di interesse regionale.

Detta qualificazione è affidata ad una apposita commissione permanente, costituita presso

l'assessorato regionale dei lavori pubblici, che è un organismo qualitativamente e strutturalmente diverso da quelli individuati dalla normativa statale (gli organismi di diritto privato di attestazione, appositamente autorizzati ed anche controllati dall'autorità, denominati SOA), il quale è chiamato ad applicare criteri, determinati dal legislatore regionale, che sono comunque differenti rispetto a quelli individuati dal legislatore statale nel d.lgs. n. 163 del 2006.

In tal modo, le disposizioni censurate recano una disciplina dei sistemi di qualificazione delle imprese per la partecipazione alle gare per gli appalti di lavori pubblici di interesse regionale difforme da quella nazionale di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, alla quale avrebbero invece dovuto adeguarsi, e quindi idonea ad incidere sul livello della concorrenza, garantito dalla normativa statale, strumentale a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti.

Le norme in esame sono, pertanto, in contrasto con i limiti generali posti dallo statuto all'esercizio della competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di interesse regionale, limiti inerenti, appunto, al rispetto delle regole concorrenziali e dei princìpi comunitari della libera circolazione delle merci, della libera prestazione dei servizi, della libertà di stabilimento, nonché dei princìpi costituzionali di trasparenza e parità di trattamento e dunque ascrivibili per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico - sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.

7.1.3. provincia autonoma di Bolzano

Nella sentenza n. **112**, la corte esamina la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla provincia autonoma di Bolzano nei confronti dell'articolo 1, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 11 febbraio 2010, n. 22, che disciplina le risorse geotermiche, assegna al patrimonio indisponibile dello stato le risorse geotermiche di interesse nazionale ed al patrimonio indisponibile regionale quelle di interesse locale ed individua nelle regioni o enti da esse delegati le autorità competenti per le funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche d'interesse nazionale e locale, mentre individua organi statali come competenti nel caso di risorse geotermiche rinvenute nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana.

Alla luce della legislazione vigente, la corte premette che le "risorse geotermiche" costituiscono un bene giuridico multifunzionale, per le diverse utilità che esse esprimono: quella economica, relativa alla produzione di energia, e quella ambientale conseguente al fatto che esse costituiscono una fonte di energia rinnovabile e, quindi, compatibile con la tutela dell'ambiente.

Energia e ambiente, in queste disposizioni, non sono più termini antitetici, ma conciliabili tra

loro. Le risorse geotermiche, infatti, sono, contemporaneamente, un bene giuridico economico - produttivo ed un bene ambientale.

Le disposizioni del d.lgs. n. 22 del 2010 si innestano nel quadro di una vera e propria rivoluzione della politica energetica, che finora ha visto nella combustione del carburante, e quindi in un fenomeno altamente inquinante, il principale strumento per la produzione di energia. Di conseguenza, esse hanno certamente il valore di una "riforma economico - sociale" di rilevanti importanza e, indipendentemente dal problema delle situazioni dominicali, debbono essere osservate anche dalle regioni a statuto speciale e dalle province autonome, titolari di competenze primarie in tema di "miniere".

Dette disposizioni, inoltre, che perseguono l'unica ratio di ottenere energia rinnovabile e senza inquinamento, derivano dall'esercizio da parte dello stato delle competenze esclusive in materia ambientale, in necessario concorso con le competenze in materia di energia, sicché, anche sotto questo profilo, esse sono in grado di imporsi all'osservanza da parte delle province autonome, le quali sono sprovviste di competenze legislative primarie in materia di tutela dell'ambiente.

Circa le questioni di legittimità costituzionale dei commi 3, 4 e 5, dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010, si osserva che tali disposizioni sono strumentali al perseguimento delle finalità enunciate nel precedente comma 1, nel quale si legge che "la ricerca e la coltivazione a scopi energetici delle risorse geotermiche effettuate nel territorio dello stato, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale italiana [...] sono considerate di pubblico interesse e di pubblica utilità e sottoposti a regimi abilitativi ai sensi del presente decreto".

Per il perseguimento di tali finalità, le disposizioni in esame procedono ad una classificazione delle risorse geotermiche secondo il loro tasso di entalpia, cioè di potenza energetica, stabilendo: che le risorse geotermiche ad alta entalpia "sono di interesse nazionale", cioè producono utilità pubblica per l'intero territorio nazionale; che quelle a media e bassa entalpia "sono di interesse locale" (recte regionale o provinciale), soddisfano cioè un interesse pubblico limitato ai residenti in una data regione o provincia; e che le risorse definite "piccole utilizzazioni locali" soddisfano un interesse puramente locale e sono sottoposte alla disciplina semplificata di cui all'art. 10 dello stesso decreto.

In sostanza le risorse geotermiche, considerate nel loro valore energetico e nel loro valore ambientale, sono ritenute "di pubblico interesse e di pubblica utilità" solo entro una determinata soglia di potenza energetica e sono, conseguentemente, divise in due categorie: l'una, relativa alle risorse ad alta entalpia, di "interesse nazionale", l'altra, relativa alle risorse a media e bassa entalpia, di "interesse regionale o provinciale".

Si è, dunque, di fronte ad un principio fondamentale di riforma economico - sociale, che la provincia autonoma di Bolzano è tenuta anch'essa a rispettare, ai sensi dell'art. 4 dello statuto di autonomia.

Le questioni di legittimità costituzionale, in proposito avanzate dalla provincia autonoma di Bolzano, devono, di conseguenza, essere dichiarate non fondate.

Diverso discorso è da fare in relazione alle questioni sollevate in riferimento al comma 6, dell'art. 1, del d.lgs. n. 22 del 2010, secondo il quale "le risorse geotermiche, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto e disciplinato dal regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443, e dall'art. 826 del codice civile, sono risorse minerarie dove le risorse geotermiche di interesse nazionale sono patrimonio indisponibile dello stato, mentre quelle di interesse locale, sono patrimonio indisponibile regionale".

In questa disposizione si afferma, in sostanza, che, in conformità all'art. 43 cost. (secondo il quale "la legge può riservare originariamente [...] fonti di energia [...] di preminente interesse generale"), le risorse geotermiche sono beni comuni e, ferma tale natura, la legge provvede, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119 cost., ad attribuire le stesse al patrimonio statale o regionale.

Per quanto riguarda la provincia autonoma di Bolzano, si deve peraltro tener presente che la stessa ha una competenza legislativa primaria in materia di miniere (e quindi di risorse geotermiche) e che l'art. 68 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige prevede che "le province, in corrispondenza delle nuove materie attribuite alla loro competenza, succedono, nell'ambito del proprio territorio, nei beni e nei diritti demaniali e patrimoniali di natura immobiliare dello stato e nei beni e nei diritti demaniali della regione, esclusi in ogni caso quelli relativi al demanio militare, a servizi di carattere nazionale e a materie di competenza regionale". Va inoltre ricordato che, in attuazione di tale previsione, l'art. 4 delle norme di attuazione dello statuto, approvate con d.p.r. n. 115 del 1973, annovera le "miniere" tra i beni e diritti demaniali trasferiti alla provincia autonoma di Bolzano.

Qui la contraddizione delle norme statali di riforma economico - sociale con le disposizioni statutarie è evidente.

Sennonché occorre tener presente che le disposizioni statutarie concernono soltanto l'aspetto patrimoniale delle risorse geotermiche e non quello ambientale, sicché il contrasto delle norme statali con quelle statutarie riguarda soltanto l'appartenenza del bene e non le utilità ambientali che le risorse geotermiche esprimono.

Ne consegue che, nel vigente quadro ordinamentale, la provincia di Bolzano è tenuta ad osservare le norme statali costituenti riforme economico - sociali per quegli aspetti che

riguardano la gestione e la migliore utilizzazione delle risorse geotermiche, siano esse di alta, media o bassa entalpia, mentre mantiene tutti i suoi diritti per quanto concerne gli aspetti economici. In altre termini, spettano alla provincia i canoni relativi ai permessi di ricerca ed alle concessioni delle risorse geotermiche.

Se ne conclude che il comma 6 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che la disposizione relativa all'appartenenza delle risorse geotermiche ad alta entalpia al patrimonio indisponibile dello stato non si applica alla provincia di Bolzano.

La conclusione appena enunciata viene estesa anche alla provincia autonoma di Trento, in base alla giurisprudenza secondo cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma statale, a seguito del ricorso di una provincia autonoma, qualora sia basata sulla violazione del sistema statutario della regione Trentino - Alto Adige, deve estendere la sua efficacia anche all'altra.

Non fondate si rivelano, invece, le questioni proposte in riferimento al comma 7 dell'art. 1 del d.lgs. n. 22 del 2010, che conferisce, in base al principio di sussidiarietà, le funzioni amministrative in tema di ricerca e coltivazione delle risorse geotermiche alle regioni, e, quindi, anche alla provincia autonoma di Bolzano, e non risulta, pertanto, in alcun modo lesiva, delle attribuzioni costituzionali della ricorrente. Come, d'altronde, non lesiva risulta essere la attribuzione ad organi statali delle funzioni amministrative riguardanti le risorse geotermiche rinvenute nel mare aperto e nella piattaforma continentale italiana, posto che si tratta di ambiti di territorio sottratti alla competenza regionale e ricadenti pacificamente in quella dello stato.

7.1.4. provincia autonoma di Trento

Con la sentenza n. **275**, la corte accoglie il conflitto di attribuzione proposto dalla provincia autonoma di Trento nei confronti del presidente del consiglio dei ministri in relazione ai punti 1.2., 17.1 del decreto 10 settembre 2010 del ministro dello sviluppo economico, di concerto con il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il ministro per i beni e le attività culturali, recante "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili".

Motiva la corte che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 dispone che le linee guida per lo svolgimento del procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica siano approvate in conferenza unificata, su proposta del ministro per lo sviluppo economico, di concerto con il ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del ministro per i beni e le attività culturali, al fine di "assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli

impianti eolici, nel paesaggio".

Il legislatore nazionale ha avuto cura altresì di inserire nella norma - base la cosiddetta "clausola di salvezza" delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, che si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle province la "tutela del paesaggio".

Sul piano concettuale, la corte ha precisato che il paesaggio deve essere considerato "l'ambiente nel suo aspetto visivo" (sentenza n. 226 del 2009, in relazione alle sentenze n. 180 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 e n. 182 del 2006). L'art. 9, secondo comma, cost. ha sancito un principio fondamentale, che vale sia per lo stato che per le regioni, ordinarie e speciali. Il riferimento testuale della norma costituzionale è alla "repubblica", con ciò affermandosi la natura di valore costituzionale in sé e per sé (citata sentenza n. 367 del 2007), la cui disciplina unitaria deve tuttavia "tener conto degli statuti speciali di autonomia" (sentenza n. 378 del 2007).

Alla luce di tale quadro normativo di rango costituzionale, l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 fa esclusivo riferimento al "corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio". Si fa notare, in proposito, che l'intento del legislatore è quello di rendere compatibili le ragioni di tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, nella fattispecie, potrebbero entrare in collisione, giacché una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili è, di per sé, funzionale alla tutela ambientale, nel suo aspetto di garanzia dall'inquinamento, ma potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico.

Poiché la materia "paesaggio", a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle province autonome, nessun riferimento alle stesse si rinviene nel d.lgs. n. 387 del 2003, che si rivolge alle regioni ordinarie ed esplicitamente fa salve le competenze, per quel che qui interessa, delle province autonome di Trento e Bolzano. La competenza legislativa delle suddette province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia. Resta inteso, peraltro, che le competenze primarie delle province in materia devono essere esercitate sia nell'ambito degli obiettivi nazionali di consumo futuro di elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, sia nell'ambito fissato dall'art. 2, comma 167, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che stabilisce la "ripartizione fra regioni e province autonome di Trento e di Bolzano della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili".

Ponendo in rapporto la norma statale che si trova alla base delle linee guida, e quella, appena indicata, che precisa in dettaglio le finalità dell'intero processo di attuazione della direttiva 27 settembre 2001, n. 2001/77/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del consiglio sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), si giunge alla conclusione che l'armonizzazione, profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili.

Esaminato il quadro normativo in cui si inserisce il decreto impugnato, la corte chiarisce la natura di tale atto.

Ricorrono, nella specie, gli indici sostanziali che la corte assume a base della qualificazione degli atti come regolamenti. Il d.m. 10 settembre 2010 contiene norme finalizzate a disciplinare, in via generale ed astratta, il procedimento di autorizzazione alla installazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, alle quali sono vincolati tutti i soggetti, pubblici e privati, coinvolti nell'attività in questione.

Accertata la natura regolamentare dell'atto impugnato, si deve rilevare come le disposizioni censurate nel conflitto presentino aspetti di difformità rispetto alla modalità di equilibrio, ricavabile dalla normativa statale, e di conseguenza ledano parzialmente le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente.

Il punto 1.2. vincola le regioni e le province autonome a porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatorio o pianificatorio per l'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili "esclusivamente nell'ambito e con le modalità di cui al paragrafo 17".

Il vincolo contenuto nella suddetta norma non trova giustificazione né nell'esigenza di mantenere integra la tutela ambientale, né nella necessità che la normativa legislativa e regolamentare provinciale si inserisca nell'ambito delle finalità stabilite nella disciplina europea e statale. D'altra parte, la stessa legge statale - come s'è visto sopra - eccettua espressamente le province autonome dai destinatari delle linee guida. Si deve pertanto concludere nel senso che la norma di cui al punto 1.2. viola la competenza provinciale in materia di tutela del paesaggio.

Il punto 17.1. stabilisce che "le regioni e le province autonome possono procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla istallazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'allegato 3".

Anche questa disposizione - nella parte in cui si riferisce alle province autonome - non trova giustificazione né in norme di rango costituzionale, né nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387

del 2003 e lede pertanto, per questo aspetto, le competenze costituzionalmente garantite della ricorrente, a prescindere da ogni considerazione sulla legittimità del decreto ministeriale impugnato rispetto alle leggi statali vigenti, di competenza dei giudici comuni.

In considerazione della piena equiparazione statutaria delle province autonome di Trento e di Bolzano relativamente alle attribuzioni di cui trattasi, l'efficacia della sentenza viene estesa anche nei confronti della provincia autonoma di Bolzano.

In conclusione, il conflitto viene accolto limitatamente alle disposizioni di cui ai punti 1.2. e 17.1. delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, nella parte in cui vincolano anche le province autonome.

7.2. L'autonomia finanziaria

7.2.1. regione Friuli - Venezia Giulia

Con la sentenza n. **185** la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della regione Friuli - Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 14, proposta, in riferimento all'art. 117, primo comma, della costituzione ed alla direttiva 2003/96/CE per lamentata indiretta riduzione dell'accisa gravante sui carburanti con differenziazione su base regionale, in contrasto con la normativa comunitaria.

La corte ha escluso la dedotta violazione della direttiva invocata, la quale peraltro non contiene alcuna norma che impedisca una differenziazione su base regionale del "prezzo" dei prodotti energetici, una volta rispettati i limiti minimi di tassazione imposti. E che tali limiti minimi siano rispettati - motiva la corte - non viene in alcun modo revocato in dubbio, né dal ricorrente, né dal raffronto fra i livelli di tassazione nazionali e comunitari. Del resto, nella ricognizione dei limiti che l'armonizzazione europea determina, è necessario apprezzare il sistema al giusto, tenendo presente che il contributo di cui si discorre si inscrive nell'ambito di un riparto costituzionale di competenze in cui è evidente pure un grado di autonomia finanziaria afferente all'accisa, della quale la regione dispone in base all'art. 49 del proprio statuto, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, e sul quale l'ordinamento comunitario, rispettato nel minimo della tassazione armonizzata, non ha inteso incidere, salvi i profili di potenziale distorsione del mercato che un simile assetto potrebbe in concreto determinare.

7.2.2. regione siciliana

Con la sentenza n. **152**, la corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), nella parte in cui stabilisce che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta "sono riversate all'entrata del bilancio dello stato e restano acquisite all'erario", senza

che sia necessario dimostrare alcun vulnus effettivo al bilancio regionale, anche con riferimento a crediti d'imposta inerenti a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della regione siciliana, in asserita violazione del principio di spettanza alla regione dei tributi erariali riscossi nel territorio della regione di cui all'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.p.r. 1965, n. 1074.

Secondo la corte, il credito di imposta, stabilito dal legislatore statale in relazione a propri tributi, rientra fra le agevolazioni fiscali ed è effettuato attraverso la compensazione dello stesso con altre somme dovute a titolo di imposte, tasse, tributi o contributi erariali, in linea con quanto stabilito dall'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241. La sua previsione in ordine a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale incide anche sulla regione siciliana, in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. La regione, infatti, proprio in base al richiamato principio, deve sopportare il costo del credito d'imposta, sia pure limitatamente all'importo di cui godono i contribuenti residenti nel suo territorio. In tale caso, ove si tratti di crediti d'imposta illegittimamente impiegati, di cui la norma in esame intende agevolare il recupero, è alla regione siciliana - alla quale l'agenzia delle entrate deve trasmettere i dati inerenti ai crediti d'imposta relativi a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi sul territorio regionale - che spetta, non solo provvedere al detto recupero, ma anche acquisire il gettito da esso derivante, posto che tale gettito, lungi dal costituire frutto di una nuova entrata tributaria erariale, non è altro che l'equivalente del gettito del tributo previsto (al di fuori dei casi nei quali è concesso il credito d'imposta), che compete alla regione sulla base e nei limiti dell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965.

Con la stessa sentenza n. **152**, la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-undecies, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), nella parte in cui, senza introdurre entrate nuove ma incidendo su fattispecie già oggetto di tassazione, stabilisce che il gettito delle maggiori entrate derivanti dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2-septies a 2-decies del medesimo art. 2, venga destinato in via esclusiva a fondi erariali per specifiche finalità, senza considerare le riconosciute spettanze della regione siciliana sul gettito in questione relativo a quanto riscosso sul proprio territorio.

Secondo la corte, il riferimento alle attività svolte dalle società ex concessionarie del servizio nazionale di riscossione e soprattutto la precisa individuazione delle controversie, in relazione alle quali è possibile la definizione agevolata, dimostra che il gettito delle entrate derivanti dalla

eventuale definizione agevolata delle stesse è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale siciliano, di un tributo erariale.

Dette controversie, infatti, attengono o alla contestazione di pretese risarcitorie recate da inviti a dedurre nell'ambito di giudizi di responsabilità contabile (art. 5 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453), o alla contestazione di atti di citazione che introducono giudizi di responsabilità contabile o ancora alla richiesta, rivolta dalle predette ex concessionarie all'amministrazione finanziaria, di rimborso o di discarico di quote di tributi, anticipate all'erario e poi rivelatesi inesigibili (artt. 83 e 90 del d.p.r. 28 gennaio 1988, n. 43). Si tratta, comunque, ha concluso la corte, di controversie che, pur diverse, non attengono a questioni inerenti alla riscossione di un tributo erariale.

Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-octies, che reca la disciplina delle modalità di attuazione della disposta riserva all'erario statale del maggior gettito derivante dalla definizione agevolata delle controversie di cui ai commi da 2-septies a 2-decies del medesimo art. 2, è stata ritenuta non fondata dalla corte.

La corte ha osservato che l'attuazione del principio di leale collaborazione è richiesta dalle norme statutarie e di attuazione, in quei casi nei quali vengano dal legislatore statale individuate "nuove entrate tributarie" alle quali sia apposta la "clausola di riserva all'erario" e risulti, tuttavia, complessa la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme, anche con riferimento alla distinzione fra gettito derivante dalle "nuove entrate tributarie" e gettito derivante dalle "vecchie" entrate tributarie riscosse sul territorio regionale. Orbene, nella specie, il gettito delle entrate derivanti dalla eventuale definizione agevolata delle richiamate controversie è del tutto svincolato dal presupposto della riscossione, nel territorio regionale, di un tributo erariale. Posto, quindi, che non si tratta di entrate tributarie, né nuove, né preesistenti, non sussiste la pretesa violazione dell'art. 2 delle norme di attuazione statutaria di cui al d.p.r. n. 1074 del 1965, in quanto quest'ultimo attiene esclusivamente alle "entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale siciliano, dirette o indirette, comunque denominate".

Costituzionalmente illegittimo è stato poi ritenuto l'art. 3, comma 2-bis, del decreto-legge marzo 2010, n. 40 (convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73), nella parte in cui stabilisce che "le maggiori entrate derivanti dal presente comma" "affluiscono al fondo di cui all'articolo 7-quinquies, comma 1, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, per essere destinate alle esigenze di finanziamento delle missioni internazionali di pace" anche con riferimento a controversie inerenti a tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della regione siciliana.

Secondo la corte, la previsione denunciata ha ad oggetto proprio quelle controversie, espressamente qualificate come tributarie, che scaturiscono da contestazioni inerenti alla riscossione dei tributi erariali, anche di quelli che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale siciliano Si tratta, pertanto, di controversie che trovano il loro presupposto nell'esistenza di un rapporto tributario e la cui definizione delinea una agevolazione in ordine a tributi preesistenti. Sicché la previsione di una simile agevolazione fiscale, con riferimento ai tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano, incide inevitabilmente sulle finanze regionali siciliane che ne subiscono le conseguenze proprio in base al principio stabilito dall'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, secondo il quale spettano alla regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Pertanto, la previsione della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie inerenti alla contestazione di tributi erariali che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 2 delle norme di attuazione, non potendo peraltro neppure ritenersi che le entrate derivanti dalla richiamata definizione agevolata delle controversie tributarie siano "entrate nuove".

1. La materia elettorale nelle regioni a statuto speciale

Secondo la sentenza n. **67** la potestà legislativa della regione siciliana in materia elettorale differisce da quella delle regioni ordinarie, dal momento che essa, ai sensi dell'art. 3, comma 1, e dell'art. 9, comma 3, dello statuto speciale, è titolare di potestà legislativa di tipo primario (che non incontra limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 cost., si impongono alle regioni a statuto ordinario), la quale però deve svolgersi in armonia con la costituzione e i principî dell'ordinamento giuridico della repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto. La corte ha infatti ribadito che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità ex art. 2 cost.

La sentenza n. **198** ha ad oggetto diverse questioni concernenti il rapporto numerico elettori - eletti per l'elezione al consiglio regionale, e le modalità di accesso ai pubblici uffici per gli assessori. Vengono in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l'art. 48 cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l'accesso agli uffici pubblici, l'art. 51 cost. Il primo dispone che «il voto è eguale», il secondo che «tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione. La disposizione censurata (art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, che prevede un numero massimo di consiglieri e assessori regionali), fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi - come avviene attualmente in alcune regioni, sia nell'àmbito dei consigli che delle giunte regionali - una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori - eletti (e in quello elettori - assessori): i seggi (nel consiglio e nella giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da regione a regione. Il principio relativo all'equilibrio rappresentati - rappresentanti non riguarda solo il rapporto tra elettori ed eletti, ma anche quello tra elettori e assessori (questi ultimi nominati). Il principio di eguaglianza, affermato dall'art. 48,

si ricollega a quello più ampio affermato dall'art. 3, sicché quando nelle elezioni di secondo grado l'elettorato attivo è attribuito ad un cittadino eletto dal popolo in sua rappresentanza, non contrasta col principio di eguaglianza, ma anzi vi si conforma, la norma che faccia conto del numero di elettori che gli conferirono il proprio voto, e con esso la propria fiducia. Principio analogo vale per gli assessori, sia perché, in base all'art. 123 cost., «forma di governo» e «principî fondamentali di organizzazione e funzionamento» debbono essere «in armonia con la costituzione», sia perché l'art. 51 cost. subordina al rispetto delle «condizioni di eguaglianza» l'accesso non solo alle «cariche elettive», ma anche agli «uffici pubblici» (non elettivi).

Parte II, capitolo III, sezione I

4.1. Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni a statuto speciale

Con la sentenza n. **72** è stata dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla regione autonoma Trentino - Alto Adige, nei confronti dello stato, e per esso della corte dei conti, in relazione alla decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 della corte dei conti, sezioni riunite, resa nel giudizio sul rendiconto generale della regione autonoma Trentino - Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010. In primo luogo è stato ritenuto che la corte dei conti, con la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, non ha illegittimamente rivendicato il potere di esercitare il controllo di legittimità preventiva sugli atti della regione, in quanto con il ricorso relativo alla decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011, la regione censura in realtà i precedenti atti con cui la corte dei conti ha rivendicato il potere di esercitare il controllo preventivo di legittimità e tenta così «in modo surrettizio, di contestare giudizialmente l'atto [é] per il quale è già inutilmente spirato il termine» entro cui il ricorso doveva essere presentato (sentenza n. 369 del 2010). Di qui l'inammissibilità del ricorso perché proposto oltre il termine decadenziale di sessanta giorni di cui all'art. 39, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 e il conflitto con esso sollevato difetta «degli essenziali requisiti dell'originarietà e dell'attualità» in quanto si riferisce a un atto - la decisione n. 36/CONTR/2011 del 30 giugno 2011 - che conferma e attua il contenuto di precedenti atti, non impugnati, con i quali era stata già rivendicata la competenza contestata (sentenza n. 206 del 1975). Inoltre, secondo la corte la pronuncia avente per oggetto il rendiconto delle regioni a statuto speciale «non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello stato» (sentenza n. 121 del 1966). La funzione di tale decisione consiste, secondo quanto disposto dall'art. 39 del regio decreto n. 1214 del 1934, nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante

l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture. Alla decisione della corte dei conti, fa séguito l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo, che non può «significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla corte dei conti» e costituisce esercizio di «autonoma funzione politica» (sentenza n. 121 del 1966). Ne discende, con riguardo al rendiconto che le sfere di competenza della regione e della corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti. Né può dirsi che l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della regione, se - come nel caso - si accompagna a «osservazioni intorno al modo con cui l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno» (art. 10, comma 2, del d.p.r. n. 305 del 1988). Donde l'inidoneità «a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere» (sentenza n. 137 del 1988). La corte ha dunque concluso che non si può ritenere che la parziale parificazione del rendiconto da parte della corte dei conti rappresenti un atto concretamente lesivo per la regione e, di conseguenza, il ricorso è inammissibile anche sotto questo secondo profilo.

Parte II, capitolo III, sezione II

1.3. L'interesse nazionale limite per la potestà legislativa delle autonomie speciali

Negli statuti speciali (nel caso di specie nello statuto della regione Trentino - Alto Adige) è ancora presente, a differenza di ciò che è avvenuto per le regioni a statuto ordinario con la modifica dell'art. 117 cost., il limite alla potestà legislativa rappresentato dal «rispetto [é] degli interessi nazionali». Si tratta di un'espressione che può avere molteplici significati, tra i quali va sicuramente ricondotto (in quanto è la disposizione costituzionale stessa che, nell'inciso, riconoscendo un fondamentale diritto della popolazione, evidenzia che il riferimento è anche rivolto allo "stato comunità") quello che tutti i destinatari delle leggi della repubblica hanno il diritto di fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell'esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo. Così sentenza n. **207.**

8. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

8.1. La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza primaria

La sentenza n. **67** dichiara l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 51 e 97 cost., delle leggi della regione siciliana, in combinato disposto, n. 31 del 1986 e n. 7 del 1992,

nella parte in cui non prevedono che la carica di sindaco o di assessore di comuni con popolazione superiore a ventimila abitanti sia incompatibile con la carica di deputato dell'assemblea regionale. Premette la corte che, in materia elettorale, la potestà legislativa della regione siciliana differisce da quella delle regioni ordinarie, dal momento che essa è titolare di potestà legislativa di tipo primario (che non incontra limiti eguali a quelli che, ai sensi dell'art. 122 cost., si impongono alle regioni a statuto ordinario), la quale però deve svolgersi in armonia con la costituzione e i principî dell'ordinamento giuridico della repubblica, nonché delle altre disposizioni dello statuto (da ultimo, anche sentenze n. 294 e n. 277 del 2011). Nel caso di specie, il rimettente, pur avendo la sent. n. 143 del 2010 già affermato l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la (sopravvenuta) carica di sindaco e assessore di un comune di grandi dimensioni, correttamente ha ritenuto, in ragione del principio di tassatività delle cause di incompatibilità e di ineleggibilità - le cui norme sono di stretta interpretazione introducendo limitazioni al diritto di elettorato passivo (da ultimo sentenze n. 283 del 2010 e n. 27 del 2009) - di sollevare l'incidente di costituzionalità, onde ottenere una pronuncia avente efficacia erga omnes. Ciò posto, la corte, citando la sentenza n. 143 del 2010, ribadisce che l'esercizio del potere legislativo anche da parte delle regioni a statuto speciale in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive, incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 cost., che svolge il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità ex art. 2 cost. (anche sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990); e conferma che, pertanto, la regione non può sottrarsi, se non laddove ricorrano «condizioni peculiari locali», all'applicazione dei principî enunciati dalla legge n. 165 del 2004, che sono espressivi dell'esigenza indefettibile di uniformità imposta dagli artt. 3 e 51 cost. In applicazione di siffatti principî, la ridetta sent. n. 143 del 2010 - nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 29 del 1951, in materia di elezione dei deputati alla assemblea regionale siciliana, «nella parte in cui non prevede l'incompatibilità tra l'ufficio di deputato regionale e la sopravvenuta carica di sindaco e assessore di un comune, compreso nel territorio della regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti» - ha ritenuto la lacuna normativa di cui soffriva la legge allora censurata non conforme al vincolo di configurare, a certe condizioni, le ineleggibilità sopravvenute come cause di incompatibilità; vincolo che l'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 165 del 2004 stabilisce debba applicarsi «qualora ricorrano» casi di conflitto fra le funzioni dei consiglieri regionali «e altre situazioni o cariche, comprese quelle elettive, suscettibili, anche in relazione a peculiari condizioni delle regioni, di compromettere il buon

andamento e l'imparzialità dell'amministrazione ovvero il libero espletamento della carica elettiva» (art. 3, comma 1, lettera a), di detta legge). Da ciò la necessità che il medesimo vincolo (che si sostanzia in un parallelismo tra cause di ineleggibilità e cause di incompatibilità verificatesi dopo l'elezione) sia assicurato allorquando (appunto in assenza di specifiche e comprovabili peculiarità) si assuma che il cumulo tra gli uffici elettivi sia suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principî tutelati dall'art. 97 cost., dovendosi infatti ritenere che il congiunto esercizio delle cariche in questione sia in linea di massima da escludere (anche sentenza n. 201 del 2003). Orbene, anche con riguardo alle leggi regionali n. 31 del 1986 e n. 7 del 1992 (relative alle elezioni degli enti locali), la sussistenza di un'identica situazione di incompatibilità derivante dal cumulo tra la carica di deputato regionale e quella di (sindaco o) assessore di un comune, compreso nel territorio della regione, con popolazione superiore a ventimila abitanti - in assenza di una peculiare ragione (enucleabile all'interno delle disposizioni impugnate ovvero nel più ampio sistema in cui esse operano) idonea ad attribuirne ragionevole giustificazione - porta (stante l'assoluta identità di ratio) alla declaratoria di illegittimità costituzionale della mancata specifica previsione di tale incompatibilità. D'altro canto, in considerazione della naturale corrispondenza biunivoca delle cause di incompatibilità, che vengono ad incidere necessariamente su entrambe le cariche coinvolte dalla relativa previsione, anche a prescindere dal dato temporale dello svolgimento dell'elezione (sentenza n. 277 del 2011), risulterebbe ancor più marcato il profilo di irragionevolezza di una residua asimmetria regolatoria (rispetto ad un insieme normativo non coinvolto dalla declaratoria di incostituzionalità, perché estraneo a quel thema decidendum).

La sentenza n. **74** esamina la problematica dei rapporti tra lo stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in relazione al riparto delle rispettive competenze in tema di lavori pubblici (ex multis, sentenze n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010), anche con specifico riferimento alla provincia di Trento, qui resistente. Ritiene la corte che, laddove gli statuti speciali - come è il caso dello statuto di autonomia del Trentino - Alto Adige (art. 8) - riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici, debba trovare applicazione la relativa previsione statutaria, anche dopo la riforma del titolo V della parte II della costituzione. Ciò tuttavia non significa che la legislazione regionale o provinciale sia libera di esplicarsi senza vincoli, dato che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie. Nel caso in esame, la competenza della provincia autonoma di Trento nell'àmbito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei «principî dell'ordinamento giuridico della repubblica». Tale limite include anche i principî

dell'ordinamento civile, come questa corte ha già avuto modo di precisare proprio in riferimento all'àmbito degli appalti: il legislatore regionale e provinciale «deve rispettare i principî dell'ordinamento giuridico della repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che - implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello stato - possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico - sociali» (sentenza n. 114 del 2011). I limiti ora richiamati sono stati violati nel caso di specie. Di talché la corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della provincia autonoma di Trento 7 aprile 2011, n. 7, che attribuisce ad un regolamento provinciale il potere di individuare i casi in cui i lavori pubblici sono individuati a corpo o a misura o parte a corpo e parte a misura, così intervenendo sulle modalità di determinazione del prezzo. La norma impugnata, infatti, contrasta con la normativa statale, costituente principio generale dell'ordinamento civile ed espressione dell'esigenza di prevedibilità della spesa pubblica, secondo cui i contratti pubblici debbono essere stipulati "a corpo", con facoltà di stipulare "a misura" solo contratti di importo inferiore a 500.000 euro, nonché alcuni tipi di contratto nominativamente individuati.

La sentenza n. **114**, in tema di regime demaniale delle infrastrutture idriche e, quindi, della loro inalienabilità se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge e dalle norme del codice civile, ribadisce che alla disciplina statale non può sottrarsi neppure la provincia autonoma di Bolzano, non essendo rinvenibile alcun titolo competenziale specifico al riguardo. V. più diffusamente, sub art. 117, secondo comma, lettera l), cost.

La regione siciliana censura l'art. 5, commi 9, 10, 11, 12, 13 e 14, del d.l. n. 70 del 2011 che, stabilendo misure dirette ad agevolare interventi edilizi su costruzioni private, violerebbe gli artt. 14, lettera f), e 20 dello statuto della regione siciliana. Secondo la regione siciliana la norma impugnata invaderebbe l'autonomia regionale in considerazione sia della competenza legislativa esclusiva in materia di urbanistica, che l'art. 14, lettera f), dello statuto le attribuisce, sia delle funzioni amministrative proprie, che la regione svolge in base al combinato disposto degli artt. 14, lettera f), e 20 dello statuto. La corte, con la sentenza n. **184**, dichiara la questione non fondata. Invero l'art. 5, comma 12, laddove specifica che le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano «anche nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di

attuazione», rende operante la «clausola di salvaguardia» degli statuti speciali, che esclude l'applicabilità alla ricorrente dei censurati commi dell'art. 5, nella misura in cui non siano rispettosi delle competenze regionali garantite dallo statuto d'autonomia (ex multis sentenze n. 64 del 2012, n. 342 del 2010, n. 412 del 2004). Tale interpretazione delle disposizioni impugnate, che si fonda inequivocabilmente sul tenore letterale dell'art. 5, comma 12, è confermata del resto dai successivi commi 13 e 14 del medesimo articolo, che, esplicitamente fanno riferimento alle sole regioni a statuto ordinario. Nessuna lesione, dunque, può derivare dalle disposizioni impugnate alle competenze della regione siciliana in materia di urbanistica.

La sentenza n. **189** concerne una questione di legittimità, in tema di pubblico impiego, promossa dal governo avverso l'art. 13, comma 6, lettera d), della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 15 del 2010, il quale dispone che: «alla ripresa della contrattazione collettiva, dopo la sospensione di cui alla lettera c), saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». La lettera c), richiamata dalla disposizione impugnata, stabilisce che: «per il quadriennio 2010 - 2013 non si dà luogo a contrattazione collettiva per l'adeguamento degli stipendi all'inflazione e per l'aumento del trattamento accessorio, fatta salva la contrattazione per l'erogazione di un'indennità di vacanza contrattuale per il 2010 o per eventuali forme previdenziali o assicurative». Ad avviso del ricorrente, la denunciata lettera d) del comma 6 dell'art. 13 contrasta: 1) con l'art. 117, terzo comma, della costituzione, perché, prevedendo «la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale» disposto per il quadriennio 2010 - 2013 dalla lettera c) dello stesso comma 6, viola il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica stabilito dal comma 17 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, secondo il quale il "blocco" delle procedure contrattuali e negoziali del personale pubblico relative al triennio 2010 - 2012 ha luogo «senza possibilità di recupero»; 2) con gli artt. 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, perché, «disponendo [é] la possibilità di riallineare i trattamenti economici dopo il blocco contrattuale, eccede l'àmbito della [é] competenza statutaria»; 3) con l'art. 3 della costituzione, perché crea una ingiustificata disparità di trattamento tra i lavoratori dipendenti della provincia autonoma, che potranno conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici dopo la sospensione della contrattazione collettiva, e «i lavoratori dipendenti residenti in altre aree del territorio nazionale», che tale riallineamento non potranno, invece, ottenere. La corte dichiara le questioni non fondate perché muovono da un'erronea interpretazione, sia dell'art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, sia della disposizione denunciata. Il citato parametro interposto stabilisce il principio di coordinamento della finanza pubblica, secondo cui

«non si dà luogo [é] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010 - 2012» dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche e che non vi è «possibilità di recupero». Con tale disposizione, il legislatore ha inteso evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione («non si dà luogo [é] alle procedure contrattuali») possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010 - 2012. L'uso, da parte del legislatore statale, dell'espressione «senza possibilità di recupero» costituisce indice sicuro della ratio legis di evitare che la contrattazione collettiva successiva al 2012 possa riguardare anche gli anni 2010 - 2012, attribuendo ai dipendenti gli stessi benefici economici non goduti in tale triennio. Tale interpretazione è imposta dal tenore letterale dell'intero comma 17, il quale, nello stabilire che «non si dà luogo [é] alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010 - 2012», pone, appunto, un limite temporale all'oggetto della contrattazione, escludendo che questa - in qualunque tempo intervenga - possa contenere pattuizioni sul trattamento economico «relative» al triennio dal 2010 al 2012. Non può, quindi, sostenersi quanto dedotto dal ricorrente, secondo cui costituisce «recupero» vietato qualsiasi incremento del trattamento economico dei dipendenti pattuito, in sede di contrattazione collettiva, con riferimento ad anni successivi al 2012. Una tale interpretazione del parametro, infatti, oltre a contrastare con la lettera e la ratio della norma, sarebbe palesemente irragionevole, perché comporterebbe la preclusione, senza limiti di tempo, della pattuizione di qualsiasi incremento del trattamento economico contrattuale. L'impugnata lettera d) del comma 6 dell'art. 13 della legge prov. di Bolzano n. 15 del 2010 stabilisce, come visto, che «alla ripresa della contrattazione collettiva», dopo la sospensione quadriennale dal 2010 al 2013 prevista dalla stessa legge provinciale, «saranno definiti congrui meccanismi tesi a conseguire il progressivo riallineamento dei trattamenti economici complessivi fra i comparti del contratto collettivo di intercomparto». Il «riallineamento», in quanto «progressivo» e successivo alla sospensione della contrattazione, deve essere necessariamente interpretato come avente ad oggetto gli anni successivi al 2013. Esso non comporta, quindi, alcun «recupero» delle dinamiche retributive relative agli anni dal 2010 al 2012, inibite dalla «sospensione» di cui all'art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010. Così interpretata, la norma impugnata - indubbiamente emessa nell'esercizio della competenza legislativa provinciale nella materia «disciplina dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto» prevista dall'art. 8, numero 1), dello statuto d'autonomia - non contrasta con il principio di coordinamento della finanza pubblica espresso dal citato comma 17 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, perché questo, come si è visto, vieta solo un «riallineamento» che costituisca un aumento retributivo relativo al triennio dal 2010 al 2012. Ciò esclude, altresì,

che il denunciato «riallineamento» determini, in violazione dell'art. 3 cost., una deroga al generale divieto di «recupero» dei benefici economici non goduti nel suddetto triennio. La normativa censurata, infatti, non determina alcun regime preferenziale in favore dei dipendenti della provincia - ai quali, al pari di tutti gli altri dipendenti pubblici considerati dalla norma interposta, è fatto divieto solo di recuperare le somme non percepite per effetto del "blocco" della contrattazione relativa agli anni 2010 - 2012 - ed è volta soltanto ad evitare la disparità di trattamento tra i vari comparti dell'amministrazione provinciale, riavvicinando gradualmente il loro complessivo regime retributivo.

Diverse regioni speciali e le due province autonome hanno impugnato il comma 2 dell'art. 14 del d.l. n. 138 del 2011. Detta disposizione prevede che per le autonomie speciali l'adeguamento ai parametri previsti dal comma 1 del medesimo articolo (riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, il trattamento economico e previdenziale dei consiglieri, e l'istituzione di un collegio dei revisori dei conti) è «condizione per l'applicazione» dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ed «elemento di riferimento per l'applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente». La corte, con la sentenza n. **198**, dichiara l'illegittimità della disposizione impugnata per violazione dell'art. 116 cost. Infatti, la disciplina relativa agli organi delle regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 cost. L'adeguamento da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome ai parametri di cui all'art. 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni. Non a caso, l'art. 19-bis del d.l. n. 138 del 2011, non impugnato, stabilisce che «l'attuazione delle disposizioni» di tale decreto-legge da parte delle regioni a statuto speciale deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto» dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

La sentenza n. **203**, nell'esaminare una questione in tema di SCIA, prospettata dalla provincia autonoma di Trento anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, evidenzia che il richiamo non è pertinente. Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Tuttavia, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera m), cost., che postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla regione, ancorché ad autonomia

differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'àmbito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), cost.). La questione è descritta sub Le materie di competenza esclusiva statale, art. 117, secondo comma, lettera m), cost.).

In tema di tutela del paesaggio si segnala la sentenza n. **207**, resa in un giudizio per conflitto di attribuzione tra enti. L'art. 6, comma 2, del d.p.r. n. 139 del 2010 - oggetto del conflitto proposto dalla provincia autonoma di Trento - concerne il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità e stabilisce che le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, «in ragione dell'attinenza delle disposizioni del presente decreto ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della costituzione, e della natura di grande riforma economico sociale del codice e delle norme di semplificazione procedimentale in esso previste», debbano adottare, «entro centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata in conformità ai criteri del decreto stesso». Lamenta la provincia ricorrente che, con il provvedimento impugnato, il legislatore statale sarebbe venuto a vincolare la potestà legislativa primaria provinciale in tema di tutela paesaggistica, peraltro con un atto statale di natura regolamentare, laddove la suddetta potestà potrebbe, nei casi previsti, essere condizionata soltanto con atti di normazione primaria dello stato. La corte rileva che l'affermazione della ricorrente circa l'insussistenza, da parte delle disposizioni impugnate, dei requisiti formali perché queste possano essere ascritte nell'àmbito «delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica» è esatta. Già nella sentenza n. 376 del 2002 si era escluso che il regolamento di delegificazione fosse un veicolo normativo idoneo a delineare le grandi riforme economico - sociali che si impongono alla potestà legislativa della provincia autonoma. Ciò posto, la corte ritiene erronee le altre argomentazioni della provincia ricorrente. In primo luogo, la provincia ricorrente denuncia la violazione dello statuto speciale, che conferisce alla competenza legislativa primaria della provincia la materia della tutela del paesaggio con il limite del rispetto delle norme fondamentali di riforma economico - sociale (la corte cita la sentenza n. 226 del 2009). Ma, nel caso in esame - osserva la corte - la normativa impugnata non riguarda aspetti sostanziali, bensì profili di carattere procedurale: quali, cioè, debbano essere le regole che disciplinano, con riferimento alle procedure semplificate in materia di autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, il rapporto tra la pubblica amministrazione e coloro che richiedono una prestazione rientrante in questo àmbito. Dunque non è violato lo statuto speciale. In secondo luogo, la corte valuta se l'attuale art. 117 cost. consenta allo stato di emanare l'impugnato regolamento di semplificazione. Osserva la corte che,

secondo l'autoqualificazione compiuta dal legislatore statale, la disciplina in esame è riconducibile alla materia «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), cost.», attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello stato. Tale autoqualificazione operata dal legislatore statale, benché priva di efficacia vincolante, è corretta. Infatti, anche l'attività amministrativa (quindi, anche i procedimenti amministrativi in genere), come la stessa giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di evidenziare, può assurgere alla qualifica di «prestazione» della quale lo stato è competente a fissare un «livello essenziale» a fronte di una specifica pretesa di individui, imprese, operatori economici ed, in generale, di soggetti privati (si vedano le sentenze n. 322 del 2009, n. 399 e n. 398 del 2006). La disciplina oggetto della norma impugnata dalla provincia ricorrente rientra in quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedimentali. La riconducibilità ai livelli essenziali delle prestazioni della disciplina dettata dall'art. 6, comma 2, del d.p.r. n. 139 del 2010, è, pertanto, desumibile dall'oggettiva necessità di dettare regole del procedimento, valide in ogni contesto geografico della repubblica, le quali, adeguandosi a canoni di proporzionalità e adeguatezza, si sovrappongano al normale riparto di competenze contenuto nel titolo V della parte seconda della costituzione. In conclusione, la materia esula dall'àmbito di applicazione dello statuto di autonomia della provincia e la riconduzione della disciplina in esame all'art. 117, secondo comma, lettera m), cost. comporta la non fondatezza del conflitto in oggetto.

La sentenza n. **224**, in tema di installazione degli impianti eolici, pone una questione sul criterio di selezione del territorio adottato dal legislatore regionale sardo. Mentre il legislatore statale ha stabilito che le regioni individuano «le aree e i siti non idonei», la norma regionale censurata (art. 18 della legge della regione Sardegna n. 2 del 2007), indica le aree nelle quali è possibile installare impianti eolici, escludendo in tal modo la restante parte del territorio, comprese le zone agricole di cui si discute nel giudizio principale. Il dubbio del rimettente si incentra, pur nella varietà dei parametri evocati e delle possibili classificazioni della norma censurata, sul piano competenziale. La normativa rilevante nella specie è costituita dalla direttiva n. 2001/77/CE e dalla successiva direttiva n. 2009/28/CE, che ribadiscono la priorità dell'obiettivo della promozione dell'elettricità prodotta da fonti energetiche rinnovabili, e, a livello nazionale, dal d.lgs. n. 387 del 2003, attuativo della normativa europea. La corte ha ritenuto che, pur essendo il d.lgs. n. 387 del 2003 rivolto alle regioni ordinarie, la competenza legislativa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, in base alla "clausola di salvezza" contenuta nell'art. 19 del medesimo decreto, «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di

energia» (sentenza n. 275 del 2011). E già precedentemente, la corte aveva affermato in modo esplicito che, pur non trascurandosi la rilevanza rivestita, in relazione agli impianti di energia eolica, dalla tutela dell'ambiente e del paesaggio, anche le regioni a statuto speciale sono tenute al rispetto dei principî fondamentali in materia di "energia" dettati dal legislatore statale (sentenza n. 168 del 2010). In linea con ciò, la corte ha incluso l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 tra i principî fondamentali della materia, di competenza legislativa concorrente, «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (ex plurimis, sentenze n. 192 del 2011, n. 124 del 2010, n. 282 del 2009) ed ha, ulteriormente, precisato che, poiché la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricade negli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali, «l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili». Tutto ciò premesso, nel caso di specie, la corte effettua il bilanciamento tra due competenze legislative: quella dello stato a stabilire i principî fondamentali in materia di "energia" (art. 117, terzo comma, cost.) - applicabili anche alle regioni a statuto speciale, come affermato dalla richiamata sentenza n. 168 del 2010 - e quella della regione Sardegna, competente a disciplinare gli aspetti paesistico - ambientali, nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica - come stabilito dalle norme di attuazione dello statuto, integrative del parametro statutario. Una prima conclusione di tale bilanciamento è che sia lo stato sia le regioni a statuto speciale e le province autonome non devono travalicare i limiti delle rispettive competenze, adeguandosi all'equilibrio prescritto dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, che la corte ha già riconosciuto - con la sentenza n. 275 del 2011 - rispettoso di tutte le competenze degli enti chiamati a disciplinare, a diverso titolo, la materia della installazione degli impianti eolici. L'attribuzione allo stato della competenza a porre i principî fondamentali della materia "energia" non annulla quella della regione Sardegna a tutelare il paesaggio, così come la competenza regionale in materia paesaggistica non rende inapplicabili alla medesima regione i principî di cui sopra. In concreto nel caso di specie, la corte ritiene che la norma regionale censurata non si sia contenuta nell'àmbito della tutela del paesaggio ed abbia invece violato il principio fondamentale in materia di "energia", contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale stabilisce che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla istallazione di specifiche tipologie di impianti». La ratio ispiratrice del criterio residuale di indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa

europea. Per converso, la competenza primaria attribuita ad una regione speciale o ad una provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida. Osserva la corte che nel caso di specie, bene avrebbe potuto la regione Sardegna individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici con riferimento specifico alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle regioni cui tale competenza non è attribuita. Ma non appartiene alla competenza legislativa della stessa regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Con tale inversione del criterio di scelta, la regione Sardegna ha superato i limiti della tutela del paesaggio, per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di "energia", afferente alla localizzazione degli impianti, la cui formulazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, cost., spetta in via esclusiva allo stato, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza della corte.

In tema di beni oggetto di confisca definitiva di prevenzione, la regione siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.lgs. n. 159 del 2011, asseritamente lesive dell'art. 33 dello statuto speciale che disciplina i modi di acquisto di beni al patrimonio indisponibile regionale. La questione - dichiarata non fondata dalla corte con la sentenza n. 234 - è esaminata sub art. 117, secondo comma, lettera h) ("Ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale").

Con la sentenza n. **275** la corte dichiara la non fondatezza delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 5, comma 1, e 6, commi 9 e 11, del d.lgs. n. 28 del 2011 - che disciplinano le procedure autorizzatorie per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - prospettate dalla provincia autonoma di Trento per lesione delle sue attribuzioni costituzionali e statutarie. La disciplina censurata è attuativa dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che prevede procedure amministrative semplificate ed accelerate, per favorire il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili, espressamente collegandolo alla necessità di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, e dunque anche al rispetto del protocollo di Kyoto della convenzione quadro delle Nazioni unite sui cambiamenti climatici, in una prospettiva di modifica radicale della politica energetica dell'Unione. Si tratta, all'evidenza, di normativa riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in coerenza con la giurisprudenza costituzionale ormai cospicua in tema di energie rinnovabili (ex plurimis, sentenze n. 224 e n. 99 del 2012, n. 192 del 2011, n. 194, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), fondata sul criterio

funzionale, della individuazione degli interessi pubblici sottesi alla disciplina. La corte, osserva che nella predetta materia (ex plurimis, sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005), alla provincia autonoma si deve estendere, in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la stessa disciplina dettata dagli artt. 117 e 118 cost. per le regioni a statuto ordinario; e che non rilevano, invece, le competenze statutarie primarie evocate dalla provincia e in particolare la tutela del paesaggio - in assunto violate dalla normativa statale - nessuna delle quali risulta strettamente inerente all'energia, trattandosi piuttosto di campi di incidenza indiretta degli interventi nella predetta materia. Con riferimento in particolare alla tutela del paesaggio, la corte, ricorda la sentenza n. 275 del 2011, sopravvenuta all'introduzione dell'odierno giudizio, che ha definito il rapporto tra le prerogative statutarie delle province autonome di Trento e di Bolzano e la disciplina contenuta nelle linee guida, prevista dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, riconoscendo che le province non sono vincolate alla predetta disciplina relativamente ai criteri e alle modalità di individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti di produzione da fonti rinnovabili. Il conflitto promosso dalla provincia autonoma di Trento, che aveva ad oggetto alcuni punti delle linee guida, sulle quali la stessa provincia aveva espresso dissenso in sede di conferenza unificata, venne accolto parzialmente, con l'annullamento delle disposizioni impugnate non rispettose dell'indicato profilo di autonomia speciale, viceversa garantito dalla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 19 del d.lgs. n. 387 del 2003. A fronte dell'evocazione di numerosi titoli di competenza statutaria da parte della provincia autonoma ricorrente, la corte ha prima rilevato che «il legislatore statale ha avuto cura altresì di inserire nella norma - base la cosiddetta "clausola di salvezza" delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome», per poi precisare che «tali competenze, per quanto riguarda la ricorrente, si concretizzano nell'art. 8, numero 6), dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, che attribuisce alla potestà legislativa primaria delle province la "tutela del paesaggio"». Nella più recente sentenza n. 224 del 2012, che ha scrutinato una norma della regione autonoma Sardegna in assunto espressiva della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio, la corte ha avuto modo di ritornare sulla delimitazione delle sfere di competenza, affermando che le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all'interno dei principî fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia dell'energia. La norma della regione Sardegna è stata infatti dichiarata illegittima perché impediva l'installazione di impianti eolici nella quasi totalità del territorio regionale, rovesciando il rapporto regola - eccezione tra aree idonee e aree non idonee, in evidente contrasto con il

principio, di diretta derivazione comunitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili. La corte evidenzia conclusivamente che la tutela del paesaggio, la quale si esprime attraverso la individuazione delle aree e dei siti non idonei alla installazione degli impianti, attiene ad una fase che logicamente precede quella autorizzatoria, essendo all'evidenza finalizzata ad offrire agli operatori un quadro di riferimento ed orientamento per la localizzazione dei progetti. Ne consegue che l'esercizio, da parte delle regioni speciali e delle province autonome, della competenza primaria statutaria in materia di tutela del paesaggio non è messo in discussione in alcun modo dalla previsione di procedure autorizzatorie tendenzialmente uniformi sul territorio nazionale.

Con la sentenza n. **278** la corte esamina le questioni sollevate dal governo su alcune norme della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 14 del 2011. Il governo ritiene che le norme provinciali, in materia di caccia, siano in contrasto con la legge 157 del 1992 e siano state adottate in violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, nonché della normativa comunitaria e dello stesso statuto regionale. Dal canto suo, la provincia evidenzia di avere competenza legislativa primaria in materia di caccia e pesca ed in materia di parchi per la protezione della flora e della fauna, nonché di essere titolare delle correlate potestà amministrative. La corte - che accoglie le censure avverso i commi 1, 2, 3 (parzialmente), 5 e 11 dell'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 14 del 2011 - ribadisce i principî più volte affermati in relazione al riparto delle competenze in materia di caccia e di tutela dell'ambiente. Osserva, dunque, che, pur rientrando le norme impugnate nella potestà legislativa provinciale primaria in materia di caccia, esse interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l'attribuzione esclusiva dello stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), cost., la quale si riferisce all'«ambiente» in termini generali ed onnicomprensivi (sentenza n. 378 del 2007). Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principî e le regole elaborati dallo stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'àmbito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 cost. Quando il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle regioni o dalle province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto

questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le regioni e le province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo stato (sentenza n. 378 del 2007). Quando ciò avviene si determina un'invasione - da parte della legge regionale o provinciale - di ambiti propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello stato (sentenza n. 20 del 2012; in senso conforme sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). In questo contesto di trasversalità e primazia della tutela ambientale e dell'ecosistema, non rileva che le norme statali interposte costituiscano per buona parte attuazione di direttive comunitarie in subiecta materia, dal momento che comunque esse - in ragione della loro natura e della loro finalità - prevalgono sulla disciplina di settore della caccia. È invece da sottolineare come, proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), cost. e quelle di competenza regionale o provinciale, le regioni e le province autonome conservino - negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza - poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema (sentenza n. 378 del 2007)". Quest'ultimo principio consente, nel caso di specie, di ritenere infondate le censure proposte avverso l'art. 2, comma 3, della legge provinciale impugnata, concernente il termine del 10 gennaio, fissato dalla legge provinciale, per la caccia alla cesena ed al tordo bottaccio, in quanto maggiormente rigoroso di quello del 31 gennaio stabilito con l'art. 18, comma 1 della legge n. 157 del 1992.

8.2. La ripartizione delle competenze normative: le materie di competenza concorrente

Posto che l'art. 117, quarto comma, cost. rende il commercio oggetto di potestà legislativa residuale, non è dubbio che essa trovi applicazione a vantaggio della provincia autonoma di Trento, con esclusione della meno favorevole disciplina statutaria (ex plurimis, sentenze n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 247 del 2010; ordinanza n. 199 del 2006). Così sentenza n. **183**.

La sentenza n. **187** concerne alcune questioni riguardanti le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket). La regione Friuli - Venezia Giulia ha impugnato l'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011, il quale stabilisce che «A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, comma 796, lettere p) e p-bis), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e cessano di avere effetto le disposizioni di cui all'art. 61, comma 19, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133». La disposizione impugnata, dunque, mira a ripristinare anticipatamente l'efficacia della disciplina

del ticket introdotta nel 2006 e poi temporaneamente «abolita». Ad avviso della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia l'art. 17, comma 6, del d.l. n. 98 del 2011 violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 cost., nonché l'art. 48 dello statuto speciale (relativo all'autonomia finanziaria della regione), in quanto esso non potrebbe trovare applicazione laddove lo stato non concorra al finanziamento del servizio sanitario regionale. Ciò si verificherebbe nel caso della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia perché, in base all'art. 1, comma 144, della legge n. 662 del 1996, è la regione stessa a provvedere autonomamente e integralmente al finanziamento della sanità locale. La corte, invece, ribadisce che la disciplina in materia di ticket, determinando il costo per gli assistiti dei relativi servizi sanitari, non costituisce solo un principio di coordinamento della finanza pubblica diretto al contenimento della spesa sanitaria, ma incide sulla quantità e sulla qualità delle prestazioni garantite, e, quindi sui livelli essenziali di assistenza. La misura della compartecipazione deve essere omogenea su tutto il territorio nazionale, «giacché non sarebbe ammissibile che l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA si presenti in modo diverso nelle varie regioni», considerato che «dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione» (sentenza n. 203 del 2008). E ciò vale anche rispetto alle regioni a statuto speciale che sostengono il costo dell'assistenza sanitaria nei rispettivi territori, in quanto «la natura stessa dei cosiddetti LEA, che riflettono tutele necessariamente uniformi del bene della salute, impone di riferirne la disciplina normativa anche ai soggetti ad autonomia speciale» (sentenza n. 134 del 2006). La disciplina del settore sanitario, del resto, è interamente improntata al principio di leale cooperazione. A partire dal 2000, lo stato e le regioni stipulano particolari intese, denominate «patti per la salute», volte a garantire l'equilibrio finanziario e i livelli essenziali delle prestazioni per il successivo triennio. Sarebbe contraddittorio escludere, in base al solo argomento dell'autosufficienza finanziaria nel settore sanitario, la legittimità di interventi legislativi statali rispetto alle regioni a statuto speciale, laddove queste ultime, appunto attraverso le intese, partecipano sia alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, sia alla determinazione delle modalità di finanziamento dei cosiddetti LEA. In tale contesto, le regioni a statuto speciale hanno la possibilità di far valere la specificità - sotto il profilo finanziario - della propria posizione. La regione autonoma Friuli - Venezia Giulia ha, inoltre, impugnato l'art. 17, comma 1, lettera d), del d.l. n. 98 del 2011. Tale disposizione prevede che - nel caso in cui non sia stata raggiunta un'intesa tra lo stato e le regioni entro il 30 aprile 2012 - siano introdotte misure di compartecipazione sull'assistenza farmaceutica e sulle altre prestazioni erogate dal servizio sanitario nazionale con regolamento da emanare ai sensi dell'art.

17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri). Tali misure di compartecipazione devono essere «aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già disposte dalle regioni» e «finalizzate ad assicurare, nel rispetto del principio di equilibrio finanziario, l'appropriatezza, l'efficacia e l'economicità delle prestazioni». Inoltre, l'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 98 del 2011 lascia la possibilità alle regioni di adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione «purché assicurino comunque, con misure alternative, l'equilibrio economico finanziario, da certificarsi preventivamente da parte del comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e dal tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti». Ad avviso della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, l'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 98 del 2011 violerebbe innanzitutto l'art. 117, sesto comma, cost., perché le misure di contenimento della spesa sanitaria sarebbero espressione di principî fondamentali nelle materie del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute, ambiti di competenza concorrente in cui sarebbe preclusa allo stato l'emanazione di atti regolamentari. La corte accoglie il ricorso della regione autonoma e dichiara l'illegittimità "in parte qua" dell'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 98 del 2011. Le misure di compartecipazione ai costi dell'assistenza farmaceutica attengono sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la cui determinazione è riservata alla potestà legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera m), cost.), sia al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela della salute, oggetto della potestà legislativa concorrente dello stato e delle regioni (art. 117, terzo comma, cost.). Nella disciplina del ticket, l'«intreccio» e la «sovrapposizione di materie» non rendono possibile «individuarne una prevalente» (sentenza n. 330 del 2011), né tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze (sentenza n. 200 del 2009). Lo stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (da ultimo, sentenze n. 149 e n. 144 del 2012), non invece in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (sentenza n. 50 del 2005). Dunque, l'art. 17, comma 1, lettera d), del decreto-legge n. 98 del 2011, è illegittimo nella parte in cui prevede che le misure di compartecipazione siano introdotte «con regolamento da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del ministro della salute di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze». Non sono, invece, fondati gli ulteriori profili di censura, riferiti agli artt. 117, terzo comma, e 119 cost., e al principio di leale collaborazione. In primo luogo, le misure statali in materia di ticket, essendo volte, sia a coordinare la finanza pubblica, sia a garantire prestazioni essenziali per assicurare il diritto alla salute, trovano applicazione anche nei confronti delle regioni a

statuto speciale che sostengono autonomamente il costo del proprio sistema sanitario. In secondo luogo, la disposizione censurata non solo prevede che le regioni abbiano la possibilità di adottare provvedimenti di riduzione delle predette misure di compartecipazione «purché assicurino comunque [é] l'equilibrio economico finanziario», ma trova applicazione esclusivamente nel caso in cui non venga stipulata un'intesa tra lo stato e le regioni, talché non si determina alcuna violazione del principio di leale collaborazione.

Per le analoghe censure prospettate dalla regione Veneto v. sub art. 117, secondo comma, lettera m), cost. ("Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale").

9.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

i) La disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata

Di rilievo è la sentenza n. **178,** in tema di modalità applicative, per le autonomie speciali, del decreto legislativo delegato in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottato in base alla legge delega in materia di federalismo fiscale n. 42 del 2009. La corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, c. 1, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», cioè con «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi» (art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009). Secondo la corte infatti le censure muovono dall'erronea premessa interpretativa che la norma impugnata imponga agli enti ad autonomia differenziata di recepire, sia pure mediante le procedure di attuazione statutaria, il contenuto dell'intero decreto legislativo delegato; diversamente la previsione di una procedura "pattizia" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale una normativa in materia di sistemi contabili e di bilancio implica necessariamente una determinazione paritetica del contenuto di detta normativa ed esclude, perciò, l'automatica ricezione della disciplina prevista dal decreto legislativo delegato per le regioni a statuto ordinario. Con la stessa sentenza n. **178**, la corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 37, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale prevede che «Qualora entro sei mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5 [cioè dei decreti legislativi che verranno adottati all'esito di una fase di

sperimentazione del nuovo assetto contabile negli esercizi finanziari 2012 e 2013], non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto e ai decreti legislativi di cui all'art. 36, comma 5, trovano immediata e diretta applicazione nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano», in quanto la diretta - ancorché transitoria - applicazione della norma impugnata eccede i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo agli enti dotati di autonomia differenziata, alla regola dell'adozione delle peculiari procedure pattizie previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria.

Con la sentenza n. 193, la corte ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla regione Sardegna, dell'art. 20, commi 2, 2-bis e 3, del d.l. n. 98 del 2011 (concernenti misure per la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica per la stabilizzazione finanziaria e il contenimento della spesa pubblica), in quanto le norme in esse contenute non sono applicabili alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano. La corte ha ricordato che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 dispone: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'art. 2, comma 2, lettera m)». Orbene, secondo la corte, la norma riportata possiede una portata generale ed esclude - ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva - che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti. Tale principio è stato successivamente ribadito dalla normativa richiamata dalle parti ed in particolare dall'art. 8, comma 4, del d.lgs. n. 216 del 2010, e dall'art. 1, commi 128 e 129, della legge n. 220 del 2010. Si deve aggiungere che - secondo quanto rilevato dalla difesa della regione Sardegna - l'art. 32, comma 8, della legge n. 183 del 2011 richiama i parametri di "virtuosità" di cui all'art. 20, comma 2, del d.l. n. 98 del 2011 con esclusivo riferimento alle regioni a statuto ordinario. Invero, ha rimarcato la corte, il comma 1 del medesimo art. 32 stabilisce esplicitamente che anche le regioni speciali e le province autonome concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni contenute nei commi successivi, da ritenersi principî fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo

comma, cost., con ciò confermando che l'estensione alle regioni speciali delle disposizioni in materia di finanza deve essere espressamente dichiarata e circoscritta dal legislatore, salva naturalmente ogni valutazione sulla legittimità costituzionale di tale estensione, nei singoli casi in cui essa sia prevista. In caso di silenzio, resta valido il principio generale di cui al citato art. 27 della legge n. 42 del 2009. Con la stessa sentenza n. **193** la corte ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2-quater, del d.l. n. 98 del 2011, trasferita sul testo vigente dell'art. 14, comma 31, del d.l. n. 78 del 2010, promossa dalla regione Sardegna, stante l'inapplicabilità alle regioni speciali del comma impugnato per le ragioni già riferite ad autonomia differenziata. La corte ha osservato che la disposizione censurata contiene una specifica clausola di salvaguardia che fa salvo, espressamente, il metodo pattizio (ex art. 27 della legge n. 42 del 2009) nella determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. La scelta di metodo così operata consente di escludere che il legislatore statale abbia voluto rendere direttamente applicabili anche alle autonomie speciali le norme ivi contenute. Pertanto, la questione promossa dalla regione Sardegna deve essere dichiarata non fondata, in quanto la norma impugnata non si applica alle regioni speciali ed alle province autonome.

Con la sentenza n. **241** la corte ha scrutinato le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 del d.l. n. 138 del 2011. Le disposizioni impugnate prevedono una diminuzione di entrate erariali, nonché la riserva allo stato delle maggiori entrate derivanti dalla diminuzione di agevolazioni, dall'introduzione di nuovi giochi e lotterie o dall'aumento dell'accisa sui tabacchi lavorati, da specifiche misure attinenti a prelievi tributari, e dall'attività di contrasto all'evasione fiscale. Il comune presupposto interpretativo di tutte le censure risiede nella ritenuta applicabilità delle norme impugnate alle ricorrenti regioni autonome. La corte muove dall'interpretazione dell'art. 19-bis del d.l. n. 138 del 2011, il quale, nel disciplinare, in via generale, il rapporto tra il decreto in questione e gli enti ad autonomia differenziata, dispone che: «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». La corte precisa che l'«attuazione» del decreto, menzionata nell'articolo, deve essere intesa non nella ristretta accezione di predisposizione di fonti normative secondarie dirette a regolamentare in dettaglio i principî o le norme espressi nel decreto, ma in quella, più ampia e generica, di applicazione delle norme del decreto. Diversamente, si verrebbe a creare una insanabile contraddizione con la successiva statuizione, contenuta nello stesso articolo, la quale pone la

regola del rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Infatti, ove le norme del decreto fossero in contrasto con tali statuti e con le loro norme di attuazione, sarebbe palesemente illogico limitare il divieto di violare la normativa statutaria con riguardo alle sole norme secondarie del decreto, che ne costituiscono «attuazione» in senso stretto, e non anche al decreto stesso, di cui tali norme secondarie costituiscono semplice applicazione. La parte residua dell'articolo in esame - rileva la corte - presenta un duplice contenuto normativo: da un lato, una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale (l'applicazione deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione»); dall'altro, un rinvio espresso all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 («secondo quanto previsto dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42»). Detto art. 27 prevede, in particolare, che le regioni a statuto speciale e le province autonome concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario «nel rispetto degli statuti speciali» e «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi». Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono, attraverso di essa, la funzione di generale limite per l'applicazione delle norme del d.l. n. 138 del 2011, nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Sicché, conclude la corte, detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione dei parametri statutari. Ovviamente, l'indicata clausola non opera nei particolari casi in cui singole norme del d.l. prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale, ancorché esse siano in contrasto con lo statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione. Pertanto, solo in questi casi eccezionali - che ricorrono, per la regione siciliana, con riguardo agli impugnati commi 5-bis e 5-ter dell'art. 2 - si pone un problema di legittimità costituzionale della normativa introdotta dal decreto-legge. In conclusione, l'art. 19-bis, nel richiedere la necessità del «rispetto» degli statuti speciali, non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali e quindi, per quanto attiene alle «maggiori entrate» erariali derivanti dal decreto, soltanto se l'integrale riserva quinquennale allo stato del gettito - prevista in via generale dal comma 36 dell'art. 2 - sia consentita da tali statuti. In questo contesto, l'ulteriore rinvio, contenuto nello stesso art. 19-bis, all'art. 27 della legge di delegazione sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 assume solo il significato di prefigurare un percorso

procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria. L'art. 27, infatti, pone una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti. Il suddetto richiamo all'art. 27 conferma, quindi, che il d.l. n. 138 del 2011 si applica agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione. Tutto ciò premesso, sulla base dell'interpretazione data dell'art. 19-bis, la corte passa ad accertare, come richiesto da tale articolo, se le singole norme impugnate "rispettino" gli statuti speciali e, quindi, se siano applicabili alle regioni autonome ricorrenti. La corte, nel dichiarare la non fondatezza delle questioni, sottolinea di non potersi limitare a rilevare l'operatività della clausola di salvaguardia. Per questa ragione, in considerazione delle opposte conseguenze in ordine alla spettanza delle «maggiori entrate», è passata analiticamente a precisare le ragioni della non fondatezza, distinguendo i casi in cui la norma denunciata sia applicabile in quanto conforme alle norme statutarie (con conseguente spettanza dell'entrata allo stato), da quelli in cui, proprio per effetto della predetta clausola, sia inapplicabile perché non conforme allo statuto (con conseguente spettanza del gettito alla regione). Sottolinea la corte sul piano del metodo che in mancanza di una tale specificazione motivazionale, espressamente richiesta da tutte le parti in giudizio, il problema della spettanza delle «maggiori entrate» non verrebbe risolto e costringerebbe gli enti ad autonomia differenziata a riproporre le questioni di legittimità costituzionale sotto forma di conflitti di attribuzione aventi ad oggetto gli atti con i quali lo stato provvederà successivamente ad acquisire dette «maggiori entrate». L'unica questione che la corte ritiene fondata è quella sollevata della regione siciliana che si esamina nel paragrafo che segue, poiché, negli altri casi la norma denunciata, per effetto della clausola di salvaguardia non trovava applicazione (ricorsi delle regioni Valle d'Aosta, Friuli - Venezia Giulia, Sardegna e, per alcune disposizioni censurate, ad eccezione dell'art. 2, commi 5-bis e 5-ter, del decreto-legge n. 138 del 2011, regione siciliana).

Va anche citata la sentenza n. **22**, con la quale la corte ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 2-quater, del d.l. n. 225 del 2010, nella parte in cui introduce il comma 5-quater nell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, secondo cui «il presidente della regione interessata» è autorizzato a deliberare gli aumenti fiscali ivi previsti. Secondo la corte detta disposizione contrasta con l'art. 123 cost., poiché nell'individuare con norma statale l'organo

della regione titolare di determinate funzioni, lede l'autonomia statutaria regionale.

ii) regione siciliana

Con la sentenza n. **64**, la corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi da 1 a 4 dell'art. 2 e del comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, promosse, in riferimento agli artt. 14, lettera o), 36 e 37 dello statuto speciale della regione siciliana ed alle «relative» norme di attuazione di cui al d.p.r. n. 1074 del 1965, nonché agli artt. 81 e 119, quarto comma, della costituzione e alla «autonomia finanziaria dei comuni». Secondo la corte, pur non potendosi negare la spettanza alla regione siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio e, quindi, la potenziale sussistenza del denunciato contrasto, deve ritenersi che proprio questo contrasto rende operante la clausola di "salvaguardia" degli statuti speciali contenuta nel parimenti censurato comma 2 dell'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, secondo cui il decreto «si applica nei confronti delle regioni a statuto speciale» solo «nel rispetto dei rispettivi statuti»; ne consegue l'inapplicabilità alla regione ricorrente dei censurati commi dell'art. 2, in quanto "non rispettosi" dello statuto d'autonomia. Così interpretata la suddetta clausola di salvaguardia, risulta l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la regione ricorrente secondo cui le norme censurate sancirebbero l'«obbligo» di applicare il d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle regioni a statuto speciale. Da tale erroneità consegue l'insussistenza del dedotto vulnus degli evocati parametri. Dalla rilevata inapplicabilità alla regione siciliana delle disposizioni denunciate discende l'infondatezza non solo della prima questione prospettata dalla ricorrente, ma anche di tutte le altre questioni promosse, le quali muovono dalla medesima erronea premessa interpretativa che alla regione si applichino dette disposizioni anche in caso di contrasto con lo statuto speciale. Tale conclusione, ha aggiunto la corte, è coerente con i principî contenuti nella legge di delegazione n. 42 del 2009, la quale, essendo assunta a fondamento del d.lgs. n. 23 del 2011, ne definisce anche i limiti di applicazione. Detta legge, nel suo art. 1, comma 2, al fine di garantire la peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, limita la propria applicazione alle regioni a statuto ordinario, precisando che agli enti ad autonomia differenziata «si applicano [é] esclusivamente le disposizioni di cui agli artt. 15, 22 e 27», purché «in conformità con gli statuti» (sentenza n. 201 del 2010). Una siffatta generale clausola di "salvaguardia" delle autonomie speciali è ribadita dal richiamato art. 27 della stessa legge di delegazione, il quale stabilisce che il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome al «conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario», deve avvenire, appunto, nel «rispetto degli statuti

speciali» e secondo «criteri e modalità» stabiliti da «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi».

Con la sentenza n. **71**, la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 88 del 2011, e in particolare dell'art. 8, proposta dalla regione siciliana, in riferimento all'art. 43 dello statuto di autonomia, perché si basa sull'erroneo presupposto interpretativo che il decreto legislativo impugnato, in mancanza di un rinvio alla procedura pattizia prevista dall'art. 43 dello statuto siciliano, trovi «diretta e immediata applicazione nei confronti della regione siciliana»; l'erroneità di tale assunto interpretativo risulta evidente dall'esame del quadro normativo di riferimento, dal quale si desume che, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, il legislatore delegante, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato - pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 - a porre una disciplina unilaterale, preferendo, infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l'attuazione degli statuti speciali. Difatti, secondo la corte, nei confronti degli enti ad autonomia differenziata, si applica solo l'art. 27 della legge di delegazione n. 42 del 2009 e non anche l'art. 16 della stessa legge di delegazione, che prevede interventi perequativo - solidaristici; sicché l'impugnato decreto, al pari di tale art. 16 di cui costituisce attuazione, si riferisce alle sole regioni ad autonomia ordinaria e non ha efficacia nei confronti della ricorrente regione a statuto speciale. Ne consegue altresì che, in forza della scelta discrezionale operata dal legislatore statale attraverso l'art. 27, gli interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 cost. sono riservati, per quanto attiene alla regione siciliana, alle procedure paritetiche di attuazione statutaria previste dall'art. 43 dello statuto siciliano. Va aggiunto che il decreto legislativo impugnato non trova applicazione nei confronti delle regioni a statuto speciale neppure per gli interventi di perequazione infrastrutturale (ai quali espressamente si riferisce il comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto legislativo); infatti l'art. 27 riguarda tutte le misure di perequazione solidaristica, e, quindi, anche gli interventi di perequazione infrastrutturale. Non osta a tale conclusione il disposto dell'art. 22 della legge di delegazione, riguardante specificamente la perequazione infrastrutturale, il quale, pur essendo applicabile - per espressa statuizione del ricordato comma 2 dell'art. 1 della medesima legge - agli enti ad autonomia differenziata, non prevede alcuna riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali, in quanto l'art. 22 (composto da due commi) è applicabile a detti enti non nella sua interezza ma limitatamente al comma 1, il quale non tocca, però, la disciplina sostanziale delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 cost., ma si limita a porre alcuni criteri procedurali per la loro

applicazione. In particolare, detto comma 1, «in sede di prima applicazione», disciplina la «ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali». Tale ricognizione - poi disciplinata con il decreto del ministero dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010 - ha funzione meramente conoscitiva. Essa non integra una disciplina delle modalità di erogazione dei finanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 cost., ma costituisce solo il supporto cognitivo necessario alla interlocuzione fra regioni e stato che - in forza dell'art. 27 - deve avere luogo nell'àmbito delle procedure di attuazione statutaria. In altri termini, con valutazione che si inscrive nel campo delle scelte politiche compatibili con le previsioni del quinto comma dell'art. 119 cost. (applicabile, per sua espressa previsione, a tutti gli enti territoriali e, quindi, anche agli enti ad autonomia differenziata), lo stato ha inteso introdurre unilateralmente una disciplina di acquisizione di dati sulle infrastrutture (anche) degli enti ad autonomia speciale che non incide però in modo sostanziale sulla trattativa politica da svolgersi nell'àmbito delle procedure di attuazione statutaria alle quali fa rinvio l'art. 27. L'erroneità della premessa interpretativa della ricorrente circa la diretta applicabilità del decreto legislativo impugnato alla regione siciliana e circa l'omessa previsione, nella legge di delegazione, di un rinvio alla procedura attuativa dello statuto d'autonomia per la disciplina degli interventi di cui all'art. 119, quinto comma, cost. rende dunque priva di fondamento la censura formulata dalla ricorrente in relazione all'art. 43 dello statuto. Resta in tal modo assorbita ogni valutazione sulla correttezza dell'interpretazione dell'art. 38 dello statuto fornita dalla ricorrente e, in particolare, sia sulla possibilità di ascrivere il contributo di solidarietà previsto da detto articolo tra gli interventi di «perequazione infrastrutturale» sia sulla dedotta necessità di ricorrere alla procedura di attuazione statutaria per disciplinare tale particolare contributo.

Di rilievo è la sentenza n. **135**, con la quale la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 23, c. 21 (sia nel testo originario, sia nel testo modificato dall'art. 16, c. 1, del d.l. n. 201 del 2011), e 40, alinea e lettera a) del c. 2, del d.l. n. 98 del 2011, promossa in riferimento al combinato disposto dell'art. 36, c. 1, dello statuto della regione siciliana e dell'art. 2, c. 1, del d.p.r. n. 1074 del 1965, secondo il quale «Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello statuto della regione siciliana spettano alla regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'àmbito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri

diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime». Secondo la corte, nella specie, contrariamente a quanto affermato dalla regione, ricorrono nella specie tutte le condizioni richieste dalla normativa di attuazione statutaria per l'attribuzione allo stato del gettito dell'addizionale erariale della tassa automobilistica riscossa nel territorio della regione siciliana e cioè: a) la novità dell'entrata tributaria (che riguarda la novità del provento - nella specie derivante da un'addizionale - e non la novità del tributo); b) la destinazione del gettito, con apposite leggi, alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime (nella specie, il gettito dell'addizionale è utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire «particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate» nella legge stessa).

Con la sentenza n. **143**, la corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, promosse, in riferimento all'art. 36 del regio d.lgs. n. 455 del 1946, all'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, e al principio di leale cooperazione tra stato e regioni, laddove la regione siciliana si duole dell'insussistenza della condizione richieste dal predetto art. 2 e, cioè, della «novità» del tributo medesimo. Infatti con riferimento alle controversie tributarie, le disposizioni contenute nell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 hanno sostituito l'imposta di bollo (in precedenza dovuta dalle parti e rientrante tra i tributi il cui gettito era devoluto alla regione siciliana) con il contributo unificato - che ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965 - e nel contempo, con il comma 10, hanno destinato allo stato solamente il «maggior gettito» conseguitone in applicazione dei commi 6, 7, 8 e 9; sicché la norma impugnata concerne solamente l'incremento di gettito scaturente dalla sostituzione dell'imposta di bollo con il contributo unificato.

Con la sentenza n. **241** la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 5-bis e 5-ter, del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui dispone che la riserva allo stato del gettito delle entrate derivanti da tali commi si applica alla regione siciliana con riguardo a tributi spettanti alla regione in base allo statuto e al d.p.r. n. 1074 del 1965. I commi impugnati prevedono: il comma 5-bis il recupero al bilancio dello stato di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie previsti dalla legge finanziaria del 2003; il comma 5-ter, in caso di omesso tempestivo pagamento delle somme richieste ai sensi dell'indicato comma 5-bis, l'applicazione di una sanzione e la sottoposizione a controllo della posizione del contribuente relativa agli anni successivi a quelli condonati e per i quali sia ancora in corso il termine per l'accertamento; prevede altresì una proroga annuale dei termini di accertamento dell'IVA ancora pendenti al 31 dicembre 2011. In proposito la corte ricorda che i

commi 5-bis e 5-ter - attraverso l'indicazione della finalità «di recuperare all'entrata del bilancio dello stato» sia le somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi delle agevolazioni di cui alla legge n. 289 del 2002, sia gli ammontari delle nuove sanzioni previste per l'omesso versamento delle somme dovute ed iscritte a ruolo - confermano il disposto del primo periodo del comma 36, del d.l. n. 138 del 2011, riservando al bilancio statale le maggiori entrate da essi previste. Ciò posto, la corte premette che l'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime». La corte ha tenuto a precisare che vi sono anche altre disposizioni dello statuto e delle sue norme di attuazione che riservano allo stato altre entrate erariali (tutte testualmente definite «tributarie») nominativamente indicate. In particolare, per quel che qui interessa, il secondo comma dell'art. 36 dello statuto stabilisce che «Sono [...] riservate allo stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto». In attuazione di tale disposizione, il secondo ed il terzo comma dell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965 prevedono che «competono allo stato le entrate derivanti: a) dalle imposte di produzione; b) dal monopolio dei tabacchi; c) dal lotto e dalle lotterie a carattere nazionale» (secondo comma) e che «Le entrate previste nelle lettere precedenti sono indicate nelle annesse tabelle A), B) e C), che fanno parte integrante del presente decreto» (terzo comma). Tra le «entrate tributarie riservate allo stato in base all'art. 36 secondo comma dello statuto della regione siciliana», la tabella A) indica, al numero 16), «entrate eventuali diverse concernenti le imposte di fabbricazione e i residui attivi» e, al numero 17), «indennità di mora per ritardato versamento imposte di produzione»; la tabella B) indica «proventi del monopolio dei tabacchi»; la tabella C) indica «proventi del lotto». Ai fini dello scrutinio delle promosse questioni, la corte ha perciò esaminato ciascuna norma impugnata per valutare se la riserva allo stato della maggiore entrata da essa prevista fosse conforme alla normativa statutaria ed alle relative norme di attuazione. In particolare, per le questioni riguardanti le entrate erariali previste dai commi 5-bis e 5-ter, la corte ha rilevato che tali entrate sono accessorie ad altre entrate, in quanto attengono: a) alle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie previsti dalla legge finanziaria del 2003 (comma 5-bis); b) alle sanzioni per l'omesso tempestivo pagamento delle somme suddette (comma 5-ter); c) alle somme incassate per effetto degli ulteriori controlli effettuati a carico dei predetti contribuenti (medesimo comma 5-ter). La tipologia di tali maggiori entrate tributarie è perciò diversa a

seconda dell'entrata cui accedono, cioè, a seconda dell'oggetto dei singoli condoni, sanatorie o controlli. Ne segue che, nel caso in cui il condono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'erario in base alla normativa statutaria (ad esempio, le accise), le questioni devono essere dichiarate non fondate, non sussistendo alcun contrasto con i parametri statutari ed essendo quindi le norme impugnate direttamente applicabili alle regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 19-bis. In particolare, occorre sottolineare che costituiscono entrata tributaria - nonostante i dubbi prospettati dalla difesa dello stato - anche le sanzioni previste dal comma 5-ter: si tratta, infatti, di entrata che spetta alla regione, in quanto accessoria ad entrate tributarie spettanti alla regione medesima, come stabilito dall'art. 3 delle citate norme di attuazione statutaria in materia finanziaria, secondo cui «le entrate spettanti alla regione comprendono anche quelle accessorie [...] derivanti dall'applicazione di sanzioni pecuniarie amministrative [é]». Nel caso in cui, invece, il condono, la sanatoria o il controllo abbiano ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare, preliminarmente, se la riserva del relativo gettito all'erario rispetti le tre condizioni sopra ricordate che, in base allo statuto, debbono congiuntamente ricorrere per l'eccezionale e integrale riserva statale di tale gettito. La corte ritiene che indubbiamente ricorre la prima delle suddette tre condizioni, rappresentata dal carattere tributario dell'entrata erariale; ma che non ricorrono, invece, le altre due condizioni. Quanto alla condizione relativa alla novità dell'entrata tributaria, va ricordato che, secondo la giurisprudenza della corte: a) per la sua sussistenza «deve verificarsi un "incremento di gettito" (sentenza n. 198 del 1999), cioè una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo» (sentenza n. 135 del 2012; le sentenze n. 47 del 1968 e n. 49 del 1972, che hanno ritenuto "nuova" l'entrata derivante da un'addizionale); b) può considerarsi "nuova" «anche la maggiore entrata» complessiva «derivante da disposizioni legislative che introducono nuovi tributi o aumentano le aliquote di tributi preesistenti e contestualmente dispongono la soppressione di tributi esistenti o la riduzione delle loro aliquote» (sentenza n. 143 del 2012; sentenza n. 348 del 2000); c) costituisce nuova entrata tributaria «una entrata aggiuntiva che non venga anticipatamente a sostituire quelle già in precedenza previste siccome spettanti alla regione» (sentenza n. 342 del 2010). Alla stregua di tali criteri, deve escludersi che l'entrata di cui al comma 5-bis (recupero di somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi del condono) costituisca una «nuova entrata», riguardando essa somme già dovute in base alla precedente normativa fiscale. Detto comma, infatti, non incide sulla legislazione fiscale previgente, non introduce alcun nuovo tributo né determina modificazione di aliquote. Pertanto, non si verifica alcuna "novità del provento".

Analoghe osservazioni valgono con riguardo alle «maggiori entrate» derivanti dagli ulteriori controlli sui contribuenti, previste dal citato comma 5-ter. Infatti, l'attività di ulteriore accertamento fiscale non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un "nuovo provento". La riserva allo stato delle entrate di cui ai commi 5-bis e 5-ter (per la parte relativa agli ulteriori controlli fiscali) non è, pertanto, consentita dallo statuto. Quanto alla terza condizione, relativa alla «specificità della destinazione del gettito della nuova entrata», va ricordato che essa «è soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire "particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate"» nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012), ma nel caso di specie la destinazione del gettito di tali entrate «alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale» (comma 36, primo periodo) non può considerarsi specifica. In definitiva, la mancanza delle tre condizioni di riserva allo stato delle entrate in esame, ove queste accedano ad entrate non nominativamente riservate allo stato dalla normativa di rango statutario, rende la devoluzione all'erario del gettito non conforme allo statuto ed alle relative norme di attuazione. D'altra parte, è inapplicabile la clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-bis, perché il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla regione siciliana. In conclusione, la corte ritiene che i commi impugnati, nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale.

La sentenza n. **265** esamina una questione analoga a quella già decisa con sent. n. 143 del 2012. La regione siciliana ha impugnato l'art. 28, comma 2, della legge n. 183 del 2011, secondo cui il maggior gettito derivante dalle nuove disposizioni sul contributo unificato per l'iscrizione a ruolo dei processi (art. 28, commi 1 e 3, della medesima legge n. 183 del 2011) è versato all'entrata del bilancio dello stato e, nei rapporti finanziari con le autonomie speciali, costituisce riserva all'erario per un periodo di cinque anni. La ricorrente lamenta la violazione dell'art. 36 dello statuto della regione siciliana, nonché dell'art. 2 delle disposizioni di attuazione, in quanto la disposizione impugnata non individua particolari finalità a cui sarebbe destinato il maggior gettito derivante all'erario, così da poter rendere operante la deroga prevista dalle norme di attuazione, senza far salva (neppure nei processi celebrati in Sicilia) la spettanza alla regione della quota sostitutiva dell'imposta di bollo. La corte ripropone le medesime ragioni che l'avevano indotta ad una pronuncia di non fondatezza nella sentenza n. 143 del 2012, relativa ad un primo incremento del gettito del medesimo contributo unificato di iscrizione a ruolo dei

processi. Innanzitutto, afferma che l'aumento del gettito del contributo unificato riservato all'erario dalla disposizione impugnata, contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente, riguarda non la quota sostitutiva dell'imposta di bollo, ma esclusivamente la parte eccedente detta quota. Quanto alle violazioni delle disposizioni statutarie, la corte, anche nel caso di specie, ritiene che ricorrano le condizioni previste dall'art. 2 del d.p.r. n.1074 del 1965 per derogare al principio di integrale devoluzione alla regione dei tributi riscossi in Sicilia: a) la non contestata la "novità" dell'entrata tributaria, in conformità alla consolidata giurisprudenza della corte secondo cui «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente» (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, ex plurimis, sentenze n. 348 del 2000 e n. 143 del 2012); b) la sussistenza delle «particolari finalità contingenti o continuative» di cui al medesimo art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, in quanto la disposizione impugnata precisa la destinazione del maggior gettito derivante dall'incremento del contributo unificato, specificando che le nuove entrate saranno volte ad «assicurare il funzionamento degli uffici giudiziari, con particolare riferimento ai servizi informatici e con esclusione delle spese di personale».

Con la sentenza n. **311**, la corte respinge le censure prospettate sull'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, del d.l. n. 1 del 2012 - concernente il ritorno al sistema di tesoreria unica - dalla regione siciliana per violazione degli artt. 20, 36 e 43 dello statuto, dell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e secondo comma, cost. Infatti, nello statuto siciliano e nelle disposizioni di attuazione non vi sono norme relative ai meccanismi di tesoreria (sentenza n. 334 del 2009). Gli stessi articoli richiamati dalla ricorrente si limitano a dettare previsioni generiche circa il fabbisogno finanziario; né, dato il tenore delle disposizioni statutarie, è possibile individuare situazioni da comparare al fine di verificare - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - se vi siano eventuali «forme di autonomia» più ampie, già attribuite alla regione siciliana, rispetto a quelle garantite dalla normativa impugnata (sentenza n. 314 del 2003). Il sistema di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, perché assicura agli enti la piena ed effettiva disponibilità delle risorse. D'altra parte, sia il sistema di tesoreria unica sia quello di tesoreria cosiddetta mista sono progressivamente confluiti verso una piena equiparazione tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale e province autonome. Tale equiparazione - sottolineata anche dalla corte (sentenza n. 412 del

1993) - è stata sancita dall'art. 77-quater del d.l. n. 112 del 2008, che ha esteso alle regioni a statuto speciale e alle province autonome il regime previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 279 del 1997. Non a caso, le altre regioni a statuto speciale e le province autonome hanno dato attuazione all'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012. Né, infine, sono state ritenute nella specie applicabili le argomentazioni svolte dalla corte nella sentenza n. 61 del 1987, richiamata dalla ricorrente, con cui fu escluso per la regione siciliana che le entrate derivanti da tributi propri, direttamente deliberati dall'assemblea ai sensi dell'art. 36 dello statuto, potessero essere assoggettate al meccanismo del "tetto" di liquidità previsto per le regioni dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981. Il regime introdotto temporaneamente dall'art. 35 del d.l. n. 1 del 2012 è diverso da quello basato sul limite alle giacenze di cassa. Entrambi i sistemi assolvono una funzione di gestione della liquidità. Ma il nuovo regime è costruito - al pari del sistema di tesoreria cosiddetta mista - sulla distinzione tra entrate proprie ed entrate non proprie. Alle somme derivanti dalle prime è garantito ex lege un tasso di interesse, e dunque una redditività; per le somme derivanti dallo stato, invece, si conserva il regime precedente (ossia i conti sono infruttiferi). Di conseguenza, il nuovo regime - che, come sopra illustrato, non lede l'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 119 cost. - non incide in misura costituzionalmente rilevante sulla autonomia della regione siciliana di decidere circa «l'impiego, il regime e la "tenuta" dei (é) proventi» (sentenza n. 61 del 1987) derivanti da tributi propri.

iii) regione autonoma Trentino - Alto Adige

La sentenza n. **72** dichiara l'inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla regione Trentino - Alto Adige avverso la decisione della corte dei conti che - in sede di parificazione del rendiconto generale della regione Trentino - Alto Adige per l'esercizio finanziario 2010 - ha dichiarato regolare il rendiconto ad esclusione dei capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del presidente della regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità. La regione, nel contestare il potere della corte dei conti di sottoporre a controllo preventivo di legittimità i regolamenti regionali, lamenta l'omesso esercizio della giurisdizione per la parzialità della parificazione del rendiconto, nonché la violazione del principio di leale collaborazione e del diritto alla tutela giurisdizionale per la mancanza di contraddittorio. Chiede, dunque, l'annullamento della decisione impugnata, nella parte in cui esclude i capitoli di spesa relativi all'esecuzione dei regolamenti emanati con decreti del presidente della regione nel periodo 2006/2009 e non inviati al controllo preventivo di legittimità. In primis, la corte osserva che il conflitto difetta «degli essenziali requisiti dell'originarietà e dell'attualità» in quanto si riferisce ad un atto che conferma e attua il contenuto di precedenti atti, non impugnati, con i quali era stata già rivendicata la competenza

contestata. Quanto alla censura di omesso esercizio della giurisdizione - per l'avvenuta parificazione parziale del rendiconto - la corte ne rileva l'insussistenza e l'inidoneità a ledere le attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Infatti, la funzione della parificazione consiste, secondo quanto disposto dall'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla corte stessa; nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture. A queste operazioni fa séguito l'approvazione del rendiconto annuale da parte dell'organo legislativo, che non può «significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla corte dei conti» e costituisce esercizio di «autonoma funzione politica». Con riguardo al rendiconto, quindi, le sfere di competenza della regione e della corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti; né può dirsi che l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della regione, se - come nel caso - si accompagna a «osservazioni intorno al modo con cui l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno» (art. 10, comma 2, del d.p.r. n. 305 del 1988). Ne discende l'inidoneità «a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere». Infine, in ordine alla affermata violazione del principio di leale collaborazione ed all'omesso contraddittorio nel giudizio di parificazione, la corte rileva che la ricorrente mira ad utilizzare il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e a trasformare il giudizio presso la corte costituzionale «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale».

iv) province autonome di Trento e di Bolzano

La sentenza n. **2** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 15 del 2010, che introducono esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF. La corte non condivide la tesi del ricorrente presidente del consiglio, secondo cui le province, in base allo statuto di autonomia, potrebbero adottare solo la specifica modifica del tributo erariale espressamente loro consentita dalla legge statale, ed afferma che, invece, le esenzioni dell'addizionale regionale all'IRPEF previste dalle disposizioni provinciali impugnate sono legittime in quanto trovano il loro fondamento nel comma 1-bis dell'art. 73 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige. La corte con questa decisione conferma l'interpretazione della disposizione statutaria già chiarita con le sentenze n. 323 del

2011 e n. 357 del 2010, secondo cui le province autonome, nell'ipotesi in cui il gettito di un tributo erariale sia interamente loro devoluto, e ove la legge statale consenta loro una qualche manovra sulle aliquote, sulle esenzioni, sulle detrazioni o sulle deduzioni, possono liberamente compiere una qualsiasi di tali manovre, purché essa non abbia l'effetto economico di superare il limite delle «aliquote superiori» fissate dalla legge statale. Nella specie, la corte riconosce che le norme censurate rispettano le condizioni ed i limiti richiesti in quanto: a) hanno ad oggetto un tributo erariale il cui gettito è interamente devoluto alle regioni (ai sensi dell'art. 50, comma 5, del d.lgs. n. 446 del 1997) e, quindi, alle province autonome; b) traggono fondamento da una norma statale (il comma 3 dell'art. 50 del medesimo d.lgs. n. 446 del 1997), che consente a dette province di maggiorare l'aliquota base; c) comportano necessariamente una diminuzione del gettito del tributo e, pertanto, rispettano i «limiti delle aliquote superiori definite dalla normativa statale».

Con la sentenza n. **142**, la corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23, comma 21, del d.l. n. 98 del 2011, sia nel testo originario sia in quello modificato dall'art. 16, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui dispone che sia integralmente versato al bilancio dello stato il gettito dell'addizionale erariale sulla tassa automobilistica provinciale percetto nei territori delle province autonome di Trento e di Bolzano e non attribuisce a ciascuna di tali province autonome i nove decimi di detto gettito. Secondo la corte, il gettito dell'addizionale erariale in esame, percetto nel territorio della provincia autonoma, non può essere attribuito integralmente allo stato, perché non è delimitato temporalmente, e spetta alla ricorrente provincia di Trento nella misura dei nove decimi, ai sensi dell'art. 75, comma 1, alinea e lettera g), dello statuto. La pronuncia è stata estesa alla provincia di Bolzano.

6. I limiti alle autonomie speciali

6.1. I limiti degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico della repubblica

In materia di appalti pubblici, con riferimento alle autonomie speciali, la sentenza n. **187** afferma che il d.lgs. n. 163 del 2006 può essere considerato espressione di riforma economico - sociale, in quanto disciplinante profili che rientrano nella nozione di "tutela della concorrenza" e di "ordinamento civile", di competenza legislativa statale, e, pertanto, concreta limiti statutari della competenza legislativa provinciale di rango primario in materia di lavori pubblici (ex plurimis, sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 del 2010; n. 45 del 2010). In altri termini «i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico - sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della repubblica sono rinvenibili in quelle disposizioni contenute nel codice degli appalti pubblici con le quali lo stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal [...] titolo V, con particolare riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile» (sentenza n. 114 del 2011). Analogamente, l'art. 9 del d.l. n. 1 del 2012, costituisce espressione di quei principi fondamentali posti a tutela della concorrenza "per" il mercato, nel suo pregnante significato di derivazione comunitaria, costantemente riconosciuti dalla corte quali opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale (tra le tante, sentenze n. 45, n. 221 e n. 186 del 2010; n. 326 del 2008; n. 443 del 2007).

6.2. Il parametro di maggior favore

L'applicazione - secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - della specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 45 e n. 221 del 2010), implica che il parametro di maggior favore - quello statutario - venga applicato nella sua interezza, con il corollario, cioè, dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie (tra le tante, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; n. 411 del 2008). Così la sentenza n. **187**.

6.3. Il limite della competenza esclusiva statale

La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la «tutela dell'ambiente» rientra nelle competenze legislative esclusive dello stato e che, pertanto, le disposizioni

legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009). In particolare, con riferimento al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, «Codice dell'ambiente», la corte ha affermato che le regioni devono mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal legislatore statale (sentenze n. 93 del 2013, n. 227 del 2011, n. 186 del 2010). Pertanto, la corte, con la sentenza n. **300**, respinge l'eccezione secondo cui tale parametro di giudizio non possa essere invocato in relazione alle regioni a statuto speciale, in quanto, ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le disposizioni di cui all'art. 117 cost. sarebbero applicabili alle autonomie speciali solo nella misura in cui determinano un riparto di competenze ad esse più favorevole rispetto a quanto stabilito nei rispettivi statuti.

11. Il principio cooperativo

11.8. La divisione del gettito tra lo stato e la regione siciliana

La sentenza n. **42** ha dichiarato non fondata la questione proposta dalla regione siciliana sull'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, che prevede la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo. Le censure sono state formulate, oltreché in riferimento allo statuto regionale, anche con riguardo al principio di leale collaborazione. I parametri statutari prevedono la titolarità, a favore della regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi). Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: a) che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; b) che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime. Per quanto riguarda il particolare profilo della violazione del principio di leale collaborazione, la corte evidenzia che in analoga fattispecie afferente all'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, il quale riservava allo stato il maggior gettito derivante dall'incremento dell'importo del contributo unificato dovuto nelle cause civili e amministrative, aveva già affermato che, «[...] quando il legislatore riserva all'erario "nuove entrate tributarie", il principio di leale collaborazione tra stato e regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di

vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000)» (sentenza n. 143 del 2012), condizione ritenuta insussistente in quell'occasione in quanto la «determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione» (sentenza n. 143 del 2012). Nel caso di specie, la corte afferma che la formulazione della norma impugnata è inequivocabile nel destinare allo stato tutto il maggior gettito prodotto dall'incremento degli importi ordinariamente dovuti a titolo di contributo unificato, sicché la divisione del gettito tra stato e regione costituisce un'operazione agevole come quella precedentemente esaminata con la sentenza n. 143 del 2012. Da ciò consegue che non vi è alcuna necessità di coinvolgere la regione nella determinazione e ripartizione degli importi.

15.Le regioni a statuto speciale e le province autonome

15.1. I parametri evocabili dallo stato

La sentenza n. **288** - con cui è stata dichiarata inammissibile una questione avente ad oggetto la proroga al 31 dicembre 2013 disposta dal legislatore sardo (art. 1, comma 1, della legge regionale n. 19 del 2012) in relazione alle concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo e regionale nonché nel mare territoriale, rilasciate dall'amministrazione regionale ed in essere alla data del 29 dicembre 2008 - ha riepilogato i consolidati insegnamenti inerenti alla corretta individuazione dei parametri evocabili dallo stato nei casi in cui venga impugnata una norma di legge di una regione ad autonomia speciale, «anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea». I giudici hanno ribadito che «il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale (ex plurimis, sentenze n. 286 e 238 del 2007, n. 304 e n. 203 del 2005, n. 213 del 2003; con riferimento all'impugnazione di norme della regione autonoma Sardegna, sentenze n. 175 del 2006, n. 202 e n. 65 del 2005), e di esplicitare in quale rapporto si trovino, ai fini dello scrutinio della disposizione impugnata, le norme della costituzione invocate e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute in quest'ultimo (sentenza n. 202 del 2005)». La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, precisato che «siffatto requisito di ammissibilità va inteso nel senso che dal contesto del ricorso deve emergere l'esclusione della possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale (sentenza n. 391 del 2006), ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione sia pure sintetica al riguardo (sentenza n. 397 del 2006) ed in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso (sentenza n. 411 del 2008), nonché una pur non diffusamente argomentata evocazione dei limiti competenziali fissati da

quest'ultimo (sentenza n. 16 del 2012). Tale vizio di prospettazione (...) "non ha una valenza meramente formale, giacché - anche a prescindere dal mancato assolvimento dell'onere argomentativo imposto al ricorrente in forza dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 [...], circa l'applicabilità ad una regione ad autonomia speciale delle norme costituzionali contenute negli artt. 117 e 118 cost. - esso impedisce di ricostruire l'esatto perimetro del thema decidendum, a causa del differente regime di riparto delle competenze normative e amministrative stabilito dalla costituzione rispetto a quello previsto dallo statuto speciale di autonomia" (sentenza n. 220 del 2008)». In applicazione dei suindicati principi, la corte ha sanzionato con l'inammissibilità del quesito le lacune del ricorso statale, che non ha neppure menzionato lo statuto sardo (benché esso attribuisca alla regione potestà legislativa primaria nelle materie "pesca" ed "esercizio dei diritti demaniali della regione sulle acque pubbliche"), né ha chiarito in quale rapporto si trovino, ai fini del richiesto scrutinio, l'evocato art. 117, commi primo e secondo, lett. e), cost. e le norme di rango costituzionale contenute nello statuto.

15.2. Il vincolo di osservanza delle norme di riforme economico sociali

La sentenza n. **8**, in tema di liberalizzazioni ed avente ad oggetto in particolare l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, rileva che affinché possa realizzarsi l'obiettivo di liberalizzare i mercati, occorre che l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni - centrali, regionali e locali - sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, la corte rammenta che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico - sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita. Per queste ragioni, il principio di liberalizzazione delle attività economiche - adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri beni di valore costituzionale - si rivolge tanto al governo centrale (art. 1, commi 1, 2 e 3), quanto a comuni, province, città metropolitane e regioni (art. 1, comma 4), perché solo con la convergenza dell'azione di tutti i soggetti pubblici esso può conseguire risultati apprezzabili.

15.3. Le clausole di salvaguardia

La sentenza n. **229** - la quale ha deciso numerose questioni sollevate da regioni ad autonomia sia ordinaria che speciale avverso la riforma delle società pubbliche strumentali controllate direttamente o indirettamente (anche) dalle regioni e dagli enti locali, dettata dall'art. 4 del d.l. n.

95 del 2012 - ha offerto utili precisazioni circa la portata delle clausole di salvaguardia che regolano il rapporto tra la legislazione nazionale e gli enti ad autonomia differenziata. Con specifico riguardo all'art. 24-bis del suddetto d.l. - secondo cui "le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale" - la corte ha sottolineato che la clausola ivi prevista è tesa a garantire che il contributo delle regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e regioni a statuto speciale. Tale clausola è stata considerata «analoga ad altre» rispetto alle quali si é affermato che «sono volte ad escludere la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dettate dal legislatore statale che non siano compatibili con quanto stabilito negli statuti speciali e nelle norme di attuazione degli stessi, al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 193 del 2012). Tale tipo di clausole, lungi dall'essere mere clausole di stile, hanno la "precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano 'rispettati' gli statuti speciali" (sentenza n. 241 del 2012): esse, in tal modo, prefigurano "un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all'eventualità in cui lo stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria" (sentenza n. 241 del 2012; in senso analogo cfr. anche, fra le altre, sentenze n. 178 del 2012 e n. 64 del 2012)». In applicazione dei riferiti insegnamenti, la corte ha dichiarato non fondate, in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari, le questioni proposte avverso i commi 1, 2, 3, 3-sexies, ed 8 del citato art. 4 da talune regioni ad autonomia speciale, poiché le disposizioni impugnate (volte, tra l'altro, a ridurre il numero delle società pubbliche strumentali attraverso il loro scioglimento o la loro privatizzazione ed a contenere il ricorso agli affidamenti diretti per l'acquisizione dei servizi strumentali alle attività istituzionali) «non si applicano» ad esse «in virtù dell'operatività della clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis». Per la medesima ragione, sono state dichiarate non fondate le censure prospettate dalle ricorrenti nei riguardi delle stesse disposizioni statali per asserita violazione delle attribuzioni statutarie in materia di ordinamento degli enti locali.

15.4. La ripartizione delle competenze normative

15.4.1. Regione Friuli - Venezia Giulia

La sentenza n. **220** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, impugnato dalla regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, in riferimento agli artt. 4, primo comma, n. 1-bis), 51 e 54 del proprio statuto speciale, nonché all'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997, in quanto, introducendo il comma 3-bis all'art. 33 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006), prevede l'obbligo, per i comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, di affidamento dell'acquisizione di lavori, servizi e forniture, nell'ambito delle unioni dei comuni, ad un'unica centrale di committenza. La disposizione codicistica - peraltro successivamente modificata dall'art. 1 del d.l. n. 95 del 2012, nel senso di consentire ai predetti comuni anche il ricorso a strumenti elettronici di acquisto gestiti da altre centrali di committenza e al mercato elettronico della pubblica amministrazione - non è stata giudicata lesiva delle competenze regionali in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale, poiché se ne é esclusa l'applicabilità alle regioni a statuto speciale. Infatti, la corte, aderendo all'interpretazione prospettata dalla difesa regionale, ha messo in rilievo come dall'art. 4, comma 5, del codice dei contratti pubblici discenda, per tutti gli enti ad autonomia differenziata, un obbligo di adeguamento della propria legislazione (secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative fonti di attuazione) alle prescrizioni del codice stesso, e non già un'immediata cogenza di queste ultime. La stessa pronuncia ha, altresì, dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 22, del d.l. n. 201 del 2011, impugnato dalle regioni autonome Friuli - Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta, in riferimento a plurimi parametri statutari e costituzionali, in quanto, prevedendo il divieto di remunerazione per i componenti di organi ed uffici elettivi di enti territoriali non previsti dalla costituzione (fatta eccezione per le circoscrizioni di comuni con oltre 250.000 abitanti), lederebbe le competenze regionali in tema di ordinamento degli enti locali e di finanza locale. Anche di questa disposizione la corte ha escluso l'applicabilità alle regioni speciali, le quali, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010, concordano con lo stato le modalità del loro concorso agli obiettivi della finanza pubblica.

Con la sentenza n. **236** la corte costituzionale, dichiarando la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, sollevate dalle regioni Friuli - Venezia Giulia e Sardegna ha rilevato che la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, allo scopo di garantire che il contributo delle regioni a statuto speciale all'azione di risanamento

venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e regioni a statuto speciale. La previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). La corte ha sul punto concluso che le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, non sono immediatamente applicabili alle regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria; donde, la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle regioni autonome Friuli - Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).

Con la sentenza n. **215** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla regione Friuli - Venezia Giulia - per violazione dei diritti delle minoranze linguistiche - nei confronti dell'art. 14, comma 16, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha fissato nuovi criteri nell'assegnazione dei posti di dirigente scolastico e di direttore dei servizi amministrativi, nelle autonomie scolastiche costituite da almeno 600 alunni oppure da almeno 400 alunni "nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistica". Il legislatore statale, con la disposizione censurata, è intervenuto proprio su tale ultima locuzione attribuendole il significato di aree «nelle quali siano presenti minoranze di lingua madre straniera»; come conseguenza di tale innovazione si è determinata una contrazione dell'ambito applicativo della precedente disposizione (prima applicabile alle tre minoranze linguistiche storiche friulana, tedesca e slovena presenti nel territorio della regione Friuli - Venezia Giulia) in quanto non più operante nelle aree nelle quali la specificità linguistica non è straniera. La corte decide la questione attraverso la risoluzione del preliminare problema della applicabilità del d.l. n. 95 del 2012 anche alle regioni a statuto speciale. Al riguardo, considera la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-bis del medesimo decreto e chiarisce che essa non rappresenta una mera formula di stile ma ha, al contrario, «la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali». Aggiunge la corte, in generale, che la questione di costituzionalità deve essere dichiarata non fondata non solo nel caso in cui non vi sia contrasto tra la normativa e lo statuto speciale, ma anche nelle ipotesi in cui tale contrasto sussiste poiché «la clausola di salvaguardia impedisce l'applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata (sentenza n. 241 del 2012)». In conclusione, nel caso di specie, poiché la disposizione impugnata determina una non giustificata discriminazione della lingua e della comunità friulana

e, quindi, un contrasto con l'art. 3 dello statuto speciale, diviene operativa la clausola di salvaguardia, e conseguentemente, la questione risulta non fondata.

15.4.2. Regione Sardegna

La corte, nella sentenza n. **36** ha ritenuto non fondata la questione di legittimità relativa all'art. 2, comma 3, della legge della regione Sardegna n. 6 del 2012, che autorizza l'assessore competente in materia di bilancio a integrare il fondo per la non autosufficienza, prelevando risorse fino 10 milioni di euro dal fondo sanitario regionale. La questione era stata sollevata dal governo adducendo l'esorbitanza dalla competenza legislativa regionale concorrente in materia di assistenza pubblica, prevista dall'art. 4, lettera h) dello statuto speciale della regione della Sardegna. A giudizio della corte, la disposizione impugnata non eccede la competenza legislativa concorrente in materia di assistenza pubblica della regione autonoma, poiché, a seguito della riforma operata con legge costituzionale n. 3 del 2001, tale materia, fatta salva la potestà legislativa esclusiva statale nel determinarne i livelli essenziali, «rientra nella competenza residuale delle regioni (da ultimo, sentenza n. 296 del 2012; in precedenza, ex multis, sentenza n. 10 del 2010)». La corte ricorda l'art. 10 della legge costituzionale predetta, in base al quale «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

La corte con la stessa sentenza n. **36** ha ritenuto costituzionalmente illegittimo - in quanto non rispettoso dei limiti posti dallo statuto speciale della regione Sardegna - l'art. 4, comma 48, della legge regionale n. 6 del 2012, che, consentendo la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici che si eseguono nel territorio della regione Sardegna anche alle imprese non in possesso della prescritta qualificazione attestata in conformità alla disciplina nazionale vigente in materia, si discostava da quanto previsto dal d.lgs. n. 163 del 2006. Infatti, in base alla previsione statutaria (art. 3), in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale la competenza deve essere esercitata "in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali [...], nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali". E per costante giurisprudenza costituzionale, le disposizioni del codice degli appalti contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006, per la parte in cui sono correlate all'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., ed alla materia "tutela della concorrenza", «vanno [...] "ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico - sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione

dell'Italia all'Unione europea" (sentenza n. 144 del 2011), "che costituiscono limite alla potestà legislativa primaria della regione" (sentenza n. 184 del 2011)».

La sentenza n. **230** dichiara l'illegittimità dell'art. 6, comma 19, secondo periodo, del decreto legge n. 95 del 2012. La norma, intervenendo in materia di convenzioni che regolano lo svolgimento del servizio di trasporto marittimo tra la regione Sardegna e il continente, prevede che le stesse, stipulate coi soggetti aggiudicatari, si intendono approvate e producono effetti a far data dalla sottoscrizione e che ogni loro successiva modificazione ovvero integrazione è approvata con decreto del ministro delle infrastrutture e trasporti di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, «sentite le regioni interessate». La corte - dopo aver ricordato che per l'individuazione della materia alla quale ascrivere le disposizioni oggetto di censura «"la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quella ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza"» (ex multis, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010), dovendosi fare «"riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 196 e n. 165 del 2007)" (sentenza n. 207 del 2010)» - afferma che la materia in esame rientra in prevalenza nell'ambito della tutela della concorrenza, di competenza legislativa esclusiva dello stato. Aggiunge, tuttavia, che, pur essendo nei poteri dello stato la determinazione delle modalità e delle condizioni di svolgimento del servizio di collegamento marittimo, vengono in rilievo anche scelte rientranti nelle competenze della regione, quali quelle in materia di turismo e di industria alberghiera. E proprio tale sovrapposizione di competenze impone, nel rispetto del principio di leale collaborazione, non la mera acquisizione del parere della regione, come previsto dalla disposizione censurata, ma la predisposizione di «un procedimento che assicuri un efficace coinvolgimento della regione e che evoca, quindi, la figura dell'intesa fra i due enti».

Con la sentenza n. **236** la corte costituzionale, dichiarando la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, del decreto-legge n. 95 del 2012, sollevate dalle regioni Friuli - Venezia Giulia e Sardegna ha rilevato che la clausola di salvaguardia prevista dall'art. 24-bis del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, allo scopo di garantire che il contributo delle regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e regioni a statuto speciale. La previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le regioni a statuto ordinario (sentenza n.

178 del 2012). La corte ha sul punto concluso che le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, non sono immediatamente applicabili alle regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria; donde, la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle regioni autonome Friuli - Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).

Nella sentenza n. **308** la corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della regione Sardegna n. 20 del 2012, attributivo alla sola giunta regionale, senza alcun coinvolgimento (né preventivo, né successivo) dei competenti organi statali, del compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del vigente piano paesaggistico regionale (d'ora in poi: PPR), con violazione del principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituisce, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), cost., l'oggetto di una norma fondamentale di riforma economico - sociale e quindi limite alla competenza primaria attribuita alla regione Sardegna dall'art. 3, primo comma, dello statuto speciale per la Sardegna. La questione non è stata considerata fondata. Infatti, dall'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica, si desume chiaramente l'inesistenza di un obbligo di pianificazione congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide. Queste ultime rientrano, infatti, fra i beni paesaggistici «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella di cui all'allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157» (art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del PPR), per i quali non opera il suddetto obbligo imposto dal legislatore statale. Pertanto, la regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali. La corte, del resto, ha già avuto occasione di affermare che - in base all' art. 3, primo comma, lettera f) dello statuto speciale della regione autonoma Sardegna, al d.p.r. 22 maggio 1975, n. 480, ove è stato precisato che la materia «edilizia ed urbanistica», concerne non solo le funzioni di natura strettamente urbanistica, ma anche quelle relative ai beni culturali ed ambientali, come si desume dall'art. 6 del decreto che dispone il trasferimento alla regione delle funzioni attribuite al ministero per i beni culturali ed ambientali - «la regione Sardegna dispone,

nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico - ambientale», fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della regione (sentenza n. 51 del 2006). Il legislatore statale, pertanto, conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico - sociali». Ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; «con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia «edilizia ed urbanistica» (v. sentenza n. 536 del 2002)» (sentenza n. 51 del 2006). In tale quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il d.lgs. n. 42 del 2004, oltre a stabilire espressamente che «restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), nell'individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica, all'art. 135, «affida alle regioni la scelta di approvare piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, con ciò confermando l'alternativa tra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale già introdotta con l'art. 1-bis del d.l. n. 431 del 1985» (sentenza n. 51 del 2006). Sulla base delle richiamate indicazioni, la regione Sardegna ha appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici già con la legge n. 45 del 1989 e, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, con la legge n. 8 del 2004, ha recepito e fatta propria la disciplina statale paesistico ambientale ed ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1), che «assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (art. 1, comma 2). In attuazione delle disposizioni di cui alla legge regionale n. 8 del 2004, con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la giunta regionale ha approvato il piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con successivo decreto del presidente della regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale, recependo le prescrizioni del cosiddetto codice dei beni culturali e del paesaggio nel testo modificato, con riguardo al paesaggio, dal d.lgs. n. 157 del 2006, detta le norme tecniche di attuazione. L'art. 17

delle predette norme tecniche ha stabilito che rientrano nell'assetto regionale ambientale alcune categorie di beni paesaggistici, «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Fra di essi indica, alla lettera g), la categoria inerente a «zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», in relazione alla quale è intervenuta la norma regionale impugnata di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2012, che impone alla giunta di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con specifico riferimento alle zone umide. Sulla base delle espresse indicazioni contenute nel predetto art. 17 delle norme tecniche, pertanto, tali beni paesaggistici corrispondono a quegli immobili ed a quelle aree che, in quanto tipizzati ed individuati dallo stesso PPR, sono sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 143, comma 1, lettera i), e dall'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo in vigore a seguito delle modifiche del 2006. Tali beni sono, quindi, diversi da quelli indicati all'art. 142 del medesimo decreto, sempre nel testo in vigore nel 2006, che comprendeva le zone umide incluse nell'elenco previsto dal d.p.r. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale, le quali sono assoggettate a specifici vincoli posti dal legislatore statale in attuazione dell'obbligo internazionale. Le zone umide cui fa riferimento l'art. 17, comma 3, lett. g), delle norme tecniche e sulla cui disciplina è intervenuta la norma impugnata, sono, dunque, quelle individuate dallo stesso PPR, per le quali né l'art. 135, né l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente nel settembre 2006, prescrivevano la pianificazione congiunta, ma si limitavano a prevederla come mera facoltà delle regioni. Infatti, l'art. 135, nel testo allora in vigore, disponeva che «Lo stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici"». L'art. 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo allora vigente, al comma 3, prevedeva che «le regioni, il ministero ed il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesistici». Con il d.lgs. n. 63 del 2008, sono stati sostituiti svariati articoli della parte III del d.lgs. n. 42 del 2004, fra i quali anche l'art. 135 e l'art. 143. A seguito di tali modifiche è stata inserita la previsione della pianificazione congiunta obbligatoria in relazione,

però, ad appositi beni paesistici. In particolare, l'art. 135 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra ministero e regioni «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143». Quest'ultimo, tuttavia, nel testo anch'esso modificato nel 2008, tra i beni paesaggistici soggetti all'obbligo di pianificazione congiunta, non indica zone umide diverse da quelle incluse nell'elenco previsto dal d.p.r. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale.

15.4.3. Regione siciliana

Con la sentenza n. **265**, la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge della regione siciliana n. 11 del 1988, che riconoscono al dipendente regionale il diritto di percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria nel caso di tardiva corresponsione delle competenze economiche spettanti a titolo di stipendio o di pensione. La corte ha premesso che ai sensi dell'art. 14, lettera q), dello statuto della regione siciliana, quest'ultima ha competenza legislativa esclusiva in materia di stato giuridico ed economico del proprio personale e che è riconosciuta al legislatore regionale ampia discrezionalità nella determinazione del trattamento economico da accordare ai propri dipendenti, con il rispetto, tuttavia, dei limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica nonché dagli obblighi internazionali, e, per quanto concerne la materia in esame, del limite interno del divieto di adottare per i dipendenti della regione siciliana trattamenti economici inferiori a quelli previsti per il personale statale (sentenza n. 19 del 1989). Nella fattispecie - ha ritenuto la corte - il legislatore regionale non si è attenuto a detti limiti, ma li ha oltrepassati, violando così il citato parametro statutario. Infatti, nell'attribuire ai dipendenti regionali il diritto a percepire in via cumulativa interessi in misura legale e rivalutazione monetaria in caso di pagamento tardivo del debito di lavoro contemplato dalle disposizioni censurate, esse hanno disciplinato il profilo, prettamente civilistico, dell'adempimento di un particolare tipo di obbligazione pecuniaria e delle conseguenze del suo inadempimento, iniziativa preclusa alla legge regionale (sentenza n. 82 del 1998); con il che le norme censurate hanno travalicato il limite del diritto privato - vigente fin dal momento di emanazione della norma - fondato sull'esigenza, connessa al precetto costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole che disciplinano i rapporti privatistici e, come tali, si impongono anche alle regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2007).

15.4.4. Regione Valle d'Aosta

Con sentenza n. **260** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della regione Valle d'Aosta n. 40 del 2010, promossa dal governo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, cost. La disposizione impugnata, volta a disciplinare il concorso degli enti locali al riequilibrio della finanza pubblica, stabilisce che «Per l'anno 2011, la giunta regionale definisce, con propria deliberazione, contestualmente alla definizione del patto di stabilità per gli enti locali e previo parere del consiglio permanente degli enti locali, le misure per la razionalizzazione e il contenimento della spesa relativa al personale, ivi compresa quella per il personale a tempo determinato o utilizzato mediante convenzioni, contratti di collaborazione coordinata e continuativa o di somministrazione di lavoro, la quale non può superare il 70 per cento della spesa sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009, (é)». Il governo ricorrente adduce il contrasto della disposizione regionale con l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 - evocato come norma interposta - il quale fissa al 50 per cento il limite della suddetta spesa, previsione estesa anche agli enti locali ai sensi dell'art. 4, comma 102, lett. b), della legge n. 183 del 2011. Per i giudici, tuttavia, la norma interposta non è applicabile alla regione in quanto - come già chiarito con la sentenza n. 173 del 2012 e ribadito con l'ordinanza n. 267 del 2012 - «l'art. 1, commi 132 e 160, della legge n. 220 del 2010, (é) assoggetta al principio dell'accordo, per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le modalità di partecipazione della regione a statuto speciale alle misure statali di coordinamento della finanza pubblica», metodo esteso anche alla finanza locale dal successivo comma 134. E nel caso di specie, poiché l'accordo, anche con riferimento agli enti locali, è stato raggiunto l'11 novembre 2010, ovvero anteriormente alla pubblicazione della norma censurata, la quale a propria volta è entrata in vigore posteriormente alla legge n. 220 del 2010, l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 non è applicabile alla regione autonoma Valle d'Aosta. Già la sentenza 173 suddetta aveva chiarito che dalla conclusione dell' accordo in questione e dalla successiva approvazione dei suoi obiettivi finanziari ad opera della citata legge n. 220 del 2010 «consegue che il concorso della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica fissate dalla normativa statale è rimesso, per le annualità successive al 2010, alle misure previste nell'accordo stesso e nella legge che lo recepisce. Pertanto, gli artt. 9, comma 28, e 14, comma 24-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 (che dispongono esclusivamente per gli anni successivi al 2010) sono applicabili a detta regione solo, eventualmente, attraverso le misure fissate nell'accordo e approvate con legge ordinaria dello stato. Essi, dunque, non trovando diretta applicazione nei confronti di tale regione autonoma,

non possono violarne l'autonomia legislativa e finanziaria"».

La sentenza n. **238** - che dichiara l'illegittimità costituzionale parziale degli artt. 3, 9 e 10 della legge della regione Valle d'Aosta n. 27 del 2012 - affronta il tema dei rapporti tra lo stato e le regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica. Preliminarmente, la corte ricostruisce i precedenti della sua giurisprudenza in argomento. Ricorda che ha già dichiarato costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico - sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006) e chiarisce: "Al riguardo, è stato sottolineato che il legislatore statale, tramite l'emanazione di tali norme, conserva il potere - anche relativamente al titolo competenziale legislativo «nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali» (per tutte, sentenza n. 51 del 2006) - di vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come «riforme economico - sociali» si impongono al legislatore di queste ultime ai sensi, per ciò che concerne la regione autonoma Valle d'Aosta, di quanto prevede l'art. 2 dello statuto speciale, che limita l'esercizio del potere legislativo primario della regione nella materia del «paesaggio» al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali dello stato. In particolare, la corte costituzionale ha affermato tale illegittimità già con la più risalente sentenza n. 151 del 1986 (relativa anche a una norma regionale della Valle d'Aosta), con riferimento alle disposizioni della cosiddetta «legge Galasso», posta a tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Più recentemente, con la sentenza n. 164 del 2009, resa nei confronti della sola regione Valle d'Aosta, la corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di numerosi commi di una norma regionale che veniva a sottrarre ai vincoli paesaggistici le zone contermini ai laghi artificiali, introducendo, pertanto, deroghe al regime vincolistico previsto dalla legislazione dello stato in materia di aree qualificate di interesse paesaggistico e ponendosi, quindi, in contrasto con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, per il quale deve essere mantenuta la qualifica di norma di grande riforma economico - sociale, in quanto l'elencazione in esso contenuta «delle aree vincolate per legge rappresenta[va] nella sostanza un continuum rispetto alla precedente disciplina» (sentenza n. 66 del 2012). La medesima sentenza n. 164 del 2009, inoltre, pur evidenziando che la regione Valle d'Aosta è titolare, in forza dell'art. 2, primo comma, lettera q), dello statuto speciale, della potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio - ha, al contempo, ribadito come tale potestà debba essere esercitata «in armonia con la costituzione e con i principi

dell'ordinamento, nonché delle norme fondamentali e di riforma economico - sociale»". Tutto ciò premesso, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 10 della legge della regione Valle d'Aosta n. 27 del 2012, in quanto disponevano e disciplinavano l'esenzione dall'obbligo del rilascio di autorizzazione paesaggistica per alcuni interventi potenzialmente idonei ad alterare lo stato dei luoghi protetti da vincolo paesaggistico, in contrasto con il codice dei beni culturali e del paesaggio, il quale invece consente l'esenzione solo per gli "interventi di consolidamento statico e di restauro conservativo di modesta entità". La corte ribadisce, anche in questa occasione, che le norme sull'autorizzazione paesaggistica contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono standard minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale, da considerarsi norme fondamentali di riforma economico - sociale della repubblica, che la regione autonoma è tenuta a rispettare. Con la stessa sentenza è dichiarata, altresì, l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della medesima legge regionale n. 27 del 2012 , laddove prevedeva che la commissione regionale per il paesaggio potesse esprimere pareri vincolanti in merito alle istanze relative alla conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie. La dichiarazione di illegittimità - che espunge dalla norma impugnata l'aggettivo «vincolanti» - sorge dal contrasto con la normativa del codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo la quale l'autorità competente si pronuncia previo parere vincolante della soprintendenza. Anche in questo caso, è stata derogata una norma del codice dei beni culturali e del paesaggio costituente standard minimo di tutela del paesaggio valevole su tutto il territorio nazionale, e da considerarsi norma fondamentale di riforma economico - sociale della repubblica, che la regione autonoma è tenuta a rispettare.

15.4.5. Provincia di Bolzano

La sentenza n. **38** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7 della legge della provincia di Bolzano n. 7 del 2012, (Liberalizzazione dell'attività commerciale) - norma secondo cui «... il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione...» - per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, il quale, stabilendo che «secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente...» ha introdotto il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Infatti, dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello stato in materia di tutela della concorrenza la corte

costituzionale ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012). In particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 deve essere ricondotto nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., «tutela della concorrenza», trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale. Alla resistente provincia autonoma di Bolzano non è giovato il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla provincia autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio. Infatti, come lo stesso art. 8, comma primo, stabilisce, la potestà della provincia di emanare norme legislative si esercita entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto medesimo, cioè «in armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica»; e il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale, che assume carattere prevalente.

Con la sentenza n. **274** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al capo IV-bis del medesimo decreto-legge - volte a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive, con una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica, e a sviluppare la ricerca in tale settore - non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai princípi in esso contenuti. La disposizione censurata, prevedeva, al contrario, la temporanea applicazione della normativa statale contenuta nel capo IV-bis del d.l. n. 83 del 2012 in tutto il territorio nazionale, e perciò anche nelle regioni e nelle province autonome nell'attesa che provvedano ad adeguare la propria normativa ai princípi individuati dal legislatore statale, ponendosi, pertanto, «in evidente contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992»,

che esclude «"l'immediata applicabilità alle province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa" (sentenza n. 162 del 2007)».

La sentenza n. **255** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, cost. e 9, comma 1, n. 10, dello statuto regionale trentino, di talune disposizioni della legge della provincia autonoma di Trento n. 21 del 2012 e della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012, riguardanti l'organizzazione e l'assegnazione dei servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore farmaceutico. Sono state giudicate incostituzionali, innanzitutto, quelle norme [artt. 3, comma 1, lett. b), e 4 della legge provinciale di Trento n. 21 del 2012, e art. 2, commi 1 e 2, della legge provinciale di Bolzano n. 16 del 2012] che, assegnando alle due province autonome «sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle», modificavano indebitamente «la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale» da norme di principio «che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche». In proposito, la corte ha osservato che la scelta del legislatore statale di «attribuire ai comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde a due esigenze. La prima è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività»: il d.l. n. 1 del 2012 «fa riferimento, infatti, alla finalità di "assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate". Per questo motivo, l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche - nel rispetto della proporzione stabilita dalla legge statale - sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai comuni in quanto enti appartenenti a un livello di governo più vicino ai cittadini». La seconda esigenza è quella di «assegnare l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (...) e il potere sostitutivo (...), dall'altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto». Il medesimo esito di parziale incostituzionalità è stato riservato all'art. 4, comma 1, della suddetta legge provinciale di Bolzano che rimetteva alla giunta provinciale la determinazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, così consentendo scelte eventualmente in contrasto con gli «essenziali» criteri stabiliti dal legislatore statale. L'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991 - che ammette al concorso i cittadini europei maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e

iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età - costituisce, infatti, «principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché "risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le province autonome" (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006)». Infine, è stata sancita la parziale incostituzionalità dell'art. 13, comma 2, della stessa legge provinciale di Bolzano che sanzionava in via amministrativa l'immissione in commercio, oltre che dei preparati galenici, di specialità medicinali con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo. Le specialità medicinali, a differenza dei preparati galenici, rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 219 del 2006 (che sanziona, tra l'altro, l'immissione o il mantenimento in commercio di medicinali con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA), poiché si tratta di «prodotti industriali», in quanto tali «soggetti all'applicazione delle norme e delle sanzioni» stabilite dal legislatore statale. A tale riguardo, è stato richiamato il consolidato insegnamento secondo cui «alla legge regionale e provinciale "non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale" (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica "un'indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia" (sentenza n. 153 del 2006)».

15.4.6. Provincia di Trento

Con la sentenza n. **122**, la corte ha risolto il conflitto di attribuzione sollevato dalla provincia di Trento nei confronti del governo in relazione all'atto, «formale o informale», del ministro delle infrastrutture e trasporti, attraverso il quale «in sede di esame in prima lettura da parte del consiglio trasporti e telecomunicazioni del 22 marzo u.s., l'Italia ha espresso il definitivo parere favorevole riguardo alla proposta di regolamento COM(2011)650», nella parte in cui tale proposta comprende la realizzazione della Valdastico Nord. In primo luogo, in entrambe le versioni della proposta di regolamento è contenuto un comma 4 dell'art. 1, del seguente tenore: «Il regolamento prevede misure per la realizzazione della rete transeuropea. La realizzazione dei progetti di interesse comune dipende dal loro grado di maturità, dalla conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE e dalla disponibilità di risorse finanziarie, fatto salvo l'impegno finanziario di uno stato membro o dell'Unione». Ed è la stessa difesa della provincia che riferisce dell'inserimento di questo comma e soprattutto dell'inciso che condiziona la realizzazione dei progetti alla «conformità con le procedure giuridiche nazionali», precisando che, così formulato, il testo del regolamento sarebbe compatibile con la subordinazione della

realizzazione dell'opera all'intesa con la stessa provincia. Inoltre, quanto alla proposta di regolamento, essa non risulta definitivamente approvata, anzi l'iter si è arrestato all'acquisizione del parere del comitato delle regioni, reso il 3 maggio 2012 e pubblicato nella gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 27 luglio 2012 (detto parere è favorevole con alcune proposte di emendamento che però non toccano il citato art. 1, comma 4). Sicché la norma, nella prima come nella seconda delle versioni proposte, contiene una clausola che esplicitamente subordina «la realizzazione dei progetti di interesse comune» alla loro «conformità con le procedure giuridiche nazionali e dell'UE», oltre che al «loro grado di maturità» e alla «disponibilità di risorse finanziarie». Risulta evidente, allora, come non sia affatto pregiudicata la necessità dell'intesa con la ricorrente provincia autonoma al fine della realizzazione della Valdastico Nord. Pertanto, ha concluso la corte, l'assunto della difesa provinciale si fonda su un erroneo presupposto interpretativo, che determina il rigetto del conflitto e la dichiarazione che spettava allo stato proporre l'inserimento del tratto autostradale Valdastico Nord nella rete transeuropea dei trasporti. Non viene in rilievo - in quanto non espressamente richiamata dalla ricorrente - la problematica connessa al ruolo delle regioni e delle province autonome nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea (di recente oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 24 dicembre 2012, n. 234 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»).

Con la sentenza n. **145** la corte ribadisce che la potestà legislativa primaria spettante in base allo statuto speciale alla provincia autonoma di Trento in materia di miniere, comprese le acque minerali e termali, cave e torbiere trova «un limite nella competenza affidata in via esclusiva allo stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera s), cost., di disciplinare l'ambiente nella sua interezza, in quanto entità organica (...)»; pertanto, alla provincia stessa è «consentito, in tale assetto di attribuzioni, soltanto di eventualmente incrementare i livelli della tutela ambientale, allorquando "essa costituisce esercizio di una competenza legislativa della regione e non compromette un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello stato" (sentenze n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)». Tali principi sono stati affermati in occasione della dichiarazione di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli articoli 4, comma 2, e 13, comma 2, della legge della provincia autonoma di Trento n. 14 del 2012 in tema di proroga da parte dei comuni delle autorizzazioni alla coltivazione di cave. Non è, infatti, censurabile la scelta del legislatore regionale di modificare, rispetto alla precedente normativa, il numero delle proroghe consentite per il completamento dei lavori di coltivazione autorizzati (portate da una a due) e la lunghezza complessiva del periodo totale di proroga (elevato da uno ad un massimo di tre anni) in quanto è

prevista una posticipazione della durata dell'autorizzazione all'attività di cava per «un tempo che deve ritenersi non incongruo»; inoltre, nel caso di specie, essendosi in presenza di un mero allungamento dei termini per il completamento delle attività autorizzate, non ricorre né una ipotesi di «proroga automatica, atta ad eludere l'osservanza nell'esercizio della attività di cava della normativa di VIA (come nel caso delle richiamate sentenze n. 67 del 2010 e n. 1 del 2010), né di un rinnovo, che non potrebbe essere disposto, anche in virtù di quanto previsto dalla legislazione provinciale vigente, se non previa riedizione del procedimento di VIA (sentenza n. 114 del 2012)», tutte ipotesi che, al contrario, hanno indotto la corte in passato a dichiarare l'illegittimità delle norme che le prevedevano.

La sentenza n. **187**, che ha deciso questioni promosse dallo stato in relazione a taluni aspetti della legislazione della provincia autonoma di Trento in materia di lavori pubblici di interesse provinciale, ha offerto interessanti spunti sui limiti costituzionalmente imposti all'esercizio delle competenze normative degli enti dotati di autonomia differenziata. La corte ha evidenziato che le disposizioni del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006) sono state richiamate dal ricorrente come norme interposte in quanto «concretano limiti statutari della competenza legislativa provinciale di rango primario in materia di lavori pubblici». Perciò, il riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), cost. ha trovato giustificazione nella considerazione secondo cui «i limiti statutari alla potestà legislativa regionale derivano dalla legislazione statale, costituente espressione di principi generali dell'ordinamento giuridico della repubblica, emanata, nella specie, in attuazione delle suindicate prescrizioni costituzionali (sentenza n. 114 del 2011)». La pronuncia del 2011 ha altresì specificato che «i limiti derivanti dalla necessità di rispettare gli obblighi internazionali, le norme fondamentali delle riforme economico - sociali e i principi generali dell'ordinamento giuridico della repubblica sono rinvenibili in quelle disposizioni» del codice degli appalti pubblici «con le quali lo stato ha esercitato la competenza legislativa ad esso attribuita dal [...] titolo V, con particolare riferimento alla materia della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile». In relazione ad una delle norme interposte evocate dal ricorrente (art. 9 del d.l. n. 1 del 2012), la giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto che essa «costituisce espressione di quei principi fondamentali posti a tutela della concorrenza "per" il mercato, nel suo pregnante significato di derivazione comunitaria, (...) opponibili anche al legislatore dotato di autonomia speciale (tra le tante, sentenze n. 221 e n. 186 del 2010; n. 326 del 2008; n. 443 del 2007; nonché, con riguardo specifico all'ambito materiale dei lavori pubblici riservato alla competenza primaria della provincia autonoma di Trento, n. 45 del 2010)». Lo stesso codice, «disciplinante profili che rientrano nella nozione di "tutela della concorrenza" e di "ordinamento civile", di competenza legislativa statale», ben «può essere

considerato espressione di riforma economico - sociale». Si è così sostenuto che il richiamo ai limiti statutari della competenza primaria della provincia autonoma consente «l'integrazione del parametro (...) mediante le norme interposte invocate nelle singole censure quali norme che concretano i suddetti limiti statutari in quanto riforme economico - sociali o principi generali dell'ordinamento della repubblica (ex plurimis, sentenze n. 328 e n. 114 del 2011; n. 221 del 2010; n. 45 del 2010)». Nell'occasione, i giudici hanno anche ritenuto opportuno ribadire «le linee fondamentali del riparto delle competenze legislative nel settore dei lavori pubblici tra stato ed enti territoriali ad autonomia differenziata». La pregressa giurisprudenza ha chiarito che, «in presenza di specifica attribuzione statutaria in tale ambito materiale, non contemplando il titolo V (...) la materia "lavori pubblici", trova applicazione - secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...) - la specifica previsione statutaria, in quanto norma di maggior favore per l'ente dotato di autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 114 del 2011; n. 221 del 2010); e ciò anche con espresso riferimento alla provincia autonoma di Trento» (sentenze n. 74 del 2012; n. 45 del 2010). Tuttavia, tale impostazione implica che «il parametro di maggior favore - quello statutario - venga applicato nella sua interezza, con il corollario, cioè, dei limiti previsti dallo stesso statuto di autonomia. Ne consegue che la legislazione regionale o provinciale degli enti dotati di autonomia particolare non è libera di esplicarsi senza vincoli, atteso che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie (tra le tante, sentenze n. 74 del 2012; n. 114 del 2011; n. 221 e n. 45 del 2010; n. 411 del 2008)». In particolare, la competenza della provincia di Trento nell'ambito dei lavori pubblici è delimitata anzitutto dall'art. 4 dello statuto trentino, che annovera, tra gli altri, «il limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della repubblica", degli "obblighi internazionali", nonché delle "norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica". In questa prospettiva, vengono in rilievo, anzitutto, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza e dunque le disposizioni contenute nel codice degli appalti pubblici, che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste dal diritto dell'Unione europea. Pertanto, "in tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale" (...). In secondo luogo, (...) il legislatore provinciale "deve osservare i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alla fase di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che deve essere uniforme sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza" (sentenza n. 221 del

2010)».

Con la sentenza n. **233** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 2, della legge della provincia di Trento n. 17 del 2012, che riconosce alla giunta provinciale il potere di «definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, del principio "chi inquina paga"». La corte, già con sentenza n. 412 del 1994, ha riconosciuto che dall'analisi delle attribuzioni previste nello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige emerge una competenza provinciale in materia di organizzazione del servizio idrico, non limitata alla sola organizzazione e programmazione del servizio, ma comprendente anche «l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, le quali ultime costituiscono il "corrispettivo del predetto servizio" (sentenza n. 335 del 2008)». Tale competenza «non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente», a seguito della riforma del titolo V della parte II della costituzione, poiché la suddetta riforma non ha ristretto «"la sfera di autonomia già spettante alla provincia autonoma" (sentenza n. 357 del 2010)». Alla luce di tali considerazioni, la corte ha ritenuto che la normativa censurata - limitandosi solo ad adeguare i criteri di determinazione delle tariffe a quanto stabilito dalla normativa statale (art. 154 del d.lgs. n. 152 del 2006) - non contrasta con la disciplina statale valida sull'intero territorio nazionale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza. Ribadisce, anzi, che la normativa provinciale è stata adottata nell'ambito della competenza legislativa primaria, coerentemente con la normativa statale e la normativa europea.

La sentenza n. **274** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione del principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale - dell'art. 16, comma 10-bis, del d.l. n. 83 del 2012, il quale, al fine di garantire l'approvazione in tempi certi del progetto definitivo del prolungamento a nord dell'autostrada A31, già compresa nelle reti transeuropee dei trasporti (TEN - T), prevedeva che l'intesa generale quadro prevista dall'art. 161, comma 1, d.lgs. n. 163 del 2006, dovesse essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto censurato. La corte ribadisce la necessità di una intesa con la provincia autonoma di Trento in quanto il «"tronco Trento - Valdastico - Piovene Rocchette, rientra a pieno titolo nella prescrizione contenuta nell'art. 19, lettera b), d.p.r. n. 381 del 1974, che in quanto norma di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige/Südtirol, costituisce parametro di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali ricadenti nel suo ambito di disciplina"» (sentenze n. 122 del 2013 e n. 62 del 2011). Viene, inoltre, ricordato che «"l'autostrada in questione non può essere realizzata

senza previa intesa, sia in quanto l'opera è inserita nel programma infrastrutture strategiche (per il quale l'intesa stessa è prescritta dall'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione", specificando che, naturalmente, "non sono richieste due intese, ma la medesima intesa è necessaria a doppio titolo, sia per effetto della norma di attuazione citata sia per effetto dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001" (sentenza n. 62 del 2011)». A giudizio della corte, comunque, a prescindere da ogni considerazione, «costituisce un insuperabile motivo di illegittimità costituzionale la predeterminazione di un termine irragionevolmente breve, non accompagnato da adeguate procedure per garantire il prosieguo delle trattative tra i soggetti coinvolti nella realizzazione dell'opera, in caso di mancato raggiungimento di un accordo nel breve periodo di tempo concesso dal legislatore». Infatti, in coerenza col proprio consolidato orientamento, il suddetto termine è «"così esiguo da rendere oltremodo complesso e difficoltoso lo svolgimento di una qualsivoglia trattativa" (sentenza n. 179 del 2012), cosicché la sua rapida decorrenza contrasta irrimediabilmente con la logica collaborativa che informa la previsione stessa dell'intesa». Con la sentenza n. 274 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 17-ter, comma 5, del d.l. n. 83 del 2012, nella parte in cui non prevede che le disposizioni di cui al capo IV-bis del medesimo decreto-legge - volte a favorire la mobilità mediante veicoli a basse emissioni complessive, con una serie di misure incentivanti l'utilizzo di veicoli a energia elettrica, e a sviluppare la ricerca in tale settore - non si applicano alle province autonome di Trento e di Bolzano fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni provinciali di adeguamento ai princípi in esso contenuti. La disposizione censurata, prevedeva, al contrario, la temporanea applicazione della normativa statale contenuta nel capo IV-bis del d.l. n. 83 del 2012 in tutto il territorio nazionale, e perciò anche nelle regioni e nelle province autonome nell'attesa che provvedano ad adeguare la propria normativa ai princípi individuati dal legislatore statale, ponendosi, pertanto, «in evidente contrasto con le disposizioni di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige/Südtirol contenute nell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992», che esclude «"l'immediata applicabilità alle province autonome della legislazione statale, sancendo solo un obbligo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle condizioni e nei limiti specificati in tale normativa" (sentenza n. 162 del 2007)».

La sentenza n. **255** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, cost. e 9, comma 1, n. 10, dello statuto regionale trentino, di talune disposizioni della legge della provincia autonoma di Trento n. 21 del 2012 e della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012, riguardanti l'organizzazione e l'assegnazione dei

servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore farmaceutico. Sono state giudicate incostituzionali, innanzitutto, quelle norme [artt. 3, comma 1, lett. b), e 4 della legge provinciale di Trento n. 21 del 2012, e art. 2, commi 1 e 2, della legge provinciale di Bolzano n. 16 del 2012] che, assegnando alle due province autonome «sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle», modificavano indebitamente «la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale» da norme di principio «che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche». In proposito, la corte ha osservato che la scelta del legislatore statale di «attribuire ai comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde a due esigenze. La prima è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività»: il d.l. n. 1 del 2012 «fa riferimento, infatti, alla finalità di "assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate". Per questo motivo, l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche - nel rispetto della proporzione stabilita dalla legge statale - sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai comuni in quanto enti appartenenti a un livello di governo più vicino ai cittadini». La seconda esigenza è quella di «assegnare l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (...) e il potere sostitutivo (...), dall'altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto». Il medesimo esito di parziale incostituzionalità è stato riservato all'art. 4, comma 1, della suddetta legge provinciale di Bolzano che rimetteva alla giunta provinciale la determinazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, così consentendo scelte eventualmente in contrasto con gli «essenziali» criteri stabiliti dal legislatore statale. L'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991 - che ammette al concorso i cittadini europei maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età - costituisce, infatti, «principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché "risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le province autonome" (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006)». Infine, è stata sancita la parziale incostituzionalità dell'art. 13, comma 2, della stessa legge provinciale di Bolzano che sanzionava in via amministrativa l'immissione in commercio, oltre che dei preparati galenici, di

specialità medicinali con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo. Le specialità medicinali, a differenza dei preparati galenici, rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 148, comma 5, del d.lgs. n. 219 del 2006 (che sanziona, tra l'altro, l'immissione o il mantenimento in commercio di medicinali con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA), poiché si tratta di «prodotti industriali», in quanto tali «soggetti all'applicazione delle norme e delle sanzioni» stabilite dal legislatore statale. A tale riguardo, è stato richiamato il consolidato insegnamento secondo cui «alla legge regionale e provinciale "non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale" (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica "un'indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia" (sentenza n. 153 del 2006)».

16.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

16.2.1. Regione Friuli - Venezia Giulia

La sentenza n. **3** ha esaminato una pluralità di questioni relative alla legge della regione Friuli - Venezia Giulia n. 18 del 2011. In primis, ha dichiarato fondata la questione relativa all'art. 15, comma 10, con riferimento all'art. 117, terzo comma, cost. per violazione della norma interposta di cui all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, che vincola anche le regioni a statuto speciale. Il comma censurato, nel riconoscere al personale regionale un beneficio economico, con diritto agli arretrati, condizionato al previo reperimento delle risorse previste dagli accordi integrativi, si pone in netto contrasto con la norma statale interposta che prevede esplicitamente che «per il personale contrattualizzato le progressioni in carriera comunque denominate, ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici». La corte ribadisce quanto aveva già affermato con la sentenza n. 215 del 2012, ovverosia che la citata norma interposta vincola le regioni, anche a statuto speciale, nei suoi aspetti di dettaglio, senza alcuna possibilità di deroga. Analogamente fondata è la questione relativa all' art. 16, comma 1, con riferimento principio di leale collaborazione e all'art. 119 cost. La disposizione dichiarata illegittima subordina l'ottemperanza della regione Friuli - Venezia Giulia agli obblighi di solidarietà, contratti in base al protocollo d'intesa firmato a Roma il 29 ottobre 2010 e recepito dall'articolo 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, ad una condizione aggiuntiva e peculiare. Specificamente, la regione, con la disposizione impugnata, ha preteso un'assicurazione «da parte dello stato della piena ed effettiva attuazione dell'articolo 119 della costituzione secondo i principi enunciati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 e del coinvolgimento nel medesimo impegno di tutte le regioni e province autonome, comuni e

province». Detta condizione, posta unilateralmente dalla regione Friuli - Venezia Giulia, costituisce una violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 119 cost., giacché la contribuzione della regione de qua era stata prevista nel quadro dell'attuazione della legge n. 42 del 2009, a fronte di una procedura concertata, ispirata alla leale collaborazione e confluita nel protocollo di Roma sopracitato. Non fondata è la questione relativa all'art. 18, commi 3, 7 e 8, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, cost. I tre commi censurati, introdotti in sostituzione rispettivamente dei commi 6, 12 e 13 della legge regionale n. 17 del 2008, impongono agli enti locali della regione di ridurre, a partire dal 2012, lo stock di debito, mentre per i comuni minori la riduzione è solo consigliata. Gli obiettivi di riduzione vengono individuati in una percentuale più elevata nel 2012, che poi si stabilizza a partire dal 2013. Il governo ricorrente aveva ritenuto che la previsione fosse in contrasto con i criteri di riduzione del debito previsti dallo stato, e in particolare con l'art. 8 della legge n. 183 del 2011, riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante anche per le regioni ad autonomia speciale (ex multis, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007), atteso che lo scopo di riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, per garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica. Tuttavia, con riguardo al caso di specie, la corte rileva che la riduzione del debito prevista dal legislatore statale non si applica che a partire dal 2013, mentre il legislatore regionale - anche a fronte della responsabilità che la regione ha assunto nei confronti dello stato quanto alla tenuta finanziaria di tutti gli enti locali rientranti nella propria sfera territoriale, con la creazione di un sistema regionale integrato, ex art. 1, comma 155, della legge n. 220 del 2010 - ha solo anticipato norme di contenimento e riduzione del debito a partire dal 2012. Dunque, non sussistendo un diverso obbligo imposto dal legislatore statale nei confronti dell'intero sistema delle autonomie in riferimento all'anno 2012 e in attesa del previsto decreto ministeriale, risulterebbe ingiustificato e irragionevole impedire alla regione Friuli - Venezia Giulia di introdurre misure per la riduzione del debito delle autonomie locali insistenti sul suo territorio che anticipano gli effetti della legislazione statale nel perseguire il medesimo obiettivo. Resta inteso che, una volta che il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro - capite, come indicato dall'art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità dei dati. È fondata, invece, la questione relativa all'art. 18, comma 11, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, cost. La disposizione impugnata

introduce un nuovo comma (21-bis), dopo il comma 21, all'art. 12 della legge regionale n. 17 del 2008. Il comma 21 già prevedeva diverse scadenze, entro le quali gli enti locali regionali erano tenuti a presentare diversi dati di bilancio all'amministrazione regionale. Il comma 21-bis ulteriormente prevede che «A fini conoscitivi e di trasmissione al ministero dell'economia e delle finanze, per le valutazioni sull'andamento dei saldi di finanza pubblica, sono richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21, i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista». La normativa regionale censurata sembrerebbe essere stata adottata in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 31, comma 20, della legge statale n. 183 del 2011, che ha fissato nel 31 marzo di ogni anno la scadenza per la presentazione, da parte degli enti locali, del saldo di competenza mista, ai fini del monitoraggio del patto di stabilità interno. Tuttavia, alla luce dell'impegno assunto dalla regione nei confronti dello stato di monitorare l'andamento della finanza pubblica del sistema di autonomie inscritte nel territorio regionale e di garantirne la tenuta, la norma impugnata risulta illegittima, in quanto prevedendo che i dati necessari per la costruzione del saldo di competenza mista siano richiesti contestualmente all'invio delle informazioni di cui al comma 21 citato, rende impossibile il rispetto delle tempistiche stabilite dal legislatore nazionale. Infine, ha dichiarato fondata, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, cost., la questione relativa all'art. 18, comma 24, della legge regionale n. 18 del 2011 del Friuli - Venezia Giulia, che consente l'assunzione di mutui entro limiti meno stringenti rispetto a quelli previsti dalla legge dello stato. La disposizione impugnata prevede che gli enti locali insistenti nella regione possano assumere nuovi mutui a partire dal 2012 nel limite massimo del 12 per cento, laddove il legislatore statale ha previsto percentuali inferiori e progressivamente riducentisi, in base all'art. 204, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000. In particolare, la succitata disposizione statale stabilisce il limite del 12 per cento per l'anno 2011, mentre per l'anno 2012 il limite si abbassa all'8 per cento, riducendosi ulteriormente al 6 per cento per l'anno 2013, fino a stabilizzarsi nella misura del 4 per cento a partire dall'anno 2014. L'evidente contrasto determina l'illegittimità costituzionale della norma regionale, considerato che la norma stabilita dal legislatore statale mira a contenere l'esposizione finanziaria degli enti locali, a tutela dell'intero sistema di finanza pubblica e pertanto si configura quale principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, cost., che le regioni, anche a statuto speciale, sono tenute a rispettare.

16.2.2. Regione siciliana

La sentenza n. **42** ha dichiarato non fondata la questione proposta dalla regione siciliana sull'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, che prevede la destinazione all'erario del maggior

gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo. Le censure sono state formulate in riferimento all'art. 36, primo comma, dello statuto della regione siciliana e all'art. 2, primo comma, delle norme di attuazione di cui al d.p.r. n. 1074 del 1965, nonché al principio di leale collaborazione. I parametri evocati prevedono la titolarità, a favore della regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi). Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: a) che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; b) che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime. La corte - ribadito che il contributo unificato ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965 (sentenze n. 143 del 2012 e n. 73 del 2005) - afferma che nella specie sussistono entrambe le condizioni che giustificano l'attribuzione all'erario della nuova entrata. Non è in dubbio, quanto alla prima, che per «nuova» entrata tributaria (la quale può essere riservata allo stato, in virtù dell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965) si deve intendere anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (ex plurimis, sentenza n. 348 del 2000). Quanto alla specifica previsione legislativa di destinazione dell'incremento alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato, la corte osserva che gli obiettivi di impiego dettagliatamente indicati sia nella originaria formulazione dell'art. 37 (cui la norma impugnata rinvia) che in quella vigente rispondono ad esigenze specifiche, le quali - sia pure nei loro eterogenei tratti distintivi - rientrano nei prescritti caratteri di natura contingente o continuativa. A tali categorie possono essere ascritti gli scopi afferenti sia all'originaria formulazione - realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa, nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, e degli avvocati e procuratori dello stato, funzionamento degli uffici giudiziari, incentivazione degli obiettivi previsti di riduzione delle pendenze nei medesimi uffici nonché erogazione di misure incentivanti per il personale di magistratura - sia a quella vigente: interventi urgenti in materia di giustizia civile, assunzione di personale di magistratura ordinaria, nonché, per il solo anno 2013, completamento dei percorsi formativi dei lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, disoccupati ed inoccupati che, a partire dall'anno 2010, hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, e, con decorrenza dall'anno 2014, incentivazione del personale amministrativo appartenente a quegli uffici giudiziari che, alla data del 31 dicembre, abbiano conseguito una riduzione di almeno il 10 per cento delle pendenze dei

procedimenti civili rispetto all'anno precedente.

Con la sentenza n. **97**, la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4, del decreto-legge n. 16 del 2012, nella parte in cui si applica alla regione siciliana, che estende a tutto il territorio nazionale la modifica, in tributo proprio derivato delle province, dell'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore; parimenti detta norma estende la possibilità di variare l'aliquota dell'imposta predetta, variazione prevista dall'art. 17 comma 2, del decreto legislativo n. 68 del 2011. Infatti, secondo la corte, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come «tributo proprio derivato» provinciale, sèguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'art. 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate. Sicché, il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio regionale siciliano; viceversa, il gettito della predetta imposta sull'assicurazione riscosso sul territorio regionale spetta alla regione siciliana, la quale provvederà con propria normativa e nell'ambito della propria autonomia a dare attuazione alla legislazione statale, eventualmente devolvendo le somme derivanti da tali entrate alle province, come già era stato disposto con la legge regionale n. 2 del 2002, in attuazione dell'art. 60 del d.lgs. n. 446 del 1997. Con la medesima sentenza n. 97, la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 10 dell'art. 4, del decreto-legge n. 16 del 2012 promossa, in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto della regione siciliana, agli artt. 2 e 4 del d.p.r. n. 1074 del 1965, nonché al principio di leale collaborazione in relazione all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione), dalla regione siciliana. La norma impugnata dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° aprile 2012, dell'addizionale all'accisa sull'energia elettrica dovuta ai comuni per le utenze ad uso domestico e alle province per le utenze ad uso non abitativo, uniformando così gli enti locali delle autonomie speciali a quelli delle regioni ordinarie. Contemporaneamente, il medesimo comma 10 dispone che il minor gettito, derivante dall'abrogazione della suddetta addizionale, pari a complessivi 180 milioni di euro per l'anno 2012 e 239 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2013, sia reintegrato agli enti medesimi dalle rispettive regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e di Bolzano mediante le risorse recuperate per effetto del minor concorso delle stesse alla finanza pubblica, disposto dall'art. 4, comma 11, del decreto-legge n.

16 del 2012. Infatti, lo statuto di autonomia non assicura alla regione siciliana una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, purché la riduzione non sia di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999). Vale dunque, anche in riferimento all'abolizione dell'addizionale alle accise sull'energia elettrica, il principio ai sensi del quale: «nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012). Nel caso di specie, poiché al minor gettito derivante dalla novella legislativa si accompagna una corrispettiva riduzione del concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di finanza pubblica, la norma censurata non effettua alcuna riduzione delle risorse disponibili alla regione siciliana, né l'esercizio delle funzioni che le competono risulta in alcun modo compromesso.

La sentenza n. **97** ribadisce "il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa corte, ai sensi del quale: «nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999, nonché, da ultimo, sentenza n. 241 del 2012)".

16.2.3. Regione Valle d'Aosta

La sentenza n. **256** ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 2, comma 10, della legge n. 30 del

2012 della regione Valle d'Aosta, che ha escluso l'applicabilità del sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012, agli enti locali del suo territorio. La corte dopo aver ribadito la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica del sistema di tesoreria unica previsto dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello stato ordinamento e dell'unità economica nazionale (sentenza n. 311 del 2012), e dopo aver chiarito che esso si applica sia alle regioni a statuto ordinario, sia a quelle a statuto speciale, precisa che le norme di rango statutario della regione autonoma Valle d'Aosta non prevedono per gli enti locali della regione un regime di tesoreria diverso da quello delineato dalla disciplina legislativa statale (sentenza n. 334 del 2009). Infatti, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e locali), si limita a stabilire che «[i]l regime di gestione delle disponibilità finanziarie e delle giacenze di tesoreria della regione e degli enti da essa dipendenti compete alla regione medesima, in armonia con il [...] titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468». Inoltre, la corte precisa che gli enti locali non possono essere considerati «dipendenti» dalla regione, perché sono dotati dalla costituzione di autonomia politico - amministrativa, regolamentare e finanziaria; né, al riguardo, assume rilievo l'eventuale trasferimento agli enti stessi, da parte dalla regione, di somme di provenienza statale o regionale. Peraltro, la disposizione di attuazione dello statuto è «attributiva di funzioni tenute a svolgersi entro i confini di una competenza di tipo concorrente» (sentenza n. 412 del 1993), nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, tra i quali rientrano le norme sul sistema di tesoreria unica.

16.2.4. Provincia di Bolzano

Di rilievo è la sentenza n. **60** in cui la corte, con riguardo all'invocata lesione dell'art. 79, terzo comma, dello statuto di autonomia della regione Trentino - Alto Adige, osserva che la previsione secondo la quale la provincia di Bolzano concordi con lo stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», essendo il conseguimento di questi ultimi espressamente ribadito dallo stesso parametro invocato dalla ricorrente. Infatti «l'accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle regioni a statuto speciale» (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, alla cui attuazione gli invocati parametri statutari e le relative norme di

attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza.

Con la medesima sentenza n. **60**, la corte ha ritenuto insussistente l'illegittimità della delibera della sezione regionale della corte dei conti n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, asseritamente, lesiva delle prerogative della provincia autonoma di Bolzano nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti. La corte ha ravvisato l'erroneità dell'argomento dedotto dalla provincia autonoma di Bolzano secondo cui le funzioni spettanti alla corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado, poiché alla luce del quadro normativo già delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 de1 1994, il controllo sulla gestione economico - finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Sulla base di tali motivazioni, la corte ha ritenuto l'infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla corte dei conti e alla provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico - finanziario nazionale. Alla corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico. Alla provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né, ha aggiunto la corte, può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico - finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel

comma premesso all'art. 97 cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. La corte ha concluso che il predetto controllo intestato alla corte dei conti si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della costituzione, che la corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello stato - ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007).

Con la sentenza n. **71**, la corte ha dichiarato che spetta allo stato, e per esso al presidente del consiglio dei ministri, disporre con il decreto del presidente del consiglio dei ministri 13 ottobre 2011, a valere sugli stanziamenti per l'anno 2010 e successivi, l'acquisizione al bilancio dello stato delle risorse del «fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale» già destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la regione Trentino - Alto Adige. Il ricorso si basa sull'assunto che la provincia di Bolzano sarebbe stata privata delle risorse che rappresentano il suo concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, ai sensi dell'art. 79, comma 1, lettera c), dello statuto, e del tutto esautorata dalla loro gestione operativa: la loro ripartizione tra i progetti da realizzare avverrebbe ad opera del dipartimento per gli affari regionali e della commissione presso di esso istituita - secondo la disciplina dettata dal decreto impugnato - e non secondo le modalità previste dai commi da 118 a 121 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009. Ma la corte ha ritenuto che la censura sia fondata su un presupposto erroneo. Con l'art. 6, comma 7, del d.l. n. 81 del 2007, successivamente modificato, lo stato ha istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri «il fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale e con le province autonome di Trento e Bolzano», prevedendo che «Le modalità di erogazione di detto fondo siano stabilite con decreto del presidente del consiglio dei ministri, su proposta del ministro per i rapporti con le regioni, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, sentite la conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le competenti commissioni parlamentari. Il dipartimento per gli affari regionali e le autonomie locali provvede a finanziare direttamente, in applicazione dei criteri stabiliti con il predetto decreto, i comuni interessati». In applicazione della norma richiamata era stato adottato il d.p.c.m. 28 dicembre 2007. Successivamente esso è stato implicitamente sostituito dall'impugnato d.p.c.m. 13 ottobre 2011, emanato sulla base del medesimo art. 6, comma 7. In questa sede sono state stralciate le

provvidenze di provenienza statale a favore dei comuni contigui alla regione Trentino - Alto Adige e contestualmente riacquisite al bilancio dello stato. In attuazione di quanto previsto dal d.p.c.m. 13 ottobre 2011 sono intervenuti il decreto del capo del dipartimento per gli affari regionali della presidenza del consiglio dei ministri del 2 marzo 2012 - che ha, tra l'altro, provveduto all'individuazione ed alla ripartizione delle risorse del fondo statale tra le tre macroaree (art. 3), demandando alla commissione presso di esso istituita la valutazione dei progetti (art. 4) - ed il successivo decreto del medesimo organo del 14 settembre 2012, che ha provveduto all'approvazione delle graduatorie di merito per ciascuna macroarea, tenendo conto, nell'espletamento di detta operazione, che a partire dall'esercizio 2010 nulla è più dovuto a favore dei territori contigui alla regione Trentino - Alto Adige. Tutti i richiamati provvedimenti non riguardano, dunque, l'esercizio della competenza provinciale di cui è dedotta la lesione, né incidono sulla relativa disciplina. Con modalità simmetriche a quelle utilizzate per il finanziamento perequativo statale è stato quindi adottato, per i territori contigui alle province autonome, il d.p.c.m. 14 gennaio 2011. L'art. 5 di detto decreto prevede l'istituzione, presso la tesoreria provinciale di Verona, di una contabilità speciale intestata all'ODI, alimentata dai trasferimenti da parte di ciascuna provincia autonoma. Il versamento delle somme dovute da parte delle province autonome sulla indicata contabilità speciale è disposto a copertura delle somme assegnate a ciascun progetto sulla base della graduatoria redatta dall'ODI. Lo stesso art. 5 prevede altresì che i fondi accreditati all'ODI danno luogo ad una gestione unitaria per la quale l'organismo presenta il rendiconto amministrativo nonché un'apposita comunicazione in base alla quale il dipartimento della ragioneria generale dello stato provvede a svincolare gli importi precedentemente accantonati per le finalità perequative a carico dei bilanci delle province autonome. Sicché, secondo la corte, il richiamato contesto normativo e provvedimentale è incompatibile con l'interpretazione proposta della provincia ricorrente, poiché con la disposizione in parola è stato ridotto, con correlata riacquisizione al bilancio dello stato, lo stanziamento del fondo statale relativo agli anni 2010 e seguenti, per la parte di risorse destinate alla macroarea costituita dai territori confinanti con la regione Trentino - Alto Adige, ora sostituite da quelle stanziate per analoghe finalità dalle province autonome di Trento e di Bolzano. La corte ha concluso che nella fattispecie in esame anche la ratio legis conferma il significato letterale delle espressioni utilizzate dal legislatore: la coincidenza tra le finalità del vecchio e del nuovo fondo e la rimozione della duplicazione contributiva appaiono chiaramente dirette ad evitare che una medesima area svantaggiata, quella confinante con la regione Trentino, cumuli interventi di perequazione e solidarietà sia statali, sia provinciali, suscettibili di produrre una discriminazione di carattere opposto a quella che si intendeva rimuovere quando i

territori in questione furono per la prima volta individuati quali beneficiari della perequazione.

Con la sentenza n. **77** del 2013, la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 15 del 2011 della provincia di Bolzano, che ha introdotto, nell'ambito della riformulazione dell'art. 1 della legge provinciale n. 6 del 1992, la nuova disposizione secondo cui «Fermo restando il termine previsto dall'ordinamento regionale per l'approvazione del bilancio di previsione dei comuni, questi possono adottare provvedimenti in materia tributaria e tariffaria anche dopo l'adozione del bilancio di previsione, limitatamente alle materie sulle quali sono intervenute modificazioni legislative per l'anno di riferimento, ovvero altri atti normativi che incidono sulle modalità di applicazione del tributo o della tariffa». La disposizione esorbita dalla competenza legislativa provinciale in materia di tributi prevista dall'art. 73 dello statuto speciale, e invade la competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di «sistema tributario». Essa, infatti, consente, anche senza vincoli quantitativi, la modifica di aliquote e tariffe oltre i termini di approvazione del bilancio di previsione, in contrasto con il principio di contestualità tra bilancio di previsione degli enti locali e fissazione di aliquote e tariffe desumibile dal comma 16 dell'art. 53 della legge n. 388 del 2000.

Con la sentenza n. **221** la corte, nel ritenere l'illegittimità costituzionale dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della provincia di Bolzano n. 15 del 2010, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., stante il contrasto con gli artt. 6 e 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, espressione di princìpi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ha osservato che l'art. 79 dello statuto speciale della regione Trentino - Alto Adige detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la regione Trentino - Alto Adige e le province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5. Di conseguenza, ha concluso la corte, il citato art. 79 non modifica l'obbligo della provincia autonoma di Bolzano di adeguare la sua legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica, al quale sono sottoposte anche le regioni a statuto speciale e le province autonome (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008 e n. 169 del 2007).

Con la sentenza n. **263**, la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-bis, del decreto-legge n. 83 del 2012, secondo il quale le province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di coordinamento di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, «prevedono [...] che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza». La corte

ha premesso che la norma censurata, esclusivamente rivolta alle due province di Trento e di Bolzano, è stata introdotta «in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con mod., dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214», norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla costituzione è, in linea di principio, esclusivamente onorifica e non comporta alcuna forma di remunerazione. Ma - ha precisato la corte - detto comma 22 non si applica alle regioni speciali», né, evidentemente, alle province autonome (sentenza n. 220 del 2013), dovendo queste - sia le regioni che le province autonome - concordare con lo stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica; sicché appare in contraddizione con detto principio il contenuto della norma censurata che, in affermata ottemperanza ad una disposizione a queste non opponibile, impone, di fatto, alle due province autonome ricorrenti l'attuazione di una specifica misura, individuata nei suoi puntuali profili dalla legge dello stato, volta al contenimento della finanza pubblica. Oltre a tale manifesta contraddizione logica, la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione, si pone anche in contrasto con quanto previsto dai parametro costituzionali di cui commi 3 e 4 dell'art. 79 dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, in base ai quali, per un verso, si prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» e, per altro verso, si stabilisce che «Le disposizioni statali relative [...] al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5». E, infatti, evidente che, in assenza delle forme di concertazione previste dall'art. 79, comma 3, dello statuto di autonomia locale, l'attività di adeguamento normativo, rimessa secondo i termini statutari agli organi legislativi regionali e provinciali, non può essere ridotta alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato.

16.2.5. Provincia di Trento

Con la sentenza n. **263**, la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 3-bis, del decreto-legge n. 83 del 2012, secondo il quale le province autonome di Trento e Bolzano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e nel quadro delle procedure di

coordinamento di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, «prevedono [...] che gli incarichi conferiti all'interno delle comunità di valle siano svolti a titolo esclusivamente onorifico, senza la corresponsione di alcuna forma di remunerazione, indennità o gettone di presenza». La corte ha premesso che la norma censurata, esclusivamente rivolta alle due province di Trento e di Bolzano, è stata introdotta «in ottemperanza al disposto dell'art. 23, comma 22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, conv., con mod., dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214», norma in base alla quale la titolarità di cariche, uffici od organi di natura elettiva negli enti territoriali non previsti dalla costituzione è, in linea di principio, esclusivamente onorifica e non comporta alcuna forma di remunerazione. Ma - ha precisato la corte - detto comma 22 non si applica alle regioni speciali», né, evidentemente, alle province autonome (sentenza n. 220 del 2013), dovendo queste - sia le regioni che le province autonome - concordare con lo stato le modalità del loro concorso al raggiungimento degli obiettivi della finanza pubblica; sicché appare in contraddizione con detto principio il contenuto della norma censurata che, in affermata ottemperanza ad una disposizione a queste non opponibile, impone, di fatto, alle due province autonome ricorrenti l'attuazione di una specifica misura, individuata nei suoi puntuali profili dalla legge dello stato, volta al contenimento della finanza pubblica. Oltre a tale manifesta contraddizione logica, la norma censurata, stante la sua natura di norma di dettaglio, che non lascia margini di apprezzamento al legislatore locale in sede di sua attuazione, si pone anche in contrasto con quanto previsto dai parametro costituzionali di cui commi 3 e 4 dell'art. 79 dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, in base ai quali, per un verso, si prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» e, per altro verso, si stabilisce che «Le disposizioni statali relative [...] al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla regione e alle province [...]. La regione e le province provvedono alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni legislative dello stato, adeguando la propria legislazione ai principi costituenti limiti ai sensi degli articoli 4 e 5». È, infatti, evidente che, in assenza delle forme di concertazione previste dall'art. 79, comma 3, dello statuto di autonomia locale, l'attività di adeguamento normativo, rimessa secondo i termini statutari agli organi legislativi regionali e provinciali, non può essere ridotta alla mera sostituzione della fonte normativa regionale o, in questo caso, provinciale, a quella statale, essendo in questa già dettagliatamente predeterminato il contenuto dell'intervento legislativo decentrato.

1.2. L'attribuzione del premio di maggioranza nelle elezioni comunali nella regione Trentino - Alto Adige

La sentenza **n. 275** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lett. h), del decreto del presidente della regione autonoma Trentino - Alto Adige n. 1/L del 2005, censurato nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio, ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza. La corte ha respinto l'ipotizzata assimilazione tra la disposizione impugnata e la normativa statale già dichiarata illegittima con la sentenza n. 1 del 2014, condividendo la giurisprudenza del consiglio di stato secondo cui i premi di maggioranza per le elezioni politiche riguardano sistemi elettorali fondati su turno unico e dunque caratterizzati da schemi assolutamente non raffrontabili con sistemi elettorali a doppio turno. Il legislatore trentino ha modellato l'elezione dei comuni minori sul sistema elettorale previsto dal TUEL per i comuni con più di 15.000 abitanti prevedendo quale elemento differenziale la mancata previsione del voto disgiunto. Nel richiamare la propria giurisprudenza circa la non comparabilità delle votazioni al primo e al secondo turno ai fini dell'attribuzione del premio, con riferimento ad elezioni di tipo amministrativo, la corte ha ribadito che nel turno di ballottaggio «la prospettiva cambia sensibilmente. Non c'è più la possibilità di voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco collegato ad una o più liste. L'elettore quindi non può più esprimere il consenso al candidato, contemporaneamente, però, bocciando il collegamento dal medesimo prescelto: la sua manifestazione di volontà è necessariamente unica e quindi più non sussiste alcun ostacolo intrinseco a valorizzare il collegamento - nuovamente espresso in questo secondo turno mediante l'abbinamento grafico tra il nome del candidato sindaco ed i simboli delle liste a lui collegate - al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento attribuendo alla lista collegata al sindaco la maggioranza assoluta dei seggi nella percentuale del 60% come premio di maggioranza» (sentenza n. 107 del 1996). Le medesime considerazioni sono state estese al sistema elettorale trentino, ove la possibilità del voto disgiunto non sussiste già dal primo turno. Anche il legislatore regionale ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste. Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di

trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono state, pertanto, irragionevoli né lesive del principio di uguaglianza del voto, ma funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

Parte II, capitolo III, sezione II

13. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

13.1. Il sistema di controllo delle leggi della regione siciliana

L'ordinanza n. **114** ha fatto registrare un deciso *revirement* della giurisprudenza costituzionale relativa al regime del sindacato di costituzionalità in via principale degli atti legislativi della regione siciliana. Con tale pronuncia la corte ha sospeso un giudizio promosso dal commissario dello stato per la regione siciliana avverso una disposizione contenuta in una delibera legislativa approvata dall'assemblea regionale ed ha sollevato innanzi a sé medesima la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 127 cost. e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dell'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui fa salva la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto siciliano. Preliminarmente, i giudici hanno così riepilogato i principali caratteri della disciplina statutaria: «competenza dell'alta corte, composta di membri "nominati in pari numero dalle assemblee legislative dello stato e della regione" (art. 24), a giudicare "sulla costituzionalità": a) "delle leggi emanate dall'assemblea regionale", b) "delle leggi e dei regolamenti emanati dallo stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la regione" (art. 25)»; «competenza del commissario dello stato a promuovere "presso l'alta corte" i giudizi su leggi e regolamenti dello stato, sulle leggi regionali» (art. 27); «termini molto brevi per il controllo delle leggi regionali: cinque giorni per l'impugnazione da parte del commissario dello stato e venti giorni per la decisione dell'alta corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del presidente della regione (artt. 28 e 29); termini più ampi (trenta giorni) per il commissario dello stato e il presidente della regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello stato (art. 30)». La descritta normativa ha subito profonde modifiche fin dai primi pronunciamenti del giudice delle leggi. La sentenza n. 38 del 1957, appellandosi al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, ha ritenuto assorbite nella competenza della corte costituzionale a giudicare sulla legittimità delle leggi statali e regionali le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'alta corte. Le sentenze nn. 38 e 112 del 1957 e n. 9 del 1958 hanno interpretato come ordinatorio il termine di venti giorni per la definizione del giudizio. La sentenza n. 6 del 1970, nel dichiarare illegittime le disposizioni statutarie relative alla residua competenza penale dell'alta corte, ha

affermato che «contrastano con la costituzione (...) tutte le norme relative all'alta corte, perché in uno stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (...), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può tollerare deroghe di sorta». La sentenza n. 545 del 1989 ha, infine, ritenuto non più operante la competenza del commissario dello stato circa l'impugnazione di leggi e regolamenti statali a tutela del rispetto dello statuto siciliano, considerando caducato quello speciale potere a seguito dell'entrata in vigore della costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite all'alta corte nella competenza generale della corte costituzionale. Tale decisione ha sostenuto che il predetto potere di impugnativa, «se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel commissario il garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale», «non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra stato e regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari». Per effetto dei ricordati interventi giurisprudenziali, «ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi disegnato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dal commissario dello stato quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del presidente della regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione senza che, entro venti giorni, sia intervenuta» la decisione della corte. Pertanto, il regime di controllo delle leggi siciliane era divenuto «sostanzialmente analogo a quello (...) previsto per le leggi delle altre regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo». E' poi intervenuta la legge costituzionale n. 3 del 2001 di revisione del titolo V, che, all'art. 10, ha prescritto, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione delle disposizioni in essa contenute anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. La riforma ha inciso anche sul controllo delle leggi degli enti ad autonomia differenziata, poiché, in virtù dell'art. 10, la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente esteso ad essi il regime di controllo successivo sulle leggi delle regioni ordinarie previsto dall'art. 127 cost., atteso che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo» e l'applicazione della nuova disciplina costituzionale «si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (sentenza n. 408 del 2002; ordinanza n. 377 del 2002) e «realizza una forma più ampia di autonomia» (sentenza n. 533 del 2002). Tuttavia, la sentenza n. 314 del 2003 ha specificamente esaminato la questione del controllo sulle leggi siciliane alla stregua

dell'indicata «clausola di maggior favore» e l'ha definita «in difformità da quanto (...) affermato per gli altri enti ad autonomia speciale». Infatti, la perdurante applicabilità del sistema statutario è stata giustificata sull'assunto che «quest'ultimo non fosse comparabile con quello previsto dall'art. 127 cost. e che, quindi, non potesse essere individuato il regime più favorevole fra i due». Il descritto assetto normativo e giurisprudenziale non è stato rimesso in discussione fino all'ordinanza n. 114, nella quale i giudici hanno sottolineato che «il sistema di controllo vigente per le leggi della regione siciliana (...) si configura come preventivo e, quindi, (...) sembra caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 cost.». Conseguentemente, è emersa la necessità, imposta dal ricordato art. 10, di «estendere anche alla regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali previsto dal riformato art. 127 cost., atteso che detto regime (...) verrebbe a configurare una "forma di autonomia più ampia" rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore». L'introduzione del controllo successivo potrà però concretamente operare soltanto con la risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla corte nell'ambito del giudizio principale sospeso con l'ordinanza in esame, ed avente ad oggetto la disposizione statale che esclude le leggi siciliane dal più favorevole controllo delineato dall'art. 127 cost. L'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 è stato, infatti, valutato prima facie «non conforme» all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che, «nella sua previsione, include l'estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 cost. alle regioni ad autonomia speciale». La questione così prospettata è stata ritenuta non manifestamente infondata e rilevante nel giudizio principale (sentenza n. 195 del 1972; ordinanze nn. 42 del 2001, 197 e 183 del 1996, 297 e 225 del 1995, 294 del 1993 e 378 del 1992), perché inerente al profilo preliminare dell'«ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del commissario dello stato per la regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'assemblea regionale».

La questione della perdurante operatività del regime di controllo preventivo delle delibere legislative siciliane - sollevata dalla corte con l'ordinanza n. 114 - è stata esaminata dalla sentenza n. **255** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della regione siciliana,». Dalla pronuncia è derivato l'assoggettamento degli atti legislativi siciliani al controllo successivo previsto dall'art. 127 cost. per le regioni ordinarie. Per gli altri enti ad autonomia differenziata, l'estensione dell'art. 127 cost. era già avvenuta sulla scorta del citato art. 10 che prescrive, sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, l'applicazione delle

disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 alle regioni speciali ed alle province autonome per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Tale «clausola di maggior favore» è stata costantemente interpretata nel senso che essa «impone di svolgere un confronto fra gli istituti previsti dagli statuti speciali e le analoghe previsioni» costituzionali, «al fine di compiere un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, privilegiando le norme costituzionali che prevedono forme di autonomia "più ampie" di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie» *(ex plurimis,* sentenze nn. 303 del 2007, 175 del 2006, 145 del 2005, 236 del 2004, 314, 274, 103 e 48 del 2003, 408 del 2002; ordinanza n. 377 del 2002). Quanto al controllo di costituzionalità delle leggi, la comparazione «è risultata possibile nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione preventiva delle delibere legislative regionali e provinciali prevista da norme statutarie speciali e quella del vigente art. 127 cost. Quest'ultimo, prevedendo un controllo successivo da parte della corte costituzionale, promosso dal governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, è stato ritenuto (...) rispondente a una logica di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo» (sentenze nn. 533 e 408 del 2002; ordinanze nn. 377 e 65 del 2002). Il controllo attualmente delineato dall'art. 127 cost. risulta totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali rilievi del governo; rilievi che «possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per "eccesso di competenza"» (sentenza n. 314 del 2003). In base alla «clausola di maggior favore», la corte, «effettuando la comparazione fra i due sistemi di controllo delle leggi regionali, ha affermato che trova applicazione quello più favorevole all'autonomia, estendendo progressivamente il regime di controllo sulle leggi delle regioni a statuto ordinario previsto dall'art. 127 cost. alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, atteso che "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo" e l'applicazione della disciplina costituzionale richiamata "si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia" e "realizza una forma più ampia di autonomia"». Relativamente alla Sicilia, un simile esito non era stato ancora raggiunto sia perché la sentenza n. 314 del 2003 aveva sostenuto l'eccentricità della normativa statutaria e la sua non comparabilità con quella costituzionale, sia perché l'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 impediva l'estensione dell'art. 127 cost. Tuttavia, i giudici hanno dato seguito al *revirement* annunciato con l'ordinanza n. 114, rimuovendo l'inciso iniziale della censurata disposizione che sanciva la persistente specialità del controllo di costituzionalità delle leggi siciliane. Innanzitutto, si é ribadito che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 «sono destinate a

prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili "solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (...) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" (sentenza n. 103 del 2003)». La clausola di maggior favore «presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia» ed impone al giudice costituzionale, «allorquando si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione», di «effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali» *(ex plurimis*, sentenze nn. 274 e 103 del 2003). In proposito, si è osservato che «i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili». Del resto, diverse pronunce anteriori alla revisione del 2001 avevano già confrontato il sistema statutario di controllo delle leggi siciliane con quello stabilito dal previgente art. 127 cost. per le regioni di diritto comune (sentenze nn. 545 del 1989 e 38 del 1957). Infine, la comparazione richiesta dal citato art. 10 non è risultata preclusa dall'argomento, sviluppato nella sentenza n. 314 del 2003, dell'«eccentricità» della peculiare disciplina statutaria siciliana, la quale é destinata a recedere di fronte al costante orientamento giurisprudenziale che, ricorrendo al criterio della prevalenza, ha determinato l'estensione dell'art. 127 cost. agli altri enti ad autonomia differenziata, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Relativamente al sistema di controllo delle leggi siciliane, qualificato come «strutturalmente preventivo» (sentenze nn. 13 del 1983, 9 del 1958, 112 e 38 del 1957), il collegio ha finalmente riconosciuto che esso «è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 cost.», confermando l'insegnamento secondo cui «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia». L'estensione alla regione siciliana del riformato art. 127 cost. è stata così sancita in ossequio all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La dichiarazione di incostituzionalità del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane ha reso non più operanti le norme statutarie (artt. 27 - 30) relative alle corrispondenti competenze del commissario dello stato.

13.2. La ripartizione delle competenze normative

13.2.1. Il "rispetto" degli statuti speciali

Sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. *24-bis* del d.l. n. 95 del 2012, la sentenza n. **22** ribadisce: "questa corte si è già pronunciata (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), ponendo in rilievo che essa «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla norma del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria"[À].

13.2.2. Le clausole di salvaguardia

Sulla clausola di salvaguardia di cui all'art. *24-bis* del d.l. n. 95 del 2012, la sentenza n. **22** ribadisce: "questa corte si è già pronunciata (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), ponendo in rilievo che essa «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla nonna del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria".

Con la sentenza n. **23,** la corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla regione Friuli - Venezia Giulia, in riferimento all'art. 116 cost. ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41 48, 49, 54, 63 e 65 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia, e dalla regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 dello statuto della regione Sardegna. La corte ha chiarito che la disposizione impugnata, là dove stabilisce che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione», ha valenza di clausola di salvaguardia nel senso che gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione delle disposizioni in tema di "riduzione dei costi della politica nelle regioni", con l'effetto che la prima ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013). Quanto poi al rilievo che detta clausola differirebbe dal "modulo consensualistico"

(già introdotto dall'art. *19-bis* d.l. n. 138/2011, che richiama il percorso procedurale previsto dall'art. 27 1. n. 42 del 2009) idoneo a porre - nella prospettazione delle regioni ricorrenti - le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale, la corte ha osservato che - fermo restando che la previgente disciplina ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa - specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). La corte ha sul punto concluso che siffatta clausola di salvaguardia non può essere considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che quest'ultima non è costituzionalmente necessitata.

Con la medesima sentenza n. **23,** la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a),* del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *a)* del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 della costituzione nonché dell'art. 16 dello statuto della regione Sardegna e dell'art. 13 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia. In proposito, ha osservato la corte, la disposizione impugnata fissa il numero massimo dei consiglieri regionali e per essa vale l'operatività della clausola di salvaguardia (art. 2, comma 4, del d.l. n. 174/2012); donde la non ravvisabilità di alcuna violazione dei parametri evocati.

La sentenza n. **39** ha esaminato il d.l. n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni. Le regioni autonome Friuli - Venezia Giulia e Sardegna censurano, fra l'altro, l'art. *11-bis* del d.l. in esame, secondo il quale: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione», così prevedendo una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale regolativa, in via generale, del rapporto tra tali enti e il decreto legge in esame. Le censure si appuntano sull'inidoneità dell'impugnata clausola a salvaguardare effettivamente la particolare autonomia delle due regioni ricorrenti, con violazione delle rispettive norme statutarie e dell'art. 116, primo comma, cost., che detta autonomia riconosce. La corte, che dichiara le questioni non fondate, afferma: "Questa corte ha infatti recentemente chiarito, con la sentenza n. 219 del 2013 - con la quale si è pronunciata sulla

---

[À] Per un refuso, probabilmente, in questo capoverso la relazione riproduce il capoverso successivo (nota del servizio legislativo del consiglio provinciale).

legittimità di altre disposizioni dello stesso decreto-legge, che erano state impugnate dalle tre odierne ricorrenti (oltre che dalla regione autonoma Valle d'Aosta) con i medesimi ricorsi registrati ai nn. 17, 18 e 20 del 2013 - che l'impugnato art. *11-bis* stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni del citato decreto-legge agli enti ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscano espressamente in senso contrario. Tale interpretazione, col sancire la piena idoneità dell'art. *11-bis* in esame a tutelare le prerogative degli enti ad autonomia differenziata, esclude che esso imponga alle ricorrenti regioni autonome Friuli - Venezia Giulia e Sardegna di attuare disposizioni dello stesso decreto che contrastino con i loro rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione e comporta l'infondatezza delle questioni proposte dalle stesse ricorrenti sulla base dell'opposto erroneo presupposto interpretativo".

La sentenza n. **44** ha dichiarato la non fondatezza della questione promossa dalla regione Sardegna, avverso l'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011 (commi da 1 a 3, 22 e 24, 4, 8, 9, 10, 13 e 14, da 17 a 21, 25, 26, 27, 28, 30 e 31). La disposizione impone ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata di funzioni e servizi mediante unione di comuni, predisponendo per queste una disciplina *ad hoc*, «Al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici». La ricorrente sostiene che essa violerebbe l'art. 3, primo comma, lett. *b),* dello statuto. La ricorrente non ignora che il comma 29 del citato art. 16 prevede quella che sembra una disposizione di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali, ma sostiene che essa, a ben vedere, non escluderebbe la lesione delle attribuzioni della regione Sardegna per due ordini di motivi. In primo luogo, andrebbe considerato che l'art. 3, primo comma, lett. *b),* dello statuto speciale dispone che essa ha potestà legislativa nella materia dell'«ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», onde sarebbe evidente che, in presenza di tale norma e della relativa garanzia, la semplice applicazione dell'art. 16 agli enti territoriali sardi, ancorché con le modalità di cui al comma 29, sarebbe già di per sé lesiva dell'autonomia regionale. Si tratterebbe, dunque, di una clausola di mero stile, perché la normativa statale - nella materia di cui al citato art. 3, comma 1, lett. *b),* dello statuto - non potrebbe avere alcun ingresso, nemmeno nelle forme cautelative della previsione censurata. In secondo luogo, la norma in esame non introdurrebbe una normativa di carattere generale o limitata ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari, bensì un'autoritativa e unilaterale determinazione del livello demografico della cosiddetta intercomunalità, cui seguirebbe una regolamentazione di estremo dettaglio, della quale la regione non potrebbe che prendere atto, recependole in via automatica. La

corte non condivide tale tesi. Preliminarmente, riporta il testo del comma 29 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011: «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai comuni appartenenti alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto degli statuti delle regioni e province medesime, delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42» e, quindi, il testo del comma 1 dell'art. 27 appena citato: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio di graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m)». Successivamente, la corte ripercorre la sua giurisprudenza, ribadendo che la norma ora riportata (comma 1 dell'articolo 27) «possiede una portata generale ed esclude - ove non sia espressamente disposto in senso contrario per casi specifici da una norma successiva - che le previsioni finalizzate al contenimento della spesa pubblica possano essere ritenute applicabili alle regioni a statuto speciale al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti» (sentenza n. 193 del 2012, paragrafo 2.3.2 del considerato in diritto); che la medesima sentenza, nel ribadire quanto sopra riportato e con specifico riferimento all'art. 16, comma 29, (paragrafo 3.2 del considerato in diritto), ha precisato che esso contiene «una specifica clausola di salvaguardia che fa salvo, espressamente, il metodo pattizio *(ex* art. 27 della legge n. 42 del 2009) nella determinazione dei criteri e delle modalità di concorso delle autonomie speciali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica». Ciò posto, la corte - con riferimento alla disposizione impugnata - osserva che la legge di conversione n. 148 del 2011, ha inserito nel testo del d.l. l'art. *19-bis,* alla stregua del quale «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42». In tal modo la clausola, *ab origine* circoscritta al solo art. 16, è stata estesa all'intero decreto-legge come convertito. La corte ricorda che anche sul citato art. *19-bis si è* pronunziata, escludendo che esso costituisca una mera formula di stile, priva di significato normativo, ed affermando che, invece, «ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano "rispettati" gli statuti speciali [...]» (sentenza n. 241 del 2012, paragrafo 4.2 del considerato in diritto). Conclude, la corte, che alla stregua delle considerazioni che precedono, le questioni promosse dalla regione Sardegna devono essere dichiarate non fondate, in quanto la

normativa censurata non può essere ritenuta applicabile alla regione al di fuori delle particolari procedure contemplate dallo statuto, stante la clausola di salvaguardia prevista dall'art. *19-bis* del d.l. n. 138 del 2011, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 148 del 2011, che ha ampliato l'ambito applicativo del citato comma 29 dell'art. 16 del medesimo decreto-legge.

La medesima sentenza n. **44** ha esaminato le censure prospettate dalla regione Sardegna avverso numerose disposizioni del d.l. n. 95 del 2012, e, segnatamente, l'intero art. 19, comma 2, con riferimento all'art. 3, primo comma, lett. *b),* dello statuto speciale e all'art. 117, quarto e sesto comma, cost. La corte osserva in via preliminare che nel citato d.l. n. 95 del 2012, in sede di conversione, attuata con la legge n. 135 del 2012, è stata inserita con l'art. *24-bis* la seguente clausola di salvaguardia: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale». La suddetta clausola è stata già esaminata dalla corte, la quale ha così deciso: «Le questioni sollevate dalle regioni autonome Friuli - Venezia Giulia e Sardegna non sono fondate. La clausola di salvaguardia prevista dall'art. *24-bis* del d.l. n. 95 del 2012 rimette l'applicazione delle norme introdotte dal decreto alle procedure previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. Tale clausola è stata introdotta in sede di conversione, alla fine del testo del d.l. n. 95 del 2012, proprio per garantire che il contributo delle regioni a statuto speciale all'azione di risanamento venga realizzato rispettando i rapporti e i vincoli che gli statuti speciali stabiliscono tra livello nazionale e regioni a statuto speciale. Essa dunque non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la "precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano 'rispettati' gli statuti speciali" (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi. La previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude, perciò, l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, dunque, non sono immediatamente applicabili alle regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria. La partecipazione delle regioni e delle province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive

degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate dalle regioni autonome Friuli - Venezia Giulia e Sardegna (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008)» (sentenza n. 236 del 2013, paragrafo 2.1 del considerato in diritto; alle stesse conclusioni era giunta la sentenza n. 229 del 2013, paragrafo 10.2 del considerato in diritto). Alla ritenuta applicabilità della detta clausola consegue la declaratoria di non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nel presente giudizio dalla regione autonoma Sardegna.

13.2.3. I limiti alla potestà legislativa primaria

"...le province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige»). Le province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica [...]». Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello stato (sentenza n. 231 del 1984)". Così la sentenza n. **187,** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della provincia di Trento n. 6 del 1993, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili per violazione dell'art. 117, primo comma, cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU e l'art. 42, terzo comma, cost.

13.2.4. Il limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della repubblica"

Il riparto di competenze tra stato e regioni in materia di appalti pubblici ed i limiti imposti statutariamente alla competenza legislativa primaria delle province autonome di Trento e Bolzano in materia di lavori pubblici di interesse provinciale sono stati approfonditi dalle sentenze nn. 45 del 2010 e 74 del 2012. La prima decisione ha chiarito che, «in relazione alla disciplina dei contratti di appalto che incidono nell'ambito territoriale della provincia», la legislazione provinciale non è libera di esplicarsi senza alcun vincolo, dovendo comunque trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006. La seconda pronuncia ha puntualizzato che «la competenza della provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della

repubblica"», e che «tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile», sottolineando la necessità che i principi della «disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto» siano «uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza». In linea con i riferiti orientamenti, la sentenza n. **269** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l),* cost., dell'art. 51, comma 12, della legge della provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 44 della legge provinciale n. 26 del 1993, subordinava l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto. Infatti, la censurata disposizione si poneva in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzari delle stazioni appaltanti e con il principio di adeguamento continuo dei prezzi posti a base di gara, affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006.

13.2.5. La disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente quale limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza

Il trattamento dei residui di produzione non è riferibile a nessuna competenza propriamente regionale o provinciale (sentenze n. 127 del 2010, n. 249 e n. 61 del 2009), ma si colloca nell'ambito della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", di competenza esclusiva dello stato, ai sensi del secondo comma, lettera *s),* dell'art. 117 cost. La disciplina statale dei rifiuti costituisce, pertanto, anche in attuazione degli obblighi comunitari (sentenza n. 62 del 2008), uno standard di tutela uniforme in materia ambientale che si impone sull'intero territorio nazionale, venendo a funzionare come un limite alla disciplina che regioni e province autonome possono dettare in altre materie di loro competenza *(ex plurimis,* sentenze n. 300 del 2013, n. 127 del 2010, n. 249 del 2009, n. 378 del 2007). Così la sentenza n. **70.**

"Le discipline relative alla valutazione di impatto ambientale debbono essere ascritte alla materia della «tutela dell'ambiente» (non contemplata dallo statuto della regione autonoma Sardegna), in ordine alla quale lo stato ha competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s),* cost. (sentenze n. 67 e n. 1 del 2010, n. 234 e n. 225 del 2009). Deve, inoltre, ribadirsi che la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente «"viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza", salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente (sentenza n. 104 del 2008, con rinvio alla sentenza n. 378 del 2007)»

(sentenza n. 67 del 2010; nello stesso senso, anche le sentenze n. 246 e n. 145 del 2013)". Così la sentenza n. **199.**

13.2.6. La prevalenza dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica su ogni tipo di potestà legislativa regionale a tutela dell'unità economica della repubblica e dell'equilibrio di bilancio

La corte, con costante giurisprudenza, ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome *(ex plurimis,* sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti - da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica - nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle regioni, e cioè nell'àmbito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di regioni e province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004). Così la sentenza n. **39.**

La sentenza **72** ha ribadito che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

"Questa corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal presidente del consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l'ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012),

come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre regioni a statuto speciale *(ex plurimis,* sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)". Così la sentenza n. **87.**

"In base alla consolidata giurisprudenza di questa corte, dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)". Così la sentenza n. **127,** che ha dichiarato non fondate, anche in relazione a parametri di statuti speciali, le questioni sollevate da regioni a statuto speciale e dalle due province autonome sull'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, che, al fine di realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, impone anche alle autonomie speciali di contenere il numero dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo nel limite, rispettivamente, di cinque e di tre.

13.2.7. Le competenze statutarie in materia di energia e la «clausola di maggior favore»

"Occorre ribadire quanto già affermato da questa corte sin dalla sentenza n. 383 del 2005, secondo cui le competenze statutarie delle autonomie speciali in materia di energia sono sicuramente meno ampie rispetto a quelle riconosciute alle regioni ordinarie, nello stesso ambito, dall'art. 117, terzo comma, cost., sicché va ad esse applicato, in base al cosiddetta «clausola di maggior favore» prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2003, n. 1 (Modifiche al titolo V della parte seconda della costituzione), il parametro costituzionale corrispondente (le già richiamate sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005)". Così la sentenza n. **199.**

13.3. Il rafforzamento della partecipazione della corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle autonomie speciali

La sentenza n. **39** ha esaminato alcune censure, rivolte da regioni a statuto speciale, al d.l. n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni. In particolare, la censura riferita all'art. 1, comma 2, - concernente l'istituzione della relazione semestrale della sezione regionale della corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - viene respinta in quanto si riconosce che la relazione semestrale, benché non prevista dagli statuti speciali (nella specie della regione Friuli - Venezia Giulia), è strumento che ha fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa, funzionale a prevenire squilibri di bilancio. La questione relativa all'art. 1, comma 6, invece, viene risolta in via interpretativa: la previsione secondo cui "il presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della corte dei conti una relazione sulla

regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" e "la relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale", non risulta essere lesiva dell'autonomia regionale. Infatti, può essere letta nel senso che le linee guida non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del presidente alla regione. Per contro, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo e secondo periodo, laddove - in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari - attribuisce competenze al presidente della giunta regionale per la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della corte dei conti, così ribaltando il rapporto intercorrente tra il presidente e il consiglio regionale, come delineato nelle rispettive discipline statutarie (Friuli - Venezia Giulia e Sardegna). Parimenti, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, che - sempre in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari - individua nel presidente della giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, anziché nel presidente del consiglio regionale.

Con la sentenza n. **40,** la corte ha richiamato il proprio orientamento secondo il quale la competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo affidato alla corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello "stato - comunità" (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata", come già affermato dalla stessa corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

13.4. Lo scioglimento dei consigli regionali e l'inapplicabilità del potere sanzionatorio dello stato

L'art. 126 della costituzione è pacificamente applicabile alle sole regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 2013), mentre la disciplina dello scioglimento dei consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti. Così la sentenza n. **23.**

13.5. Il contenzioso

13.5.1. regione Friuli - Venezia Giulia

13.5.1.1. Gli organi politici

Con la sentenza n. **23,** la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a)* , nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *b)* del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 cost. nonché dell'art. 15 dello statuto della regione Sardegna e dell'art. 12 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia. La disposizione censurata prevede che il numero degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. Ebbene, ha osservato la corte, entrambi gli statuti speciali delle regioni ricorrenti, al riguardo, rinviano ad una legge (cosiddetta statutaria) regionale rinforzata, in quanto approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale, avente ad oggetto la determinazione della forma di governo (così gli artt. 12 dello statuto della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia e 15 dello statuto della regione autonoma Sardegna); legge che, in quanto integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione interna della regione, deve ritenersi, con riferimento al suo contenuto necessario, ricompresa nell'ambito della salvaguardia prevista dal comma 4. In particolare, quanto all'art. 15, comma 1, secondo periodo, della legge statutaria del Friuli - Venezia Giulia, la corte ha rilevato che esso prevede che «Il numero minimo e massimo degli assessori è stabilito dalla legge regionale», così collocando fuori dalla legge statutaria la disciplina del numero degli assessori, e affidando a maggioranze semplici un assetto che evidentemente non viene considerato come qualificante la «forma di governo». Per tale ragione la questione non è stata ritenuta fondata. Quanto alla legge statutaria della regione Sardegna, l'art. 19, comma 1, stabilisce che la giunta è composta da «non meno di otto e non più di dieci assessori». Ma, ha ricordato la corte, con la sentenza n. 149 del 2009 è stato dichiarato che non spettava al presidente della regione Sardegna procedere alla promulgazione della legge statutaria, di talché attualmente il numero degli assessori risulta essere fissato dalla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1. Ne discende la non fondatezza della questione per le medesime considerazioni svolte con riferimento al caso della regione Friuli - Venezia Giulia. Con la medesima sentenza, la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett, *a),* nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *d)* del d.l. n. 138 del 2011, nonché lett. *b), c), d), e), n),* per asserita violazione dell'art. 116 cost., dell'art. 26 dello statuto della regione Sardegna e dell'art. 19 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia. La previsione censurata riguarda la determinazione del trattamento economico dei consiglieri e la

percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati. Secondo la corte, gli statuti si limitano a prevedere la fissazione, mediante legge regionale, di una indennità di carica (art. 26 dello statuto della Sardegna) o di presenza (art. 19 dello statuto del Friuli - Venezia Giulia), tacendo però sulla loro misura e su altre eventuali spettanze: in questo caso, dunque, la disciplina asseritamente incisa si colloca al di fuori dalla legge statutaria; donde l'infondatezza della questione. E ancora, la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a)*, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *a)* del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 cost. nonché dell'art. 16 dello statuto della regione Sardegna e dell'art. 13 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia. In proposito, ha osservato la corte, la disposizione impugnata fissa il numero massimo dei consiglieri regionali e per essa vale l'operatività della clausola di salvaguardia (art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012); donde la non ravvisabilità di alcuna violazione dei parametri evocati. Infine, la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *f), g)* ed *h)*, del d.l. n. 174 del 2012, per ritenuta lesione dell'art. 12 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia. Con riferimento tanto alla disposizione che disciplina le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di governo (art. 2, comma 1, lett. *f)*, quanto a quelle relative ai rimborsi e alle spese dei gruppi politici (art. 2, comma 1, lett. *g)* ed *h)*, la corte ha rilevato che né l'art. 12 invocato, né la legge statutaria cui esso rimanda, si occupano di dette materie, con la conseguenza che non sussiste la lamentata violazione dello statuto.

13.5.2. regione Sardegna

13.5.2.1. L'esercizio obbligatorio in forma associata per gli enti di minori dimensioni

La sentenza n. **22** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalla regione Sardegna in riferimento agli artt. 3, primo comma, lett. *b)*, dello statuto di autonomia e 117, quarto comma, cost. - dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012 che ridefinisce le funzioni fondamentali dei comuni e ne dispone l'esercizio obbligatorio in forma associata per gli enti di minori dimensioni. Il successivo art. *24-bis* contempla una clausola di salvaguardia secondo la quale, fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome all'azione di risanamento finanziario perseguita dal legislatore statale, le disposizioni del citato d.l. si applicano ai predetti enti secondo le procedure previste dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione. La giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 236, 225 e 215 del 2013) ha già rilevato che tale clausola «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima

analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali», sicché è infondata la questione sollevata sulla norma statale «anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria». I giudici hanno così concluso che, «interferendo le disposizioni censurate con la potestà esclusiva in materia di "ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni" (...), viene, nella specie, appunto, ad operare la clausola di salvaguardia».

13.5.2.2. Gli organi politici

Con la sentenza n. **23,** la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a)* , nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *b)* del d.l. n. 138 del 2011, per asserita violazione dell'art. 116 cost. nonché dell'art. 15 dello statuto della regione Sardegna e dell'art. 12 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia. La disposizione censurata prevede che il numero degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. Ebbene, ha osservato la corte, entrambi gli statuti speciali delle regioni ricorrenti, al riguardo, rinviano ad una legge (cosiddetta statutaria) regionale rinforzata, in quanto approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il consiglio regionale, avente ad oggetto la determinazione della forma di governo (così gli artt. 12 dello statuto della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia e 15 dello statuto della regione autonoma Sardegna); legge che, in quanto integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione interna della regione, deve ritenersi, con riferimento al suo contenuto necessario, ricompresa nell'ambito della salvaguardia prevista dal comma 4. In particolare, quanto all'art. 15, comma 1, secondo periodo, della legge statutaria del Friuli - Venezia Giulia, la corte ha rilevato che esso prevede che «Il numero minimo e massimo degli assessori è stabilito dalla legge regionale», così collocando fuori dalla legge statutaria la disciplina del numero degli assessori, e affidando a maggioranze semplici un assetto che evidentemente non viene considerato come qualificante la «forma di governo». Per tale ragione la questione non è stata ritenuta fondata. Quanto alla legge statutaria della regione Sardegna, l'art. 19, comma 1, stabilisce che la giunta è composta da «non meno di otto e non più di dieci assessori». Ma, ha ricordato la corte, con la sentenza n. 149 del 2009 è stato dichiarato che non spettava al presidente della regione Sardegna procedere alla promulgazione della legge statutaria, di talché attualmente il numero degli assessori risulta essere fissato dalla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1. Ne discende la non fondatezza della questione per le medesime considerazioni svolte con riferimento al caso della regione Friuli - Venezia Giulia. Inoltre, con la medesima sentenza, la corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *a)* , nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lett. *d)* del d.l. n. 138 del 2011, nonché lett. *b), c), d), e) , n)* , per asserita violazione dell'art. 116 cost., dell'art. 26 dello

statuto della regione Sardegna e dell'art. 19 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia. La previsione censurata riguarda la determinazione del trattamento economico dei consiglieri e la percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati. Secondo la corte, gli statuti si limitano a prevedere la fissazione, mediante legge regionale, di una indennità di carica (art. 26 dello statuto della Sardegna) o di presenza (art. 19 dello statuto del Friuli - Venezia Giulia), tacendo però sulla loro misura e su altre eventuali spettanze: in questo caso, dunque, la disciplina asseritamente incisa si colloca al di fuori dalla legge statutaria; donde l'infondatezza della questione. Infine, la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, per ritenuta violazione degli artt. 3 e 126 cost. nonché degli artt. 15, 35 e 50 dello statuto della regione Sardegna. La censura concerne la disposizione nella parte in cui prevede che il mancato adeguamento delle regioni alle disposizioni dell'intero art. 2 citato determina «una grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della costituzione», con conseguente scioglimento del consiglio regionale e contestuale rimozione del presidente della regione. La corte ha ravvisato nella specie l'erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la regione ricorrente, dal momento che la disposizione censurata richiama l'art. 126 cost., che è pacificamente applicabile alle sole regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 213), mentre la disciplina dello scioglimento dei consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti.

13.5.2.3. L'attuazione dell'intesa sul "piano casa"

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento agli artt. 3, 25, 117, 118 cost. e all'art. 3 dello statuto speciale - dell'art. 2 della legge della regione Sardegna n. 4 del 2009 che consente l'ampliamento dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, entro il limite del venti per cento della volumetria esistente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici». La previsione regionale - che costituisce attuazione dell'intesa sul cosiddetto «piano casa», raggiunta tra stato, regioni ed enti locali in sede di conferenza unificata nel 2009 - non contrasta con nessuno dei parametri evocati. In particolare, a giudizio della corte la norma censurata non viola gli artt. 117, comma 3, cost. e 3, primo comma, dello statuto speciale in ragione del suo asserito contrasto con il «sistema della pianificazione» che assegna in modo preminente ai comuni la valutazione generale degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia. Infatti, il primo parametro risulta inconferente in quanto lo statuto assegna alla Sardegna, in virtù della "clausola di maggior favore" dettata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, potestà legislativa primaria, ossia piena, nella materia dell'«edilizia ed urbanistica», entro la quale si colloca la nonna

censurata. Quanto al parametro statutario, anche riconoscendo il «sistema della pianificazione» come «principio dell'ordinamento giuridico della repubblica» ed espressione degli «interessi nazionali», esso non potrebbe ritenersi assoluto, tale da impedire deroghe quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritte, censurabili solo laddove investono «profili evocativi di specifici titoli di competenza legislativa esclusiva dello stato, quale, in particolare, la disciplina delle distanze tra i fabbricati (...) rientrante nella materia dell' "ordinamento civile" (al riguardo, ordinanza n. 173 del 2011)». La corte esclude, poi, la lesione dell'art. 117, primo comma, cost., in quanto, diversamente da quanto sostenuto dal rimettente, la disposizione regionale non elude la disciplina in materia di valutazione ambientale strategica (VAS), la quale «trova applicazione nei casi da essa previsti senza necessità di uno specifico richiamo (sentenza n. 168 del 2010, con riferimento alla valutazione di impatto ambientale; con riguardo alla VAS, sentenza n. 251 del 2013)». Infine, di particolare interesse risulta essere la dichiarazione di infondatezza relativa alla violazione della competenza legislativa esclusiva dello stato in materia penale (artt. 25 e 117 cost.), per avere la norma denunciata reso lecita in Sardegna una condotta (l'edificazione in contrasto con gli strumenti urbanistici) che, in base all'art. 44, comma 1, lett. *a)*, del d.p.r. n. 380 del 2001, dovrebbe rimanere invece soggetta a pena. Al riguardo la corte, considerato che tale ultima disposizione configura pacificamente una nonna penale in bianco, ribadisce il proprio consolidato orientamento in base al quale «la legislazione regionale - pur non potendo costituire fonte diretta e autonoma di norme penali, né nel senso di introdurre nuove incriminazioni, né in quello di rendere lecita un'attività penalmente sanzionata dall'ordinamento nazionale (a quest'ultimo riguardo, *ex plurimis*, sentenze n. 185 del 2004, n. 504, n. 213 e n. 14 del 1991) - può, tuttavia, "concorrere a precisare, *secundum legem*, i presupposti di applicazione di norme penali statali", svolgendo, in pratica, "funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali": ciò, particolarmente quando la legge statale "subordini effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali" (il riferimento è, in particolare, alle cosiddette norme penali in bianco: sentenze n. 63 del 2012 e n. 487 del 1989)».

13.5.3. Trentino - Alto Adige

13.5.3.1. La composizione degli organi amministrativi e di controllo in funzione del contenimento della spesa

Con la sentenza n. **127** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 cost., agli artt. 2, primo comma, lett. *a)*, 3, primo comma, lett. *f)*, e 4 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il

Trentino - Alto Adige e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l'obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle regioni, province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un'ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Con specifico riguardo ai parametri statutari, la corte afferma che non è configurabile la lesione della competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati), di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto nonché di finanza locale, poiché «dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)». La corte, infine - conformemente a quanto già affermato nelle sentenze n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013 sull'art. 79 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670) che introduce per la regione e per le province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica - ribadisce che «tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la regione e le province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l'obbligo della regione Trentino - Alto Adige e delle province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica».

13.5.3.2. Le elezioni comunali

In tema di elezione degli organi delle amministrazioni comunali, la sentenza n. **275** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, lett. *h)*, del decreto del presidente della regione autonoma Trentino - Alto Adige/Südtirol n. 1/L del 2005, censurato nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei comuni con popolazione

superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio, ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere quella consistenza. Secondo la corte, il legislatore regionale ha valorizzato il collegamento tra sindaco e liste a lui collegate, attraverso l'abbinamento grafico, nella scheda per il ballottaggio, tra il nome del candidato sindaco ed i simboli di tali liste. Nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste a lui collegate con l'attribuzione del premio del 60 per cento dei seggi. Il meccanismo di attribuzione del premio e la conseguente alterazione della rappresentanza non sono state, pertanto, ritenute irragionevoli né lesive del principio di uguaglianza del voto, poiché funzionali alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

13.5.4. Valle d'Aosta

13.5.4.1. La composizione degli organi amministrativi e di controllo in funzione del contenimento della spesa

Con la sentenza n. **127** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 cost., agli artt. 2, primo comma, lett. *a)* , 3, primo comma, lett. *f)*, e 4 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l'obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle regioni, province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un'ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Con specifico riguardo ai parametri statutari,

la corte afferma che non è configurabile la lesione della competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati), di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto nonché di finanza locale, poiché «dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)». La corte, infine - conformemente a quanto già affermato nelle sentenze n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013 sull'art. 79 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670) che introduce per la regione e per le province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica - ribadisce che «tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la regione e le province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l'obbligo della regione Trentino - Alto Adige e delle province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica».

13.5.4.2. La disciplina delle zone a burocrazia zero

La sentenza n. **144,** in un giudizio in via principale proposto dalla regione Valle d'Aosta, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 2, 3 e 4 dello statuto speciale, dell'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011. L'art. 14 estende, in via sperimentale, sull'intero territorio nazionale la disciplina delle zone a burocrazia zero, già prevista con riferimento al "Meridione d'Italia" dall'art. 43 del d.l. n. 78 del 2010. Tuttavia la disciplina contenuta nell'art. 43 - che demandava l'adozione dei provvedimenti all'ufficio locale del governo istituito in ciascun capoluogo di provincia - è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 232 del 2011 "nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale". Ne consegue che anche l'art. 14 ora impugnato, che a quello rinvia, è incostituzionale per le medesime ragioni. Ribadisce la corte che la disposizione impugnata, "prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza, è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive». E ciò, a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati àmbiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza primaria, ovvero integrativa ed attuativa, attribuite alla regione

autonoma ricorrente rispettivamente dagli artt. 2 e 3 dello statuto speciale. Dall'altro lato (sempre in conformità con la sentenza n. 232 del 2011), va richiamato il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza *(ex plurimis,* sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E deve riaffermarsi che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 4 dello statuto speciale (secondo il quale: «La regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 2 e 3 [...]») può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la regione interessata. Affinché, dunque, nelle materie di competenza della regione autonoma ricorrente, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni *(ex plurimis,* sentenza n. 232 del 2011)". In conclusione, poiché l'intera normativa censurata è assolutamente carente di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori, la corte dichiara costituzionalmente illegittima la normativa di cui all'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'àmbito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della regione autonoma Valle d'Aosta.

13.5.4.3. La competenza legislativa primaria nella materia «zootecnia»

Con la sentenza n. 173 è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata in riferimento all'art. 3, primo comma, lett. *l),* dello statuto della regione Valle d'Aosta

ed all'art. 117, terzo comma, cost. - dell'art. 7, comma 2, della legge della regione Valle d'Aosta n. 13 del 2013 che prevede specifiche modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione. La regolamentazione contenuta nella normativa regionale censurata, infatti, evidenziando chiare finalità "economico - produttive", deve essere ricondotta alla materia «zootecnia», attribuita dall'art. 2, primo comma, lett. *d),* dello statuto di autonomia (insieme alla «agricoltura e foreste» ed alla «flora e fauna») alla competenza legislativa primaria della regione. La corte, infatti, ribadisce che «"il significato corrente del termine "zootecnia" richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali "produttivi", cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica"» e che «"ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'"agricoltura", ed anzi come un settore, un aspetto particolare di questa» (sentenza n. 123 del 1992)». Rientrano, invece, nella materia della «tutela della salute», ascrivibile alla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 cost., gli obiettivi di tutela igienico - sanitaria e di sicurezza veterinaria (sentenza n. 222 del 2003).

13.5.5. provincia di Bolzano

13.5.5.1. I dipendenti

i) la responsabilità amministrativa del personale pubblico

La sentenza n. 19 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *l),* cost., dell'art. 7, comma 1, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011 il quale - prevedendo che la denuncia alla corte dei conti relativa ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata, sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta nella legge - introduceva un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia. A giudizio della corte, con un ragionamento valevole anche per le regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), in tema di responsabilità amministrativa e contabile «nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l),* cost.». In tale materia, infatti, «i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell' "ordinamento civile" (sentenza n. 345 del 2004)». La corte conclude ribadendo che la potestà di cui gode la provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici può esplicarsi «nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti,

prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa», senza poter «incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del procuratore regionale della corte del conti».

La sentenza n. 19 ha, inoltre, dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *l)*, cost., dell'art. 12 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011 il quale prevedeva che il conservatore dei libri fondiari, nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari, è responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e che, anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio sono rimborsate dagli enti pubblici provinciali. A giudizio della corte, infatti, la disposizione censurata, eccede dalle proprie competenze statutarie in quanto - oltre ad introdurre una limitazione della responsabilità del conservatore incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», di esclusiva competenza dello stato - disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza.

ii) il trattamento economico dei dipendenti pubblici

La sentenza n. **61** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla provincia di Bolzano sull'art. 9, comma 2, quarto periodo, del d.l. n. 78 del 2010, asseritamente lesivo dell'autonomia organizzativa e finanziaria della provincia e della competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici provinciali e del personale. La corte ha ritenuto che tale disposizione - che prevede che i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare - attiene «alla retribuzione spettante a lavoratori, il cui rapporto (...) contrattualizzato, è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 18 del 2013)», e dunque è stata legittimamente emanata dallo stato nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lett. *l)*, cost. Allo stesso esito di non fondatezza - perché la disposizione censurata è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile - la corte perviene anche in relazione alla questione di legittimità costituzionale promossa dalla provincia di Bolzano sull'art. 9, comma 3, dello stesso d.l. n. 78 del 2010. La norma oggetto di censura - secondo cui nei confronti dei titolari di incarichi di livello dirigenziale generale non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la

corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi - «attiene direttamente ai diritti e agli obblighi gravanti sulle parti del contratto di lavoro pubblico, stabilendo che il trattamento economico erogato al dirigente dall'amministrazione di appartenenza remunera tutta l'attività da lui svolta, anche quella connessa con lo svolgimento di incarichi aggiuntivi che, seppure non vietata in assoluto, non può dar luogo alla corresponsione, a favore del dirigente medesimo, di emolumenti che si aggiungano a quel trattamento economico (sentenza n. 173 del 2012)». La corte ribadisce, altresì, che la competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile» vincola gli enti ad autonomia differenziata anche con riferimento alla disciplina del rapporto di lavoro con i propri dipendenti (sentenza n. 77 del 2013).

iii) la proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato

La sentenza n. **89** ha deciso nel senso della non fondatezza la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 1), ed al titolo VI dello statuto trentino, dell'art. 14, comma *24-bis,* del d.l. n. 78 del 2010 che prevede, da un lato, la possibilità, per le regioni speciali ed i rispettivi enti territoriali, di superare, in caso di proroga dei rapporti di lavoro a tempo determinato, il limite imposto dal precedente art. 9, comma 28, purché reperiscano risorse aggiuntive attraverso misure di riduzione e di razionalizzazione della spesa certificate dagli organi di controllo interno; e, dall'altro, un criterio di priorità per le assunzioni dei lavoratori a tempo determinato in regime di proroga, salva motivata indicazione degli specifici profili professionali richiesti. I giudici hanno osservato che la norma «risulta priva di qualsivoglia portata lesiva» in quanto il suo carattere derogatorio rispetto al principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 61 del 2014) stabilito dal citato art. 9, comma 28, ne rende palese la valenza «più favorevole per la provincia autonoma» di Bolzano. Quanto al menzionato criterio di priorità, la pronuncia ha chiarito che il legislatore statale, esprimendo una preferenza «derogabile da quello regionale», non ha posto vincoli rigidi, ma piuttosto ha lasciato alle singole amministrazioni «la scelta in ordine alle assunzioni da operare, con la sola richiesta di motivazione, ove necessitino di profili professionali specifici. Pertanto, non si tratta di una norma di dettaglio, ma di una norma che prescrive un criterio generale e impone di motivare le eventuali determinazioni regionali difformi».

iv) le assunzioni nelle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni

La sentenza n. **61** dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dalla provincia di Bolzano in relazione all'art. 9, comma 29, del d.l. n. 78 del 2010. La disposizione, nel prevedere che le società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, controllate direttamente o

indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alla disciplina statale, sarebbe lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria della provincia ed esorbiterebbe dalla competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, per la previsione di specifiche voci di spesa e misure di dettaglio. La corte - dopo aver ricordato che la disciplina in tema di «regime giuridico» delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni deve essere ricondotta alla materia dell'«ordinamento civile» quando non attenga alle forme di svolgimento di attività amministrativa (sentenza n. 326 del 2008) - conferma che la norma censurata, poiché estende anche a soggetti di diritto privato (quali sono le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni), le disposizioni in tema di assunzioni dettate dall'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010, è riconducibile alla materia dell'«ordinamento civile» di competenza esclusiva statale (sentenza n. 173 del 2012).

13.5.5.2. Le concessioni nel settore idroelettrico

i) la determinazione del canone

La sentenza n. **64** ha dichiarato non fondate diverse questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117, commi primo, secondo, lett. *e)* ed *s),* terzo, e 120 cost., nonché agli artt. 5, 9 e 13 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige, ed agli artt. 1 e *1-bis* delle relative norme di attuazione - dell'art. 29 della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge provinciale n. 13 del 2000 contenenti disposizioni volte a determinare il canone delle concessioni per le derivazioni di acqua pubblica ad uso idroelettrico. La corte ha motivato la non fondatezza delle questioni prospettate dal giudice rimettente in quanto fondate su una erronea o comunque non condivisibile interpretazione della normativa richiamata o perché basate su richiami normativi non pertinenti o, infine, perché prospettate sulla base di una normativa, utilizzata come parametro interposto, inconferente nel giudizio *a quo* (più diffusamente v. analoga voce in: *Autonomie territoriali - Le materie di competenza concorrente - Produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia).*

ii) le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento

Da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle

province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative. In base a tale ricostruzione del quadro normativo, la sentenza n. **28** ha dichiarato che non sono fondate le questioni di legittimità promosse dalle province di Trento e di Bolzano sui commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, per violazione delle competenze provinciali. Infatti, le disposizioni censurate - concernenti la disciplina delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara - sono volte a tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale e sono, pertanto, riconducibili alla competenza legislativa statale esclusiva in materia della tutela della concorrenza. A detto ambito, precisa la corte, va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

13.5.5.3. La disciplina della SCIA

La sentenza n. **121** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma *4-ter*, del d.l. n. 78 del 2010, il quale, fra l'altro, stabilisce che la disciplina della SCIA costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), cost. La disposizione - censurata dalla provincia di Bolzano, in riferimento all'art. 8, primo comma, numero 5, dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, all'art. 9 del decreto del presidente della repubblica n. 670 del 1972, e all'art. 2 del decreto legislativo n. 266 del 1992, per il preteso contrasto della nonna statale con la disciplina provinciale nelle specifiche materie di competenza statutaria, e particolarmente nelle materie dell'urbanistica e dei piani regolatori, nonché per la violazione dell'autonomia statutaria speciale che non consentirebbe ipotesi di sostituzione automatica delle disposizioni provinciali incompatibili con quelle statali - è già stata oggetto di scrutinio nelle sentenze nn. 164 e 203 del 2012. Nella decisione in esame, la corte, dopo aver ricondotto la disciplina impugnata alla competenza legislativa esclusiva dello stato, ripete un passaggio della sentenza n. 203 del 2012: «Infatti, è vero che, in base al dettato di tale norma, "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". Tuttavia, nel caso in esame viene in rilievo un parametro costituzionale, cioè l'art. 117, secondo comma, lettera m), cost., che, come ora si è

visto, postula tutele necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale e tale risultato non può essere assicurato dalla regione, ancorché ad autonomia differenziata, la cui potestà legislativa è pur sempre circoscritta all'ambito territoriale dell'ente (nelle cui competenze legislative, peraltro, non risulta presente una materia riconducibile a quella prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), cost.)».

13.5.5.4. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili

"...le province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige»). Le province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica [...]». Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello stato (sentenza n. 231 del 1984)". Così la sentenza n. **187,** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della provincia di Trento n. 6 del 1993, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili in relazione al valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, da determinarsi annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee. La disciplina - analoga alla normativa statale già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 181 del 2011 - è stata ritenuta elusiva del ragionevole legame, richiesto dalla giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché lesiva del principio del serio ristoro del diritto espropriato di cui all'art. 42, terzo comma cost.

13.5.6. provincia di Trento

13.5.6.1. Il contenimento dei costi dell'apparato amministrativo

La sentenza n. **237** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dalla provincia di Trento in riferimento agli artt. 8, n. 1), 16, 79, 80, 81 e 104 dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, all'art. 17 del d. lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d. lgs. n. 266 del 1992 e agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, cost. - dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 101 del 2013, il quale prevede per gli anni 2014 e 2015 una decurtazione

della spesa per studi e incarichi di consulenza sostenuta dalle amministrazioni pubbliche rientranti nell'elenco ISTAT, ulteriore rispetto ai limiti derivanti dall'applicazione dell'art. 6, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010. A giudizio della corte, infatti, la normativa censurata, avendo natura di disposizione di principio, non ha applicazione diretta alla provincia autonoma di Trento in base alla clausola di salvaguardia di cui all'art. *12-bis* del medesimo decreto ma, piuttosto, impone ad essa un obbligo di adeguamento alle suddette previsioni. Inoltre, poiché la disposizione impugnata presenta un contenuto normativo analogo e funzionalmente connesso al menzionato art. 6, comma 7, valgono anche per essa i principi già affermati dalla corte su tale ultima norma, ed in particolare l'affermazione in base alla quale essa «"stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica, in base all'art. 117, terzo comma, cost. (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012)"» e «"non lede l'autonomia finanziaria di regioni e province a statuto speciale (art. 119 cost. e titolo VI dello statuto del Trentino - Alto Adige)" (sentenza n. 72 del 2014)».

13.5.6.2. La stabilizzazione di personale precario

Con la sentenza n. **237** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate in riferimento agli artt. 8, n. 1), 16, 79, comma 3, 80 e 81 dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118 e 119, primo comma, cost. - dell'art. 4, comma 10, del d.l. n. 101 del 2013, il quale stabilisce che «Le regioni, le province autonome e gli enti locali, tenuto conto del loro fabbisogno, attuano i commi 6, 7, 8 e 9 nel rispetto dei principi e dei vincoli ivi previsti e tenuto conto dei criteri definiti con il decreto del presidente del consiglio dei ministri di cui al comma 5». La disposizione censurata, in particolare, richiama alcuni commi del medesimo articolo che dettano una disciplina volta a ridurre il precariato, limitando l'utilizzo di personale temporaneo e favorendone, con procedure parzialmente riservate, la stabilizzazione. Tali commi - anche alla luce dei principi che su di essi la corte ha già affermato in altre occasioni (sentenza n. 89 del 2014, sentenza n. 61 del 2014, sentenza n. 277 del 2013, sentenze n. 18 del 2013 e n. 310 del 2011) - costituiscono disposizioni di principio sia per le finalità perseguite, relative alla stabilizzazione dei lavoratori precari, sia per il loro collegamento con norme espressive della potestà statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Pertanto, ai sensi della clausola di salvaguardia di cui all'art. *12-bis* del medesimo decreto, alle suddette disposizioni «la provincia ha l'obbligo di adeguarsi, mediante la predisposizione delle fonti legislative e regolamentari necessarie alla loro attuazione». Non è fondata, infine, neppure la censura - basata sull'asserita violazione del divieto di fonti secondarie statali nelle materie provinciali - relativa al richiamato comma 5 che rimette ad un d.p.c.m. la

definizione dei criteri di razionale distribuzione delle risorse che consentano alle pubbliche amministrazioni le assunzioni finalizzate alla stabilizzazione dei precari. Infatti, alla luce della clausola di salvaguardia di cui all'art. *12-bis* del decreto, la provincia di Trento deve adeguarsi alla sola fonte legislativa e cioè al predetto art. 4, comma 10 e non al d.p.c.m. (che fra l'altro non risulta neppure adottato) e deve assolvere a tale obbligo di adeguamento fissando con proprio atto interno i criteri di razionale distribuzione delle risorse.

13.5.6.3. L'impiego presso l'azienda provinciale per i servizi sanitari

La sentenza n. **269** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l)*, cost., dell'art. 27, comma 4, della legge della provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, introducendo il comma *10-bis* nell'art. 44 della legge provinciale n. 16 del 2010, affidava alla giunta provinciale la funzione di formulare direttive all'agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale (APRAN) per consentire all'azienda provinciale per i servizi sanitari di concedere un'aspettativa non retribuita e utile a ogni altro fine, per un periodo massimo di novanta giorni ogni biennio, con oneri previdenziali a carico del datore di lavoro e del dipendente versati dall'azienda medesima, per favorire la partecipazione del proprio personale a progetti di solidarietà internazionale approvati o sostenuti dalla provincia. Infatti, la disposizione impugnata, «ancorché formulata come volta a indirizzare il potere di direttiva che la giunta provinciale esercita nei confronti dell'APRAN», in realtà definiva con precisione «un nuovo tipo di aspettativa, specificandone la causa, la durata massima, il regime degli oneri previdenziali». Peraltro, in linea con quanto ritenuto dalle sentenze nn. 77 del 2013 e 61 del 2014, entrambe riferite alla provincia autonoma di Bolzano, il rilevato sconfinamento nell'ambito dell'ordinamento civile riservato alla competenza legislativa statale non è stato considerato escluso dalla circostanza che l'aspettativa in esame fosse rivolta al solo personale della provincia autonoma.

13.5.6.4. Gli appalti pubblici e l'aggiornamento dei prezzi

La sentenza n. **269** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *l)*, cost., dell'art. 51, comma 12, della legge della provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, sostituendo il comma 1 dell'art. 44 della legge provinciale n. 26 del 1993, subordinava l'aggiornamento dei prezzi di progetto al superamento della percentuale di aumento del 2,5 per cento dei medesimi prezzi, quali risultanti dagli elenchi ufficiali, intervenuto tra la data della delibera di contrarre e quella di indizione dell'appalto. Infatti, la censurata disposizione si poneva in contrasto con la disciplina sull'aggiornamento annuale dei prezzari delle stazioni appaltanti e con il principio di adeguamento continuo dei prezzi posti a base di gara, affermati dall'art. 133, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006.

13.5.6.5. Le procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico

Da una interpretazione sistematica delle norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige sulla disciplina delle grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, discende che in tale materia, da un lato, spetta allo stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, cost. (come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza: sentenza n. 1 del 2008), nonché stabilire i principi fondamentali (come per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia: sentenza 383 del 2005); dall'altro, compete alle province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative. In base a tale ricostruzione del quadro normativo, la sentenza n. **28** ha dichiarato che non sono fondate le questioni di legittimità promosse dalle province di Trento e di Bolzano sui commi 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 37 del d.l. n. 83 del 2012, per violazione delle competenze provinciali. Infatti, le disposizioni censurate - concernenti la disciplina delle procedure di evidenza pubblica per l'affidamento di concessioni nel settore idroelettrico, con riguardo alla tempistica delle gare e al contenuto dei bandi, nonché all'onerosità delle concessioni messe a gara - sono volte a tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale e sono, pertanto, riconducibili alla competenza legislativa statale esclusiva in materia della tutela della concorrenza. A detto ambito, precisa la corte, va ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sentenze n. 46 e n. 28 del 2013, n. 339 del 2011 e n 283 del 2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 339 del 2011, n. 1 del 2008 e n. 401 del 2007).

13.5.6.6. La disciplina speciale del servizio idrico integrato e le funzioni dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas

Con la sentenza n. **137,** la corte ha accolto parzialmente il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla provincia di Trento nei confronti del governo in relazione all'art. 3, comma 1, del d.p.c.m. 20 luglio 2012, che, nell'individuare le funzioni dell'autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione ed al controllo dei servizi idrici, ne estende l'applicabilità alle province autonome di Trento e Bolzano. In particolare, sia la disposizione di cui alla lett. *e)* del citato comma 1 - che attribuisce all'autorità il compito di «verificare la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione già effettuata dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e

provinciale di settore» - sia la disposizione di cui alla successiva lett. *o)* - che demanda alla stessa autorità il compito di «definire ulteriori programmi di attività e le iniziative da porre in essere a garanzia degli interessi degli utenti, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano» - prevedono espressamente la loro applicazione anche alle province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 4 dello stesso decreto. Dopo aver delineato il quadro delle competenze provinciali in materia di organizzazione e gestione del servizio idrico desumibili dalle disposizioni statutarie e da una serie di norme di attuazione, la corte ha ribadito l'esistenza di una competenza delle province autonome a regolare integralmente il servizio medesimo (sentenza n. 412 del 1994; sentenza n. 335 del 2008), la quale «non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, a seguito della riforma del titolo V della parte II della costituzione, considerato che la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla provincia autonoma (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013). Ha rilevato poi che le funzioni e i compiti attribuiti all'autorità dalla censurata disposizione presuppongono un sistema territoriale e organizzativo del servizio che non trova riscontro nella provincia autonoma di Trento e che costituiscono espressione di poteri regolatori anche in materia tariffaria, di vigilanza e sanzionatori che non possono ritenersi legittimamente esercitabili nei confronti delle province autonome. Infatti, le competenze così delineate dalla norma statale si pongono in contrasto con la disciplina speciale del servizio idrico integrato vigente nel territorio della provincia autonoma sulla base della normativa statutaria e di attuazione e ledono la sfera di competenza provinciale imponendo alla stessa provincia la definizione, sia pure attraverso una forma di collaborazione, di ulteriori modalità di espletamento del servizio, in contrasto con la riserva di disciplina e gestione integrale del servizio stesso fondata sullo statuto. Conseguentemente, la corte ha disposto l'annullamento di dette disposizioni nella parte in cui si applicano anche alle province autonome ed ha esteso l'operatività della pronuncia anche alla provincia autonoma di Bolzano poiché fondata su motivi comuni ad entrambe le province.

13.5.6.7. Lo smaltimento dei rifiuti

Una violazione della competenza legislativa esclusiva dello stato in materia ambientale è stata accertata dalla sentenza n. **269** in riferimento ai commi 4 e 5 dell'art. 57 della legge della provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, nella parte in cui, introducendo, rispettivamente, gli artt. *86-ter* e 86-quater nel testo unico delle leggi provinciali in materia di tutela dell'ambiente dagli inquinamenti, prevedevano, anche per il settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo, una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti

non pericolosi, consentendo l'autorizzazione *a posteriori* di attività svolte in carenza o in difformità dal prescritto titolo. In merito al comma 4, la corte ha ricordato che, in tema di autorizzazione allo smaltimento dei rifiuti, l'art. 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce, a prescindere dall'applicazione di sanzioni, le conseguenze in caso di inosservanza delle prescrizioni dell'autorizzazione, prevedendo che l'autorità competente proceda, a seconda della gravità delle infrazioni, alla diffida, con eventuale sospensione dell'autorizzazione, o alla revoca di quest'ultima. Quanto al comma 5, i giudici hanno osservato che gli artt. 266, comma 7, e *184-bis* del suddetto d.lgs. hanno demandato ad appositi decreti ministeriali, relativamente al trattamento dei sottoprodotti, la fissazione della disciplina per la semplificazione amministrativa dell'utilizzazione dei materiali da scavo e l'individuazione dei criteri in base ai quali considerare alcune sostanze o oggetti alla stregua di sottoprodotti, anziché di rifiuti. Pertanto, al cospetto di discipline adottate dallo stato nell'esercizio di una sua competenza esclusiva, si è ribadito che «il legislatore regionale non può introdurvi deroghe, né dettare una diversa disciplina», né in alcun modo sovrapporsi ad esse.

13.5.6.8. Gli interventi sulle grandi dighe

La sentenza n. **169** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con plurime disposizioni statutarie e relative norme di attuazione, dell'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui si applicava alle province autonome di Trento e di Bolzano. La normativa censurata attribuisce, infatti, al ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il ministero dell'ambiente, il compito di individuare, d'intesa con le regioni e le province autonome, «le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi». Tale disciplina è riconducibile alla competenza primaria che l'art. 8, primo comma, n. 13), dello statuto assegna alle stesse province in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, oltre che alla competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9), dello statuto medesimo, ambiti rispetto ai quali è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative. L'interferenza dei menzionati organi statali non può neppure trovare fondamento «nell'ineludibile esigenza di coordinamento e collaborazione fra stato e province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici», poiché tale esigenza è regolata espressamente dall'art. 14 dello statuto ed dagli artt. 5 ed 8 del d.p.r. n. 381 del 1974 in relazione all'adozione del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, dove sono previste modalità di collaborazione fra provincia autonoma e stato ben differenti dalle forme di collaborazione delineate dalla norma impugnata. D'altra parte, già in altre occasioni è stata riconosciuta l'esistenza di una competenza provinciale

in materia di utilizzazione delle acque, desunta da una serie di norme dello statuto speciale, nonché da svariate norme di attuazione dello statuto «che hanno trasferito alle suddette province non soltanto gli acquedotti (art. 4), ma tutto il demanio idrico, conferendo loro le attribuzioni inerenti alla polizia idraulica e alla difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 412 del 1994)». La sentenza n. 109 del 2011, inoltre, riconoscendo la sussistenze della competenza primaria delle province autonome in tema di disciplina delle attività relative alla difesa del suolo, compresa la salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, ha chiarito che a tale materia «è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di utilizzazione delle acque pubbliche [...] ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia».

13.5.6.9. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili

"...le province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige»). Le province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali della repubblica [...]». Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello stato (sentenza n. 231 del 1984)". Così la sentenza n. **187,** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della provincia di Trento n. 6 del 1993, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili in relazione al valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, da determinarsi annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee. La disciplina - analoga alla normativa statale già dichiarata incostituzionale dalla sentenza n. 181 del 2011 - è stata ritenuta elusiva del ragionevole legame, richiesto dalla giurisprudenza della corte europea dei diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché lesiva del principio del serio ristoro del diritto espropriato di cui all'art. 42, terzo comma cost.

14.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

14.2.1. Il rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica

La sentenza **72** ribadisce che anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012).

"Questa corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal presidente del consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l'ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre regioni a statuto speciale *(ex plurimis,* sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)". Così la sentenza n. **87.**

14.2.2. I principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali condizionati anche dagli obblighi comunitari

"il vincolo del rispetto dei principii statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle regioni in base all'art. 119, cost., si impone anche alle province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle regioni di diritto comune dall'art. 119 cost. e quelli stabiliti per le province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008)". Così la sentenza n. **19.**

La sentenza n. **269** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., dell'art. 16, comma 1, della legge della provincia autonoma di Trento n. 18 del 2011, il quale, nel determinare la spesa complessiva per il personale appartenente al compatto autonomie locali e al comparto ricerca per gli anni 2012, 2013, 2014 e successivi, specificava che in tale spesa non rientravano gli oneri relativi al personale assunto con contratto di diritto privato per la realizzazione di lavori, interventi o attività sulla base di particolari norme di settore. Secondo il collegio, la disposizione *de qua* (successivamente abrogata dal legislatore provinciale ma comunque applicata nel corso del 2012), nell'escludere alcune categorie di dipendenti e contrattisti dall'ammontare complessivo della spesa per il personale da essa stessa individuato, ha violato il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, il quale fissa il livello massimo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti delle regioni e degli enti regionali, ancorandolo a quanto percepito nel 2010. Un simile vincolo generale di spesa è stato legittimamente imposto con legge dello stato a tutte le

regioni, comprese quelle ad autonomia differenziata, per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, a loro volta condizionati anche dagli obblighi comunitari.

14.2.3. I principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica», funzionali all'unità economica della repubblica e all'equilibrio di bilancio

La corte, con costante giurisprudenza, ha chiarito che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome *(ex plurimis,* sentenze n. 229 del 2011; n. 120 del 2008, n. 169 del 2007). Ciò in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti - da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica - nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all'art. 97 cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle regioni, e cioè nell'àmbito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di regioni e province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004). Così la sentenza n. **39.**

La sentenza n. **99** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 cost., e agli artt. 79 e 104, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670), dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede per i titolari di cariche elettive la gratuità di qualsiasi incarico conferito dalla pubblica amministrazione, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, salvo il rimborso delle spese sostenute, e la limitazione a 30 euro di eventuali gettoni di presenza. Non è ravvisabile, in particolare, alcuna violazione dei menzionati parametri statutari in quanto la provincia autonoma di Bolzano, per espressa previsione dell'art. 79, comma 4 dello statuto, è tenuta ad adeguare la propria legislazione ai principi stabiliti dalle leggi dello stato. Nel caso di specie, infatti, la normativa statale censurata

introduce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che costituisce un limite applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga previamente attivata la procedura legislativa concordata tra governo e provincia, prevista dall'art. 104, primo comma, dello statuto medesimo. Va ribadito, inoltre, che il comma 3 del richiamato art. 79 - in base al quale la provincia autonoma di Bolzano concorda con lo stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» - «"detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la regione Trentino - Alto Adige e le province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5" (sentenza n. 221 del 2013)».

14.2.4. La legittima prevalenza dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica su ogni tipo di potestà legislativa regionale

Con la sentenza n. **127** sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale - promosse in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 cost., agli artt. 2, primo comma, lett. *a),* 3, primo comma, lett. *f),* e 4 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, agli artt. 4, primo comma, n. 1), 8, primo comma, n. 1), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige e all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - dell'art. 22, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 che, in conformità con l'art. 6, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, impone a tutti gli enti pubblici, anche economici, e agli organismi pubblici che gli organi di amministrazione e di controllo siano costituiti da un numero non superiore, rispettivamente, a cinque e a tre componenti. La norma prevede, inoltre, l'obbligo di adeguamento alla predetta disciplina, entro un anno, delle regioni, province autonome ed enti locali, con riferimento alle agenzie, agli enti e agli organismi strumentali, comunque denominati, sottoposti alla loro vigilanza, prevedendo, in caso di mancato adeguamento, un'ipotesi di responsabilità erariale e di nullità degli atti adottati. A giudizio della corte, la non fondatezza delle censure mosse dai ricorrenti deriva dal fatto che già in altre occasioni (sentenze nn. 23 del 2014, 218 del 2013, 161 e 139 del 2012 e 182 del 2011) le disposizioni indicate quali parametro interposto sono state ritenute espressive di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica diretto a realizzare una riduzione dei costi degli apparati amministrativi, e in quanto tali destinate a prevalere su ogni tipo di potestà legislativa regionale. Con specifico riguardo ai parametri statutari, la corte afferma che non è configurabile la lesione della competenza legislativa primaria in materia di organizzazione amministrativa (compresa quella degli enti collegati), di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto nonché di finanza locale, poiché «dall'accertata natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della

finanza pubblica di una norma consegue la legittima prevalenza su ogni tipo di potestà legislativa regionale (tra le altre, sentenza n. 151 del 2012)». La corte, infine - conformemente a quanto già affermato nelle sentenze n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013 sull'art. 79 dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670) che introduce per la regione e per le province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica - ribadisce che «tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio) la regione e le province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, per cui il citato art. 79 non modifica l'obbligo della regione Trentino - Alto Adige e delle province autonome di adeguare la loro legislazione ai principi di coordinamento della finanza pubblica».

14.2.5. L'applicabilità alle autonomie speciali della disciplina per la riduzione del debito pubblico

La sentenza n. **175** ha dichiarato non fondate talune questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011 - promosse dalla regione autonoma Valle d'Aosta e dalla provincia autonoma di Trento in riferimento a plurimi parametri costituzionali e statutari nonché alle corrispondenti norme di attuazione - che impone agli enti territoriali, ai fini della tutela dell'unità economica della repubblica, di diminuire l'entità del debito pubblico a partire dal 2013, demandando ad un decreto di natura non regolamentare del ministro dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza unificata, la determinazione in dettaglio di percentuali e modalità di riduzione. La corte ha, innanzitutto, chiarito che la disposizione in esame «ha innegabilmente (...) una portata, di per sé, assai ampia, facendo riferimento generico agli "enti territoriali", in funzione di una esigenza di "tutela dell'unità economica della repubblica" nel suo complesso, quale è quella, appunto, della riduzione dell'indebitamento». Inoltre, già la sentenza n. 3 del 2013 ha esplicitamente affermato che la censurata norma di legge «deve senz'altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale *(ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le regioni ad autonomia speciale», e che «lo scopo della riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe», al fine di «garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica». Conseguentemente, è stata esclusa la lesione dei «parametri, sia quelli statutari, sia quelli relativi al nuovo titolo V della parte II della costituzione, evocati dalle ricorrenti». In particolare, i giudici, confermando quanto sostenuto nelle sentenze nn. 99 del 2014 e 221 del

2013, hanno puntualizzato che l'art. 79 dello statuto trentino, che introduce per la regione autonoma e per le province autonome peculiari modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, «detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno, mentre per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica», tra le quali rientra quella impugnata, «la regione e le province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali». Non é stato altresì ritenuto violato il successivo art. 80, il quale prevede la competenza legislativa concorrente della provincia autonoma in materia di finanza locale, poiché «dall'accertata natura di principio fondamentale della norma statale impugnata discende, appunto, la legittimità della sua incidenza sull'autonomia di spesa delle regioni (da ultimo, sentenza n. 151 del 2012)». Parimenti insussistente è stata giudicata la dedotta violazione del principio di leale collaborazione, poiché «la norma censurata non comporta alcuna variazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige né di quello per la regione Valle d'Aosta». Per quanto riguarda le doglianze riferite all'emanando decreto ministeriale determinativo delle modalità attuative della riduzione dell'entità del debito da parte degli enti territoriali, la corte ha richiamato la sentenza n. 3 del 2013, la quale, nel confermare la natura non regolamentare di detto decreto, ha precisato che, «una volta che [tramite questo] il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio *pro - capite, (...)* consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità».Il collegio ha, infine, dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, del d.l. n. 216 del 2011 - promossa dalla provincia autonoma di Trento in relazione a plurimi parametri costituzionali e statutari - il quale, inserendo il comma *2-bis* nell'art. 8 della legge n. 183 del 2011, ha specificato in senso più favorevole per le autonomie speciali la misura percentuale di indebitamento per il 2011. In proposito, si è rilevato che la disposizione *de qua* «si innesta nel tessuto della norma che detta una disciplina sul contenimento del debito pubblico degli enti territoriali (...) così partecipando alla complessiva regolamentazione avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica».

14.2.6. La regola costituzionale del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti e le anticipazioni di cassa

La sentenza n. **188** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della provincia di Bolzano n. 18 del 2012, in quanto prevedeva la possibilità per l'assessore provinciale alle finanze di avvalersi di altri istituti di credito, diversi dal tesoriere unico, per l'assunzione di anticipazioni di cassa, in misura illimitata e da contabilizzarsi nelle partite di giro. La corte afferma che la disposizione - nell'eludere le condizioni che legittimano l'assunzione di anticipazioni di cassa, sotto il profilo della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla

- viola la regola costituzionale del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti di cui all'art. 119, sesto comma, cost., vincolo valevole sull'intero territorio nazionale e funzionale all'osservanza delle regole europee e del c.d. patto europeo di stabilità e crescita (PSC). Così la corte motiva "...la questione è fondata con riferimento diretto all'art. 119, sesto comma, cost. sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della provincia resistente del regime di anticipazione di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa. Nella fattispecie in esame, la provincia autonoma di Bolzano non solo ha omesso ogni riferimento alla disciplina nazionale di settore attinente alle anticipazioni di cassa, ma ha adottato una normativa che collide direttamente con l'art. 119, sesto comma, cost. sotto gli evocati profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla. Come già precisato, è fuor di dubbio che l'assunzione delle anticipazioni di cassa da parte della provincia autonoma di Bolzano abbia destinazione distinta e diversa da quella dell'investimento. Per questo motivo, con riguardo al tema del presente giudizio, la norma interposta invocata dal ricorrente - l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 - nel prescrivere che gli enti territoriali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» non fa altro che replicare il principio costituzionale di riferimento. In ogni caso essa, pur essendo espressamente rivolta alle regioni a statuto ordinario, è applicabile anche a quelle a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, per effetto del comma 21 del medesimo art. 3, il quale prevede che «ai fini della tutela dell'unità economica della repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica [...] le disposizioni dei commi da 16 a 20 si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché agli enti e agli organismi [...] siti nei loro territori». È invece evidente che la provincia autonoma di Bolzano, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo stato per gli enti territoriali della stessa natura, ha violato quel principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile da questa corte (sentenza n. 425 del 2004). Da quanto considerato deriva che la disciplina dell'anticipazione di cassa non può essere determinata unilateralmente dall'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale. Infatti, lo stretto collegamento funzionale tra il parametro invocato, i vincoli comunitari e gli altri precetti costituzionali precedentemente richiamati comporta che sia riservata al legislatore statale - entro il perimetro costituzionalmente delimitato - la determinazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi delle anticipazioni. Anche nel contenuto specifico, comunque, la norma in questione si discosta da quei caratteri peculiari dell'anticipazione che possono renderne compatibile la causa di finanziamento con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, cost. Non v'è alcun dubbio che la norma impugnata, laddove prevede che «l'assunzione di anticipazioni di cassa è disposta

[senza limiti] dall'assessore provinciale alle finanze avvalendosi [...] di altri istituti di credito [...] [e disponendo] le conseguenti variazioni nelle partite di giro» assuma un significato assolutamente univoco e si ponga in contrasto con la disposizione costituzionale invocata. Ciò sotto i profili appresso meglio specificati che si possono, comunque, così sintetizzare: a) avere previsto una competenza a determinare e quantificare l'anticipazione secondo la mera discrezione dell'assessore alle finanze con assenza di qualsiasi limite; b) avere esteso la possibilità di approvvigionamento finanziario ad altri istituti di credito; c) avere previsto l'allocazione delle anticipazioni di cassa in partite di giro, sottraendone la corretta rappresentazione economica e contabile ai fini della verifica del rispetto dei limiti consentiti per tali categorie di operazioni. Quanto al profilo sub a), è opportuno ricordare che la finalità dell'anticipazione, consistente nel porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa, trova appunto il proprio limite nel preciso riferimento a tali situazioni, che devono essere puntualmente individuate e circoscritte nel tempo e nella misura, al fine di evitare che la funzione razionalizzante sconfini nell'arbitraria utilizzazione di un mezzo di copertura della spesa alternativo e non consentito dall'ordinamento. Pertanto, l'attivazione di tale facoltà deve trovare un parametro percentuale obiettivo nella dimensione delle entrate e uno specifico ancoraggio ad una situazione di sofferenza di cassa, elementi che non possono essere surrogati dall'apodittica determinazione dell'assessore provinciale alle finanze. Quanto all'estensione della facoltà di approvvigionamento finanziario presso altri istituti di credito, è di tutta evidenza come tale prerogativa urti direttamente, sotto il profilo concettuale e semantico, con il concetto di anticipazione di cassa. Infatti, l'anticipazione di cassa è collegata in modo inscindibile con il servizio di tesoreria, alla cui razionalizzazione è geneticamente associata, in quanto strumentale a mitigare lo sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata. Al di fuori del rapporto col tesoriere ogni operazione di tal genere non può che essere ricondotta all'esercizio del credito e quindi alla categoria dell'indebitamento. Né vale, in proposito, l'autoqualificazione legislativa, che non ha carattere precettivo e vincolante *(ex plurimis,* sentenza n. 164 del 2012), a superare la patente e non consentita natura creditoria del ricorso ad altri istituti finanziari. Infine, l'allocazione delle anticipazioni in partite di giro collide con il principio di neutralità finanziaria che caratterizza detti titoli di bilancio. Le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili. L'allocazione nelle partite di giro delle anticipazioni di cassa risulta strumentale all'oscuramento del costo dell'operazione di credito, che viene

fronteggiato in diversa posta di spesa. Ciò comporta una grave scissione tra il fenomeno economico - finanziario di riferimento e la sua rappresentazione contabile. Peraltro, l'allocazione in partite di giro consente di oscurare anche l'assenza dei caratteri di marginalità e temporaneità delle operazioni poste in essere. Come emerge dalla relazione della corte dei conti sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2012 della provincia autonoma di Bolzano, allegata alla parificazione dello stesso (delibera della corte dei conti - sezioni riunite per la regione Trentino - Alto Adige/Südtirol 3/2013/PARI), sussiste un'arbitraria scissione tra «l'andamento del conto principale di tesoreria [...] e del conto anticipazioni di cassa [...] dall'1.1 al 30.12 2012. Manca, pertanto, il giorno di valuta del 31.12.2012 che viene, invece, esposto nell'estratto conto scalare del primo trimestre dell'anno successivo». Viene ricordato in quella sede che «il tesoriere provinciale (cassa di risparmio s.p.a.) ha comunicato nel corso dell'attività istruttoria che "[...] il saldo negativo a fine esercizio 2012 del conto principale della provincia autonoma di Bolzano [...] ammontava a ú 179.621.919,05 usufruendo quindi dell'anticipazione di cassa messa a disposizione del tesoriere. Alla sera del 31.12.2012 [...] il deficit di cassa è stato estinto emettendo il provvisorio di entrata n. 94008, di pari importo e con valuta 31.12.2012. Il 2 gennaio 2013 con provvisorio di uscita n. 1, con valuta 31.12.2012 l'operazione è stata ripristinata"». In sostanza, l'anticipazione prevista dalla norma provinciale non ha carattere di rimedio alle temporanee difficoltà di cassa in cui possa versare il servizio di tesoreria, bensì di stabile operazione di prestito. L'assenza di qualsiasi limite temporale e finanziario alla restituzione delle anticipazioni assume anche una funzione non consentita di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse. È evidente come tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce anche una lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, cost. In definitiva, la disciplina delle anticipazioni di tesoreria, in quanto collegata alla perimetrazione della regola di cui all'art. 119, sesto comma, cost., che a sua volta opera in funzione sinergica con i richiamati precetti contenuti negli artt. 81, 117, secondo comma, lettera *l),* e 117, terzo comma, cost., non poteva essere determinata autonomamente dalla provincia autonoma di Bolzano per i motivi precedentemente specificati".

14.2.7. Il principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa che vincola anche le autonomie speciali

"Per pacifica giurisprudenza di questa corte «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio [dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81,

quarto comma, cost.]: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'incipit dell'art. 17: "in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della costituzione...") ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che si riferisce al principio della copertura come enunciato all'art. 81, quarto comma, cost. nel testo in vigore fino all'esercizio 2013; dall'esercizio 2014, poiché trova applicazione la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale», il medesimo principio rinviene il proprio fondamento nell'art. 81, terzo comma, cost.). Di conseguenza, anche la provincia autonoma di Bolzano, non diversamente dalle altre autonomie speciali, è soggetta alla normativa di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e la sua inosservanza da parte delle leggi provinciali determina una violazione dell'art. 81 cost. (sentenza n. 115 del 2012)". Così la sentenza n. **190.**

Sul principio della copertura finanziaria delle leggi di spesa in generale, v. l'analoga voce in: La funzione normativa e il rapporto tra diverse fonti normative.

14.2.8. La derogabilità della procedura concertata nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica

Con la sentenza n. **23,** la corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse dalla regione Friuli - Venezia Giulia, in riferimento all'art. 116 cost. ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41 48, 49, 54, 63 e 65 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia, e dalla regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 dello statuto della regione Sardegna. La corte ha chiarito che la disposizione impugnata, là dove stabilisce che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione», ha valenza di clausola di salvaguardia nel senso che gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione delle disposizioni in tema di "riduzione dei costi della politica nelle regioni", con l'effetto che la prima ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013). Quanto poi al rilievo che detta clausola differirebbe dal "modulo consensualistico" (già introdotto dall'art. *19-bis* d.l. n. 138/2011, che richiama il percorso procedurale previsto dall'art.

27 1. n. 42 del 2009) idoneo a porre - nella prospettazione delle regioni ricorrenti - le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale, la corte ha osservato che - fermo restando che la previgente disciplina ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa - specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). La corte ha sul punto concluso che siffatta clausola di salvaguardia non può essere considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che quest'ultima non è costituzionalmente necessitata.

14.2.9. L'inapplicabilità di meccanismi sanzionatori alle compartecipazioni previste in sede statutaria per le regioni ad autonomia speciale

Con la sentenza n. **23,** la corte ha dichiarato la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa alle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse dalla regione Friuli - Venezia Giulia in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, dello statuto regionale, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, e dalla regione Sardegna in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 dello statuto regionale. Nell'esaminare le impugnate disposizioni statali intese ad introdurre sanzioni a carico delle regioni che non adottano i provvedimenti richiesti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali pari ad un taglio dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali, nonché della metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio e della giunta regionali, la corte ha rilevato che anche nel giudizio in via principale vale «il costante insegnamento della corte medesima (sentenza n. 21 del 2013, ordinanze n. 255 del 2012, n. 287 del 2011 e n. 110 del 2010) che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a costituzione» (sentenza n. 46 del 2013). Ebbene, nel caso esaminato, la corte ha affermato che un'interpretazione costituzionalmente conforme impone di ritenere che la locuzione censurata non abbia riguardo anche alle compartecipazioni previste in sede statutaria per le regioni ad autonomia speciale, il che sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale (sentenza n. 198 del 2012). Così circoscritto l'ambito operativo dei

meccanismi sanzionatori previsti dal legislatore statale, la corte ha dichiarato la non fondatezza della questione sollevata.

14.2.10. La vigilanza di organi ministeriali per il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa

La sentenza n. **237** ha dichiarato, tra l'altro, non fondate le questioni di legittimità costituzionale - sollevate dalla provincia di Trento in riferimento agli artt. 8, n. 1), 79, comma 4, 87 e 88 dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, al titolo VI dello statuto speciale, al d.p.r. n. 305 del 1988 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), all'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 117, quarto comma, e 119 cost. nonché al principio di ragionevolezza - dell'art. 1, comma 8, del d.l. n. 101 del 2013, il quale prevede visite ispettive di organi ministeriali almeno una volta l'anno, anche nei confronti delle regioni e delle province autonome, al fine di verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa introdotti dalla stessa disposizione, denunciando alla corte dei conti le irregolarità riscontrate. A giudizio della corte la norma impugnata non è applicabile alla provincia autonoma di Trento in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. *12-bis* dello stesso decreto che fa salve le potestà attribuite alle regioni ad autonomia speciale e alle province autonome dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione (comma 2). La corte così argomenta: «È bensì vero che l'impugnato art. 1, comma 8, circoscrive tali verifiche al rispetto, da parte della provincia autonoma, dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa previsti dal d.l. n. 101 del 2013 e non le estende all'intero spettro dell'attività amministrativa e finanziaria della ricorrente; nondimeno, tale disposizione, ove applicata alla provincia autonoma, sarebbe in contrasto con l'art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, ai sensi del quale, nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome, la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, compresa quella di vigilanza, diverse da quelle spettanti allo stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione». La corte, infine, ricorda che in altre occasioni è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013) in quanto eccedenti i limiti del legittimo intervento del legislatore statale, poichè attribuivano «"non già ad un organo magistratuale terzo quale la corte dei conti, bensì direttamente al governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti regioni autonome" (sentenza n. 39 del 2014)».

14.2.11. Il rafforzamento della partecipazione della corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni

La sentenza n. **39** ha esaminato alcune censure, rivolte da regioni a statuto speciale, al d.l. n. 174 del 2012, concernente disposizioni per il rafforzamento della partecipazione della corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni. In particolare, la censura riferita all'art. 1, comma 2, - concernente l'istituzione della relazione semestrale della sezione regionale della corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri - viene respinta in quanto si riconosce che la relazione semestrale, benché non prevista dagli statuti speciali (nella specie della regione Friuli - Venezia Giulia), è strumento che ha fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa, funzionale a prevenire squilibri di bilancio. La questione relativa all'art. 1, comma 6, invece, viene risolta in via interpretativa: la previsione secondo cui "il presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" e "la relazione è, altresì, inviata al presidente del consiglio regionale", non risulta essere lesiva dell'autonomia regionale. Infatti, può essere letta nel senso che le linee guida non riguardano il sistema dei controlli interni, ma la relazione annuale del presidente alla regione. Per contro, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo e secondo periodo, laddove - in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari - attribuisce competenze al presidente della giunta regionale per la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della corte dei conti, così ribaltando il rapporto intercorrente tra il presidente e il consiglio regionale, come delineato nelle rispettive discipline statutarie (Friuli - Venezia Giulia e Sardegna). Parimenti, è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, che - sempre in ambito di procedimenti di controllo dei consigli regionali sui gruppi consiliari - individua nel presidente della giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, anziché nel presidente del consiglio regionale.

14.2.12. I controlli sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali

Con la sentenza n. **40,** la corte ha richiamato il proprio orientamento secondo il quale la competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di istituire forme di sindacato sugli enti locali del proprio territorio non pone in discussione la finalità di uno

strumento, quale il controllo affidato alla corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello "stato - comunità" (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Del resto, la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata", come già affermato dalla stessa corte (in particolare, sentenza n. 425 del 2004)» (sentenza n. 267 del 2006).

14.3. Il contenzioso

14.3.1. regione Friuli - Venezia Giulia

14.3.1.1. Le deduzioni IRES, IRPEF ed IRAP

Con la sentenza n. **26,** la corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 ad 8, e 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 201 del 2011, promossa in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 119, quarto comma, della costituzione, nonché agli artt. 49 e 63 dello statuto della regione Friuli - Venezia Giulia ed al principio di leale collaborazione. Le disposizioni sono state censurate in quanto (senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo) stabiliscono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato *pro quota* o interamente ad essa regione, in virtù di quanto disposto dallo statuto speciale che (all'art. 49) prevede la spettanza di determinate quote fisse di entrate tributarie erariali (quali quelle in esame) riscosse nel territorio della regione stessa. La corte ha rilevato che la regione ricorrente ripropone altra questione già decisa, nel senso della non fondatezza, dalla sentenza n. 155 del 2006 sulla base di argomentazioni motivazionali integralmente ribadite nella specie, data la sostanziale identità del *thema decidendum.* Gli evocati profili di censura sono tra loro essenzialmente collegati da un unico e comune motivo di doglianza e cioè dal rilievo che le norme oggetto di denuncia abbiano alterato il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, con conseguente lesione dell'autonomia regionale quanto alla capacità di finanziare i propri cómpiti. Ed, in tal senso, secondo la corte, è da apprezzarsi anche la dedotta violazione dell'art. 3, primo comma, cost.: la quale non assume autonomo rilievo rispetto alle altre censure e si palesa ammissibile proprio perché la prospettazione che la sorregge intende evidenziare e far valere (non già, o non solo, una mera diversità di trattamento rispetto alla regioni ordinarie) bensì un *vulnus* alla sfera di competenza della ricorrente in ambito finanziario. La corte - osservato che la disciplina dei tributi su cui incidono le norme denunciate appartiene alla competenza esclusiva dello stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), cost., la quale consente al legislatore statale di variarne la

disciplina, incidendo sulle aliquote, e persino di sopprimerli (sentenza n. 97 del 2013) - afferma che nell'esercizio di tale potestà esclusiva (e dunque, come nel caso di specie, nella modulazione del prelievo fiscale), non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le regioni, debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale - diversamente - verrebbe ad essere depauperata» (così la citata sentenza n. 431 del 2004). Ciò in quanto, rimarca la corte, deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenze n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004); e dall'altro lato, che, dalla evocata previsione statutaria (art. 49) di spettanza alla regione di quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa, sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in una rigida garanzia "quantitativa" di disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato (sentenza n. 241 del 2012). Inoltre la corte ha anche ribadito come, a seguito di manovre di finanza pubblica, ben possano 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 cómpiti (sentenze n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 298 del 2009 e n. 256 del 2007). Evenienza, questa, che non è possibile verificare, giacché - al di là di una generica contestazione in ordine al fatto che, quella richiesta alla regione, sarebbe una *probatio diabolica* - l'assunto riguardante l'inadeguatezza finanziaria della manovra non è stato oggetto neppure di un tentativo di dimostrazione da parte della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, la quale non ha fornito alcun dato quantitativo concreto, dal quale poter desumere l'effettiva incidenza negativa della diminuzione del gettito derivante dalle norme impugnate rispetto allo svolgimento delle sue funzioni costituzionali di ente dotato di autonomia speciale. Infine, la corte ha ritenuto infondato il correlato profilo di doglianza riguardante la dedotta violazione dell'art. 63, quinto comma, dello statuto (secondo cui «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle camere, del governo e della regione, e, in ogni caso, sentita la regione») e del principio di leale collaborazione, proposto in ragione della mancata attivazione, nella specie, della procedura di consultazione, prevista dalla citata norma, allorquando si debba provvedere alla modificazione delle disposizioni finanziarie

di cui al titolo IV dello statuto medesimo. Nel merito è stato ritenuta dirimente la considerazione che, nella specie, nessuna delle norme statutarie è stata oggetto di alcuna modificazione, né formale, né sostanziale, da parte delle disposizioni impugnate, che hanno per oggetto la determinazione della base imponibile di tributi erariali, di competenza esclusiva del legislatore statale. D'altronde, la corte ha anche ripetutamente e costantemente escluso che le procedure collaborative fra stato e regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 cost., alla mera occorrenza di "casi straordinari di necessità e d'urgenza"» (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009).

14.3.1.2. Applicabilità alla regione Friuli - Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale

"Con riguardo alle questioni riferite alle disposizioni in materia di assunzione di personale, va innanzitutto confermata l'applicabilità alla regione autonoma Friuli - Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica stabiliti dalla legislazione statale, più volte riconosciuta da questa corte (da ultimo, sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012). Non può accogliersi, perciò, la tesi della difesa regionale, la quale, per sostenere la inapplicabilità alla regione autonoma Friuli - Venezia Giulia dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dal decreto-legge n. 78 del 2010, richiama le pronunce n. 260 del 2013, n. 267 e 215 del 2012. Dette sentenze si riferiscono esclusivamente alla regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e si basano sulle specifiche disposizioni riguardanti tale regione. Le relative motivazioni non possono quindi estendersi alla regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, per la quale la legge 30 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello stato - legge di stabilità 2011) ha previsto espressamente l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 1, comma 156); né vi sono disposizioni statutarie che ostano a tale applicazione". Così la sentenza **54.**

14.3.2. regione Sardegna

14.3.2.1. Il contenimento della spesa per il personale

"Questa corte ha reiteratamente affermato, dalla sentenza n. 173 del 2012, che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, indicato dal presidente del consiglio dei ministri come norma interposta, costituisce, in effetti, un principio fondamentale di «coordinamento della finanza

pubblica» (sentenze n. 289 e n. 18 del 2013 e n. 262 del 2012) e l'ha ritenuto applicabile, più di una volta, alla stessa regione autonoma Sardegna (sentenze n. 277 del 2013 e n. 212 del 2012), come altre disposizioni statali ponenti vincoli stringenti *in subiecta materia* ad altre regioni a statuto speciale *(ex plurimis,* sentenze n. 3 del 2013 e n. 217 del 2012)". Così la sentenza n. **87,** che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., dell'art. 2, della legge della regione Sardegna n. 4 del 2013, nel testo originario e nel testo sostituito dall'art. 1 della legge della regione Sardegna 23 aprile 2013, n. 9. Le norme dichiarate incostituzionali prevedevano che le assunzioni di personale effettuate nell'ambito dei progetti speciali "cantieri comunali per l'occupazione" e "cantieri verdi" non dovessero essere contenute entro i limiti stabiliti, per il contenimento della spesa per il personale, dal comma 28 dell'art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

14.3.3. regione Sicilia

14.3.3.1. La devoluzione allo stato del maggior gettito riscosso nella regione siciliana

La sentenza n. **145** ha ad oggetto l'art. *7-bis,* commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013, il quale prevede: a) la concessione di un contributo di 98,6 milioni di euro per l'anno 2013 al fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004; b) la concessione di un contributo di 197,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2019 per la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della regione Abruzzo. La disposizione prevede che detti contributi siano finanziati con le maggiori entrate derivanti dalla rideterminazione delle misure dell'imposta fissa di bollo. La regione siciliana ha impugnato la disposizione predetta in quanto sarebbe stata lesa la sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione del maggior gettito riscosso nella regione siciliana allo stato. Ciò posto, la corte ricorda preliminarmente che «l'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime"» (sentenza n. 241 del 2012). Successivamente, la corte osserva che nel caso di specie ricorrono entrambe le prime due condizioni richieste dallo statuto siciliano. In particolare, con riguardo alla seconda condizione, la corte ricorda il suo consolidato orientamento secondo cui «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a

nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, *ex plurimis,* sentenze n. 348 del 2000 e n. 143 del 2012)» (sentenza n. 265 del 2012); «per aversi novità dell'entrata, è sufficiente il verificarsi di «un "incremento di gettito" (sentenza n. 198 del 1999), cioè una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo» (sentenza n. 241 del 2012) ». Nella fattispecie, la corte afferma che l'art. *7-bis,* comma 3, del d.l. n. 43 del 2013, aumentando due misure dell'imposta fissa di bollo, determina proprio un incremento di gettito, un'entrata aggiuntiva che senza tale disposizione non si sarebbe verificata. Con riferimento, invece, alla terza condizione, - concernente la destinazione del gettito della nuova entrata a particolari finalità contingenti o continuative dello stato - la corte distingue tre diversi contenuti della disposizione. La parte relativa alla destinazione delle maggiori entrate per l'anno 2013 all'incremento della dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004: per essa la corte riconosce che, come emerge dalla lettura congiunta dei commi 4 e 5 dell'art. *7-bis,* la destinazione al fondo istituito «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale», identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica. Dunque dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata "nella parte in cui riserva allo stato il maggior gettito tributario derivante da tali commi riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della regione siciliana". Diverso è invece l'esito dello scrutinio in relazione agli ulteriori profili di censura. Infatti, la destinazione delle maggiori entrate nel periodo 2014 - 2019 a copertura degli oneri derivanti dalla prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della regione Abruzzo non lede l'autonomia finanziaria della regione siciliana, in quanto sussiste la terza condizione richiesta dallo statuto siciliano per la devoluzione all'erario statale del maggior gettito: in questo caso, infatti, il requisito della specifica destinazione del maggior gettito dell'imposta di bollo realizzato nel periodo 2014 - 2019 emerge con chiarezza dalla lettura congiunta dei commi 1 e 5 della disposizione impugnata, poiché la nuova entrata viene espressamente finalizzata alla copertura degli oneri rappresentati dai contributi per far fronte alle esigenze dell'edilizia privata derivanti dal sisma. Quanto, infine, alla destinazione delle maggiori entrate per il periodo successivo all'esercizio 2019 a copertura degli oneri derivanti dalla prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della regione Abruzzo, la corte dichiara la questione non fondata, in quanto fondata su un erroneo presupposto interpretativo. Deve infatti escludersi, dalla chiara lettera della disposizione, che per il periodo successivo al 2019 il maggior gettito continui ad essere riservato allo stato.

La sentenza n. **207** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto della regione siciliana (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455) nonché delle correlate norme di attuazione di cui al d.p.r. 26 luglio 1965, n. 1074 - dell'art. 21, comma 3, alinea e lett. *a),* del d.l. n. 63 del 2013 nella parte in cui ricomprendeva nell'aumento di gettito derivante dalle misure previste dagli artt. 14 e 16 del d.l. n. 63 del 2013 (risultante dalla differenza tra il costo delle agevolazioni fiscali ivi stabilite e i maggiori introiti per imposte dirette ed IVA che si prevedono come conseguenti all'incremento delle attività economiche agevolate) anche i tributi riscossi nella regione siciliana. La disposizione censurata, infatti, facendo confluire il suddetto maggiore gettito nel bilancio statale, non contiene una clausola di salvaguardia che preveda l'inapplicabilità delle disposizioni in esame alle regioni ad autonomia speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Nel caso di specie, in particolare, non ricorrono i tre presupposti, previsti dall'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, che consentono di derogare al principio di attribuzione alla regione siciliana di tutte le imposte statali riscosse nell'isola. Infatti, mentre è pacifico il carattere tributario dell'entrata e la destinazione a «finalità contingenti o continuative dello stato, specificate nelle leggi medesime» - condizione soddisfatta «quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire "particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate" nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012)» (sentenza n. 241 del 2012) - va escluso il carattere di novità dell'entrata tributaria trattandosi di tributi già dovuti in base alla precedente normativa fiscale (sentenza n. 241 del 2012), il cui gettito non muta per il mutare della norma ma aumenta *(rectius,* potrebbe aumentare), per l'ipotizzato effetto incentivante sugli investimenti nei settori specifici interessati dalle norme. In termini più generali, poi, come già chiarito in altre occasioni, l'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965 «va inteso nel senso che deve essere assicurato alla regione il gettito derivante dalla "capacità fiscale" che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria» (sentenza n. 306 del 2004), a nulla rilevando che, come nel caso di specie, l'incremento della capacità fiscale sia dovuto a detrazioni fiscali introdotte dal legislatore statale, peraltro comunque poste a carico della regione.

14.3.4. regione Trentino - Alto Adige

14.3.4.1. La gratuità degli incarichi nella pubblica amministrazione

La sentenza n. **99** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 cost., e agli artt. 79 e 104, primo comma, dello statuto speciale per il Trentino - Alto Adige (d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670),

dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 78 del 2010, che prevede per i titolari di cariche elettive la gratuità di qualsiasi incarico conferito dalla pubblica amministrazione, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, salvo il rimborso delle spese sostenute, e la limitazione a 30 euro di eventuali gettoni di presenza. Non è ravvisabile, in particolare, alcuna violazione dei menzionati parametri statutari in quanto la provincia autonoma di Bolzano, per espressa previsione dell'art. 79, comma 4 dello statuto, è tenuta ad adeguare la propria legislazione ai principi stabiliti dalle leggi dello stato. Nel caso di specie, infatti, la normativa statale censurata introduce un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che costituisce un limite applicabile alla legislazione provinciale, senza necessità che venga previamente attivata la procedura legislativa concordata tra governo e provincia, prevista dall'art. 104, primo comma, dello statuto medesimo. Va ribadito, inoltre, che il comma 3 del richiamato art. 79 - in base al quale la provincia autonoma di Bolzano concorda con lo stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» - «"detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno; per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, la regione Trentino - Alto Adige e le province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali, legiferando entro i limiti stabiliti dallo statuto, in particolare agli articoli 4 e 5" (sentenza n. 221 del 2013)».

14.3.5. provincia di Bolzano

14.3.5.1. Il contenimento dei costi per il personale

Con la sentenza n. **61** la corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 1 e *2-bis*, del d.l. n. 78 del 2010, promosse, in riferimento all'art. 119 cost. e all'art. 8, numero 1), ed al titolo VI dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, dalla provincia di Bolzano. Come già riconosciuto dalla corte (sentenza n. 215 del 2012), si tratta, di norme «legittimamente emanate dallo stato nell'esercizio della sua potestà legislativa nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica». Difatti la prima disposizione - stabilendo un limite massimo al trattamento economico di tutti i dipendenti delle regioni e degli enti regionali - impone un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale, che ha l'effetto finale di fissare, per gli anni 2011 - 2013, l'ammontare complessivo degli esborsi a carico delle regioni e delle province autonome a titolo di trattamento economico del personale già in servizio alla data di entrata in vigore della norma, in misura non superiore a quello dell'anno 2010; mentre l'art. 9, comma *2-bis*, del d.l. n. 78 del 2010 - disponendo che dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del

personale in servizio - introduce un limite per un settore rilevante della spesa per il personale, costituito dalle voci del trattamento accessorio. Non fondate sono state ritenute anche le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla medesima provincia di Bolzano in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 cost., in relazione all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, che ha imposto, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione - lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio. La corte non aderisce alle censure della ricorrente che ritiene lesa la sua autonomia finanziaria a causa della natura di dettaglio della disposizione impugnata, in quanto questa pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale, lasciando alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previsti. Ribadisce, dunque, la corte, nel solco della precedente giurisprudenza (sentenze n. 18 del 2013 e n. 173 del 2012), che l'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010 è stato legittimamente emanato dallo stato nell'esercizio della sua competenza nella materia concorrente di «coordinamento della finanza pubblica».

14.3.5.2. La riduzione dei costi degli apparati amministrativi

La sentenza n. **72** ha dichiarato non fondate alcune questioni proposte in via principale dalla provincia di Bolzano avverso molteplici disposizioni dell'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010, che introducono misure per la riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Lo stesso art. 6, tuttavia, prevede che le misure in esso contenute non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica (comma 20, primo periodo); ed altresì, che l'obbligo di versamento al bilancio dello stato delle somme provenienti dalle riduzioni di spesa, non abbia applicazione per gli "enti territoriali e gli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del servizio sanitario nazionale, nonché alle associazioni di cui all'articolo 270 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267" (comma 21, secondo periodo). La provincia di Bolzano lamenta la lesione della sua autonomia finanziaria in quanto le misure contenute nell'art. 6 avrebbero carattere puntuale e di dettaglio; lamenta, inoltre, l'assenza di un esplicito esonero degli enti e degli organismi strumentali facenti capo all'ordinamento provinciale. La corte, in primo luogo, ribadisce che l'art. 6 stabilisce principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 221 e n. 36 del 2013, n. 262, n. 217, n. 211 e n. 139 del 2012) e che esso non lede l'autonomia finanziaria di

regioni e province a statuto speciale, in quanto anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 139 del 2012). In secondo luogo - con riguardo alle censure riferite al comma 20, primo periodo, e al comma 21, secondo periodo - osserva che il presupposto interpretativo da cui muove la provincia è errato in quanto l'ambito soggettivo di applicazione delle due norme include anche gli altri enti e organismi strumentali che fanno capo all'ordinamento provinciale autonomo. Già la sent. n. 139 del 2012 aveva affermato che il citato comma 20, primo periodo, nella parte in cui menziona le regioni, le province autonome e gli enti del servizio sanitario nazionale, va inteso nel senso che le disposizioni dell'art. 6 «non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali». Ora, osserva la corte, le medesime argomentazioni vanno applicate anche al comma 21, secondo periodo, dell'art. 6, che, con una formula analoga a quella usata nel comma 20, primo periodo, richiama gli «enti territoriali» e gli «enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del servizio sanitario nazionale».

Relazione 2015
Parte II, capitolo III, sezione II

1. La diversa condizione delle autonomie ordinarie e speciali

"é Si rivela così una utilizzazione impropria del giudizio in via principale, diretto non già alla definizione degli assetti e dei rapporti competenziali degli enti territoriali coinvolti, bensì alla manifestazione, squisitamente politica, di una generale insoddisfazione della ricorrente per la differenza tra la condizione di essa regione a statuto ordinario (fiscalmente soggetta alle regole di cui all'art. 119 cost.) e quella delle provincie autonome a statuto speciale, con autonomia fortemente differenziata. Ciò, tuttavia, senza considerare (né argomentare) in ordine al fatto che tale differente situazione (lungi dal contrastarvi) è frutto di una specifica scelta costituzionale, dettata dal primo comma dell'art. 116 cost., per la quale, in ultima analisi, la potestà primaria delle regioni a statuto speciale ne costituisce elemento caratterizzante, che non si trasforma, per ciò solo, in elemento di rottura del sistema nazionale unitario".

Così la sentenza n. **251**, che ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 518, della legge n. 147 del 2013 - proposta dalla regione Veneto nei confronti del governo, della pegione Trentino - Alto Adige e delle province di Trento e di Bolzano - sulla competenza in materia tributaria delle province autonome.

8. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

8.1. L'inderogabilità degli standard di tutela della fauna da parte delle regioni speciali (pur titolari di competenza legislativa in materia di caccia)

La sentenza n. **2** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, lettera d), della legge della regione Friuli - Venezia Giulia n. 15 del 2012 (in relazione al periodo in cui ha ricevuto applicazione prima dell'abrogazione intervenuta in corso di giudizio ad opera dell'art. 4, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 7 del 2013). Il ricorrente governo censura la disposizione in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), cost. e alla competenza legislativa regionale in materia di caccia (art. 4, numero 3, dello statuto), perché consente ai recuperatori abilitati l'attività di recupero della selvaggina con l'utilizzazione dell'arma «ogni giorno della stagione venatoria compresi i martedì e venerdì, senza limiti di orario e fino a due giorni dopo la chiusura» della stessa. La corte rileva che la facoltà riconosciuta ai recuperatori di utilizzare l'arma durante i giorni della stagione di caccia riservati al cosiddetto silenzio venatorio, e comunque nei due giorni successivi alla chiusura della stagione stessa, si pone in contrasto con la disposizione dell'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 che vieta il trasporto di armi per uso venatorio, che non siano scariche e in custodia, nei giorni durante i quali la caccia non è consentita, in particolare nei giorni di martedì e venerdì, «nei quali l'esercizio dell'attività venatoria è in ogni caso sospeso». Il divieto deve ritenersi espressivo della competenza esclusiva

dello stato a determinare standard di tutela della fauna, che non sono derogabili da parte della regione neppure nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di caccia (ex plurimis, sentenze n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 387 del 2008).

8.2. Il servizio idrico

Con la sentenza n. **142** la corte ha dichiarato non fondata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della regione Valle d'Aosta n. 5 del 2014, nella parte in cui prevede che la giunta regionale "definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia". Il collegio richiama la costante giurisprudenza costituzionale sulla ascrivibilità della disciplina della tariffa del servizio idrico integrato alle materie della tutela dell'ambiente e della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva statale (sentenze n. 67 del 2013, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009). Precisa, però, che tale giurisprudenza, riferita al riparto delle attribuzioni fra lo stato e le regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente applicabile alla regione autonoma Valle d'Aosta considerate le speciali competenze ad essa spettanti statutariamente. Sulla base dei suoi precedenti (in particolare sentenza 233 del 2013) e della verifica complessiva e sistematica delle attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione, la corte riconosce in capo alla regione Valle d'Aosta una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti. Tale competenza, in quanto spettante alla regione in base alla normativa statutaria e di attuazione statutaria preesistente alla riforma del titolo V cost., a seguito di quest'ultima non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, considerato che "la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia" già spettante alle regioni o province ad autonomia speciale (sentenza n. 357 del 2010). Da ultimo, la corte ricorda che la norma regionale impugnata si limita a precisare che la competenza regolatoria in materia tariffaria deve essere esercitata dalla giunta "nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia". L'organo regionale è, dunque, tenuto a conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale, con la conseguenza che, per tale via, risulta salvaguardato l'interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali.

8.3. La riduzione dei posti letto ospedalieri

La sentenza n. **125** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., dell'art. 15, comma 13, lett. c), del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui applicava alle province autonome di Bolzano e di Trento le specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria da esso previste. La corte, preliminarmente, ricorda che secondo la sua giurisprudenza la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010)" e che "ai sensi della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006), la potestà concorrente in materia di tutela della salute è riferibile anche alle province autonome, perché più ampia di quella, ugualmente concorrente, statutariamente ad esse riconosciuta in tema di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera". Nel merito, la corte ascrive i primi due periodi della disposizione censurata, che per l'appunto prevedono la riduzione dei posti letto ospedalieri, ai detti titoli di competenza legislativa, secondo i quali lo stato determina i principi generali della materia e le regioni la normazione specificativa. Tuttavia - osserva la corte - le norme impugnate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio, sicché risulta lesa la competenza delle province ricorrenti. A tale argomento aggiunge il rilevo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello stato [...]». Dunque, lo stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti.

8.4. La tracciabilità dei flussi finanziari negli appalti pubblici

La sentenza n. **33** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge della regione Sicilia n. 15 del 2008, che, con riferimento agli appalti pubblici di importo superiore a centomila euro, introduceva una propria disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari (obbligo di un numero di conto corrente unico sul quale far confluire tutte le somme relative all'appalto, nonché risoluzione del contratto in ipotesi di rinvio a giudizio, per favoreggiamento nell'ambito di procedimenti relativi a reati di criminalità organizzata, del legale rappresentante o di un dirigente dell'impresa aggiudicataria). La corte, per la finalità delle norme impugnate, l'oggetto materiale su cui incidono e gli strumenti normativi impiegati, riconduce la disciplina alla materia, di esclusiva competenza statale, «ordine pubblico e sicurezza» - che, per costante giurisprudenza, ha per oggetto le «misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico» (ex plurimis, sentenza n. 118 del 2013) - e conseguentemente, dichiara l'estraneità del

legislatore regionale rispetto a tale competenza (sentenza n. 35 del 2012), senza che possa essere invocata l'autonomia speciale statutariamente accordata alla regione siciliana (sentenza n. 55 del 2001). D'altra parte, sottolinea la corte, si tratta di misure specifiche di prevenzione e contrasto alla criminalità organizzata, il cui carattere fondamentale consiste proprio nella conformazione uniforme su tutto il territorio dello stato e nella coerenza sistematica con l'intero impianto della legislazione nazionale, finalizzata a combattere la penetrazione della malavita nelle commesse pubbliche. Osserva aggiuntivamente la corte che la legislazione statale - oltre a contemplare cause di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di concessioni ed appalti e di divieto di stipulazione dei contratti (art. 38 del codice dei contratti pubblici) - diversamente prevede con riferimento ad evenienze analoghe a quella di cui alla norma censurata, per il tramite dell'informazione antimafia interdittiva, l'inibizione alla stipulazione, approvazione o autorizzazione del contratto ed il potere di recederne, nel caso sia stato concluso (artt. 84, comma 4, lettera a, e 94 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione). Infine, in ragione della stretta ed inscindibile connessione con le norme dichiarate incostituzionali, la corte dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 2, comma 3, della legge reg. Sicilia n. 15 del 2008.

9.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

9.2.1. Il federalismo fiscale e le autonomie speciali (quadro normativo e giurisprudenziale)

La sentenza n. **155** offre una precisa e completa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale del sistema della fiscalità locale delle autonomie speciali. Si riportano per esteso i relativi passaggi: "È opportuno poi sottolineare come un rapido esame della disciplina finanziaria delle autonomie speciali sia sufficiente ad individuare, quale connotato tipico della stessa, la compartecipazione ai tributi erariali afferenti al proprio territorio. Ogni statuto elenca i tributi erariali dei quali una quota percentuale è attribuita alla regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di tributo, il criterio di computo, le modalità di attribuzione. Talune specificazioni di dettaglio sono rimesse, poi, alle norme di attuazione. Le compartecipazioni possono essere considerate tributi regionali solo ai fini della devoluzione del gettito. Non sono regionali, invece, per quanto riguarda struttura e fonti normative di regolazione: istituzione, soggetti passivi, base imponibile, sanzioni, contenzioso sono disciplinati dalla legislazione statale. In ogni caso, si può dire che il tratto distintivo più rilevante dell'autonomia speciale sta proprio nell'entità della devoluzione del gettito delle entrate tributarie che risponde al principio secondo il quale i tributi erariali rimangono per la maggior parte sul territorio a cui sono riferibili. Proprio in conformità a tale assunto, disposizioni di carattere generale - nel caso della regione siciliana (art. 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965) - o "residuali" - nel caso delle altre autonomie

speciali (con l'eccezione della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia) - attribuiscono alle province autonome di Trento e di Bolzano (art. 75, comma 1, lettera g, del decreto del presidente della repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige», nella misura di nove decimi), alla regione autonoma Valle d'Aosta (art. 4, terzo comma, della legge n. 690 del 1981, nella misura di nove decimi) ed alla regione autonoma Sardegna (art. 8, primo comma, lettera m, dello statuto, nella misura di sette decimi) la compartecipazione a tutte le altre entrate tributarie erariali non altrimenti indicate nello statuto o nelle relative norme di attuazione. Ben quattro dei cinque statuti speciali vigenti (art. 63, quinto comma, dello statuto speciale della regione Friuli - Venezia Giulia, art. 54, quinto comma, dello statuto speciale per la Sardegna; art. 50, quinto comma, dello statuto speciale per la Valle d'Aosta; art. 104, primo comma, del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino - Alto Adige) prevedono - per le disposizioni in materia finanziaria - una particolare disciplina, la quale consente che le norme statutarie possano essere modificate attraverso una legge ordinaria statale, il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo stato e l'autonomia speciale. Detta procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali, in ragione delle semplificate e spedite modalità che rendono flessibile la dinamica delle fonti costituzionali in un settore fortemente influenzato dall'intrinseca mutevolezza della materia. A questo specifico profilo delle fonti normative statutarie si è ispirato, come di seguito meglio specificato, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nell'individuare i criteri per porre in essere una revisione delle norme finanziarie uniforme e coerente con la generale riforma della fiscalità territoriale. Nel corso della XVI legislatura sono intervenute modifiche all'ordinamento degli enti territoriali che hanno riguardato - tra l'altro - l'attuazione dei principi del federalismo fiscale nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome. Le procedure e i criteri di modifica sono in particolare, fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Quest'ultimo dispone, tra l'altro, che «1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti [...] secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi, e secondo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica di cui all'articolo 2, comma 2, lettera m). 2. Le norme di attuazione di cui al comma 1 tengono conto della dimensione della finanza delle predette regioni e province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva, delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, ove ricorrano, dei costi

dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali. Le medesime norme di attuazione disciplinano altresì le specifiche modalità attraverso le quali lo stato assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale, ferma restando la copertura del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della costituzione, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8, comma 1, lettera b), della presente legge. [...] Inoltre, le predette norme, per la parte di propria competenza: a) disciplinano il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia, rispettivamente, di finanza regionale e provinciale, nonché di finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma; b) definiscono i princìpi fondamentali di coordinamento del sistema tributario con riferimento alla potestà legislativa attribuita dai rispettivi statuti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in materia di tributi regionali, provinciali e locali [...]. 7. Al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della presente legge e dei principi che da essa derivano, nel rispetto delle peculiarità di ciascuna regione a statuto speciale e di ciascuna provincia autonoma, è istituito presso la conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione, un tavolo di confronto tra il governo e ciascuna regione a statuto speciale e ciascuna provincia autonoma, costituito dai ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Il tavolo individua linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà e per valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti, verificandone la coerenza con i princìpi di cui alla presente legge e con i nuovi assetti della finanza pubblica [...]». L'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 - recante «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale» - aggiunge, tra l'altro, ai precetti della legge di delega i seguenti: «[...] 2. Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare: a) nei casi in cui, in base alla

legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti. 3. [...]. Alle [regioni a statuto speciale e alle province autonome] spettano le devoluzioni e le compartecipazioni al gettito delle entrate tributarie erariali previste dal presente decreto nelle misure e con le modalità definite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione per i medesimi tributi erariali o per quelli da essi sostituiti. [...] In materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva, la conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica [...] monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del predetto limite, anche con riferimento alle tariffe, e propone al governo le eventuali misure correttive». Dalla lettura della legge n. 42 del 2009 e del decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale testé richiamato si evincono elementi importanti ai fini della presente decisione: a) conferma del metodo pattizio quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra stato e autonomie speciali; b) principio di neutralità nella rideterminazione delle attribuzioni fiscali alle autonomie speciali da attuare secondo il canone della leale collaborazione; c) finalità di razionalizzazione e perequazione del meccanismo rideterminativo del riparto fiscale; d) criterio guida della "sostituzione" dei tributi per assicurare il nuovo riparto della fiscalità territoriale. In definitiva, si tratta di criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata. Quanto al profilo sub a), occorre poi precisare che, anche alla luce di quanto argomentato a proposito della dinamica delle fonti delle autonomie speciali, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - ancorché non goda di rango costituzionale - è disposizione assolutamente coerente con l'ordinamento finanziario di queste ultime. In definitiva esso dispone «una vera e propria "riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti" speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentenza n. 241 del 2012). Quanto al profilo sub b), è da sottolineare come il principio di neutralità finanziaria operi all'interno delle relazioni tra stato e regioni in due direzioni: da un lato, comporta che la riforma fiscale non modifichi gli assetti della finanza pubblica allargata e la

coerenza con i limiti della pressione fiscale complessivamente stabiliti; dall'altro, impone che la rideterminazione dei tributi oggetto di compartecipazione da parte delle autonomie speciali non riduca le risorse disponibili in modo da pregiudicare assetti organizzativi ed esercizio delle funzioni consolidatisi all'interno delle autonomie stesse. Per quel che riguarda il canone della leale collaborazione, il legislatore ne prevede l'attuazione attraverso un apposito tavolo di confronto tra il governo e ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma presso la conferenza stato - regioni (tavolo istituito con d.p.c.m. 6 agosto 2009) con il compito di individuare le linee guida per la partecipazione delle autonomie speciali, secondo le norme attuative dei rispettivi statuti, agli obiettivi della legge di delega sul federalismo fiscale. Infine, per quel che riguarda l'obiettivo di razionalizzazione e perequazione del riparto del gettito fiscale, il legislatore prevede la possibilità, ad invarianza finanziaria complessiva, di una riduzione della porzione di spettanza delle autonomie speciali - peraltro accompagnata da un'opposta possibilità di incremento nel caso di autonomie speciali svantaggiate - , la quale, tuttavia, non può pregiudicare, attraverso un decremento sproporzionato e sostanzialmente ablativo, il principio della "sostituzione" dei tributi erariali nuovi rispetto ai vecchi. A ben vedere, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e l'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, individuando criteri procedimentali e sostanziali per una proporzionata modificazione dell'assetto delle relazioni finanziarie inerenti al riparto fiscale - necessaria per effetto della riforma avviata dalla stessa legge n. 42 del 2009 che, modificando ed innovando importanti fattispecie tributarie oggetto di tali relazioni, fa sì che dette fattispecie non trovino più automatico riscontro con le vigenti prescrizioni degli statuti - realizzano, nella loro combinazione, un bilanciamento dei principi costituzionali di tutela della autonomia finanziaria degli enti territoriali a statuto speciale con l'equilibrio finanziario di cui agli articoli 81 e 97, primo comma, cost., come introdotto dalla sopravvenuta novella".

9.2.2. Il mancato percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, l'impossibile ruolo di supplenza della corte nei confronti del legislatore, la necessità di un consapevole contraddittorio tra stato e autonomie - monito al legislatore

La sentenza n. **155** ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale - promosse in riferimento ai rispettivi statuti dalle regioni Valle d'Aosta, Friuli - Venezia Giulia e Sardegna - degli artt. 13 e 14 del d.l. n. 201 del 2011 e 1, commi 380, 383 e 387, della legge n. 228 del 2012, concernenti la compartecipazione ai tributi erariali IMU e TASI riscossi nei territori regionali. Le regioni ricorrenti lamentavano la sottrazione di una parte delle competenze tributarie loro spettanti senza correlate misure riequilibratrici e, dunque, in violazione dei rispettivi statuti. La corte, dopo aver ricostruito ampiamente il quadro normativo e giurisprudenziale, prende atto che il percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 è rimasto sostanzialmente

inattuato e constata che, in assenza di un procedimento di riequilibrio in grado di assicurare la proporzione tra risorse fiscali attribuite e funzioni effettivamente esercitate ed il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla riforma fiscale, il richiesto intervento con riferimento ai parametri statutari vigenti condurrebbe a risultati ancor più irragionevoli. Dunque, la corte afferma l'impossibilità che essa eserciti un ruolo di supplenza nei confronti del legislatore e, pur riconoscendo che il procedimento unilaterale adottato dallo stato non è stato rispettoso del principio di leale collaborazione, dichiara l'inammissibilità delle questioni. A questa dichiarazione segue l'affermazione della indefettibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione del contesto nel quale deve collocarsi un altrettanto indefettibile contraddittorio tra stato e autonomie. Si riportano di seguito i passaggi più significativi: "In definitiva, la ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa corte spetta valutarne a posteriori la correttezza. Ciò non comporta tuttavia che gli effetti distorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio possano consolidarsi in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie speciali né agli equilibri della finanza pubblica. A differenza di quanto accaduto, sempre con riferimento alle autonomie speciali, per il concorso al rispetto del patto di stabilità e degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea nell'ambito della manovra di stabilità, la cui unilaterale determinazione trova ragione nella tempistica della manovra stessa e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015), nel caso in esame il riassetto fiscale generale ed il susseguirsi di norme mutevoli e non sufficientemente coordinate tra loro viene a determinare uno scenario che non costituisce né una manovra provvisoria suscettibile di consolidamento, come nel caso precedentemente evocato, né un'operazione servente agli equilibri complessivi di finanza pubblica. Infatti, il mancato rispetto del principio di leale collaborazione ha prodotto una situazione di potenziale squilibrio tra le entrate così unilateralmente rideterminate ed il fabbisogno di spesa storicamente consolidato delle autonomie speciali. In sostanza, il mancato aggiornamento secondo i canoni di legge delle norme riguardanti le entrate fiscali delle autonomie speciali ha finito per indebolire le ragioni della specialità nel loro complesso. Se l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede che le entrate tributarie, fermo restando il principio di tendenziale assegnazione del gettito su base territoriale, non siano esonerate da un ragionevole dimensionamento in conformità a criteri di utilizzazione ispirati all'economicità ed alla solidarietà finanziaria e se è già stato affermato che gli statuti non assicurano alle autonomie

speciali «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013), le possibilità di dimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa corte, secondo il quale «nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012). Ne consegue che il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni da esse esercitate deve essere tenuto al riparo da mutamenti legislativi - come quelli in esame - strutturati in modo tale da turbare l'equilibrio di bilancio delle singole autonomie speciali. Quest'ultimo può essere realizzato solo attraverso un consapevole contraddittorio tra stato ed autonomie, in modo da consentire che l'eventuale riallocazione delle risorse fiscali non provochi squilibrio o grave compressione delle funzioni regionali, ma si realizzi nel modo più efficace in relazione agli interessi dialettici della valorizzazione degli enti a statuto speciale e dell'equilibrio della finanza pubblica. In ogni caso, non risulta rispettato da parte dello stato il metodo pattizio sotto il profilo sia procedurale che sostanziale, per effetto dell'adozione di norme, tendenzialmente dirette a sottrarre una parte delle competenze tributarie spettanti alle ricorrenti senza correlate misure riequilibratrici. È opportuno in proposito evidenziare come - conformemente al costante orientamento di questa corte - solo il metodo paritetico (da cui scaturiscono le norme finanziarie degli statuti e le relative norme di attuazione) determini «i contenuti storico - concreti dell'autonomia regionale» e quindi ponga «un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo dell'ordinamento cui le norme di attuazione [e l'autonomia speciale che le giustifica] sono preordinate» (sentenza n. 213 del 1998). Per questo motivo, la riforma in materia di federalismo fiscale non può - attraverso la concatenazione di norme potenzialmente riduttive delle risorse di spettanza delle autonomie speciali - comprimere, con modalità indirette e senza contraddittorio in ordine alla sostenibilità delle stesse, le condizioni particolari di autonomia previste dai rispettivi statuti. Le stesse autonomie speciali sono, comunque, titolari di un potere di

iniziativa per un esame partecipe, insieme allo stato, delle questioni di comune rilevanza in tema di relazioni finanziarie ed alla conseguente evoluzione normativa in senso conforme ai canoni costituzionali. Nel descritto contesto, infatti, la dialettica degli interessi in rilievo non può limitarsi al confronto bilaterale in quanto, se è vero che le autonomie speciali sono caratterizzate anche da una specialità interna al loro genere e che quest'ultima può comportare diversi criteri qualitativi e quantitativi di attribuzione delle risorse fiscali, le categorie economico - finanziarie di riferimento per un eventuale processo di riequilibrio devono essere necessariamente omogenee ed il più possibile condivise, in modo da perseguire un armonico processo di composizione, idoneo a mantenere gli standard funzionali già raggiunti, senza pregiudicare i bilanci pubblici con una pressione fiscale e di spesa non tollerabile per la collettività intesa nel suo complesso." [...] "L'inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale ed allo stesso disegno della legge n. 42 del 2009 ha determinato una situazione che può pregiudicare l'assetto economico - finanziario delle autonomie speciali nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l'attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesse autonomie speciali. L'indefettibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione di tale dialettico contesto, se non consente di superare - per le ragioni già esposte - la ritenuta inammissibilità delle questioni, in quanto non pregiudica la «priorità di valutazione da parte del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario» (sentenza n. 23 del 2013), impone tuttavia di sottolineare l'esigenza che le parti, e lo stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia, concretamente diretto ad assicurare regole appropriate per il futuro. Ciò nel rispetto dei vincoli di sistema, assicurando in tal modo un ottimale riparto delle risorse fiscali. Vale in proposito, ancor più che per il concorso delle regioni a statuto speciale agli obiettivi del patto di stabilità, il vincolo di metodo già richiamato nella sentenza n. 19 del 2015. Infatti, se l'adozione unilaterale in via provvisoria dei criteri per la disciplina delle pertinenti relazioni finanziarie può essere giustificata in quel caso dalla tempistica della manovra di stabilità, in quello di specie il protrarsi dell'anomala situazione precedentemente illustrata pone in essere un ingiustificato sacrificio «della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla regione e [la] violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)» (sentenza n. 39 del 2013), al quale va posto immediato rimedio".

Con la sentenza n. **89** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013 - promossa, in riferimento all'art. 36 dello

statuto della regione siciliana e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla regione siciliana - che prevede l'estensione del sistema "service personale tesoro" (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal ministero dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del comparto sicurezza - difesa (forze armate, compresa l'arma dei carabinieri), con conseguente sottrazione alla regione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione che incide negativamente sulle finanze regionali. La corte, pur non accogliendo le censure sollevate dalla regione ricorrente, in considerazione della connessione tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, auspica che le parti pongano «in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra stato e regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità». Infatti, come ricordato in altre occasioni, lo strumento dell'accordo «"serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra stato e regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa [...]"» (sentenza n. 19 del 2015).

"È opportuno in proposito ricordare che, per quanto riguarda l'attuazione della riforma della fiscalità territoriale delle autonomie speciali ex art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione), questa corte ha dichiarato che «non risulta rispettato da parte dello stato il metodo pattizio sotto il profilo sia procedurale che sostanziale» poiché «la riforma in materia di federalismo fiscale non può [...] comprimere, con modalità indirette e senza contraddittorio in ordine alla sostenibilità delle stesse, le condizioni particolari di autonomia previste dai rispettivi statuti». A tal fine, pur dovendosi ritenere l'impossibilità «per questa corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato [...] le stesse autonomie speciali sono, comunque, titolari di un potere di iniziativa per un esame partecipe, insieme allo stato, delle questioni di comune rilevanza in tema di relazioni finanziarie ed alla conseguente evoluzione normativa in senso conforme ai canoni costituzionali»

(sentenza n. 155 del 2015)". Così la sentenza n. **252**.

9.2.3. Il principio dell'equilibrio di bilancio e il metodo pattizio

"È infine da sottolineare come lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti - anzitutto lo stato - debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette. Detto principio impone «al legislatore di provvedere tempestivamente al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966) [...] ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» (sentenza n. 10 del 2015). Essendo strettamente connesso al principio di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, esso può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi. Questa corte ha, infatti, precisato che «lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra stato e regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica [...], sia al fine di evitare che il necessario concorso delle regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali. [...] Il contenuto degli accordi [...] può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, [...] la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi [di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015)". Così la sentenza n. **155**.

9.2.4. La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica, il principio dell'accordo e la sua derogabilità - moniti al legislatore

La sentenza n. **46**, sull'obbligo per i soggetti ad autonomia speciale di rispettare i principi di coordinamento della finanza pubblica, ha affermato: "È vero che, rispetto a questi ultimi, merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione»

(sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio in casi particolari può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)"... " e non si estende ai meccanismi sanzionatori previsti in caso di inosservanza del patto di stabilità".

La sentenza n. **77** ha dichiarato non fondate le questioni relative all'art. 16, comma 3, e all'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, promosse dalla regione Valle d'Aosta e dalla regione siciliana sul presupposto che la legge dello stato non possa imporre loro una forma di partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica senza che essa sia stata precedentemente concordata. Il principio pattizio, infatti, sarebbe desumibile dalle rispettive norme statutarie e di attuazione. Afferma, al contrario, la corte: "Questa corte ha di recente ribadito, proprio con riguardo alla regione siciliana (sentenza n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto hanno sostenuto le ricorrenti, si tratta di un principio che non è stato recepito dagli statuti di autonomia o dalle norme di attuazione di essi. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali, tanto più in casi come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un ampio contesto normativo, nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario, posto che gli interventi unilaterali dello stato in materia di finanza pubblica sono accompagnati dall'obbligo di raggiungere comunque con le autonomie speciali un accordo di un contenuto più ampio di quello costituito dalla mera definizione del livello delle

spese correnti (sentenza n. 19 del 2015). Anche la disposizione oggi censurata, nel definire e quantificare ulteriori contributi a carico delle ricorrenti, rinvia alle procedure che verranno determinate in sede di revisione delle norme di attuazione statutaria e opera perciò transitoriamente, in attesa che il principio dell'accordo venga recepito da tale ultima fonte".

"Questa corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali principi e vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 cost., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013). Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009)". Così recita la sentenza n. **82** che ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalle regioni Valle d'Aosta e Sicilia aventi ad oggetto l'art. 28, comma 3, d.l. n. 201 del 2011, adottato - come ricordato espressamente dalla corte - nell'ambito di una specifica situazione di crisi economica, in applicazione del comma 6 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quale primo provvedimento che, pur successivo alla legge di stabilità, poteva qualificarsi come a essa collegato, in quanto recava gli interventi correttivi necessari - inclusi interventi sulla finanza degli enti territoriali - per garantire l'equilibrio della manovra (sentenza n. 6 del 2015), anche al fine di rispettare gli impegni assunti in seno all'Unione europea).

La sentenza n. **156** ha deciso nel senso della non fondatezza le questioni di legittimità costituzionale - promosse dalle regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli - Venezia Giulia in riferimento a numerosi parametri costituzionali e statutari - dell'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012 che, al fine di assicurare il concorso delle autonomie speciali (escluse la regione Trentino - Alto Adige e le province autonome di Bolzano e di Trento) agli obiettivi di finanza pubblica, demanda ad accordi con il ministro dell'economia e delle finanze la determinazione, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, dell'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di

competenza eurocompatibile, da definirsi riducendo il complesso delle spese finali in termini di competenza eurocompatibile risultante dal consuntivo 2011 degli importi ivi indicati. La disposizione impugnata ha inteso «cristallizzare la situazione venutasi a determinare, per il concorso delle regioni speciali alla finanza pubblica, nel corso degli ultimi esercizi e, al contempo, ribadirla per il quadriennio successivo, rimettendo agli accordi tra il ministro dell'economia e delle finanze e il presidente di ciascuna autonomia speciale - da raggiungersi entro il 31 luglio di ogni anno, sulla base di una proposta del presidente dell'ente autonomo, da trasmettere entro il precedente 31 marzo - la determinazione delle modalità con cui le singole autonomie sono chiamate a fornire tale concorso». Le disposizioni che il comma denunciato richiama per individuare l'entità della riduzione del complesso delle spese finali hanno già positivamente superato il vaglio di costituzionalità (sentenze nn. 82, 77 e 19 del 2015, rese su analoghe questioni), sicché «l'ammontare preso a base dalla disciplina impugnata, che determina l'obiettivo in termini di competenza finanziaria e di competenza eurocompatibile per le autonomie speciali, sottraendo al livello delle spese finali risultanti dal consuntivo 2011 gli importi suddetti e quelli ulteriormente disposti a carico delle medesime autonomie speciali, deve ritenersi conforme a costituzione».

La sentenza n. **238** ha dichiarato, fra l'altro, la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, proposta dalla regione siciliana per violazione dell'art. 43 dello statuto regionale, secondo il quale misure di finanza pubblica non potrebbero essere adottate senza l'intesa con la regione. La disposizione censurata - che si inserisce nella disciplina, dominata dal principio dell'accordo, del concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica - prevede il prolungamento sino al 2017 della norma temporanea che consente che il concorso avvenga nella forma di un contributo unilaterale quantificato dallo stato in attesa del perfezionamento dell'accordo. La corte respinge la censura così argomentando: "Questa corte ha ribadito di recente, proprio con riguardo alla regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali. Tuttavia, questa corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Sicché la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo".

Con la sentenza n. **239** la corte ha confermato che non è fondata la censura che lamenta l'asserita determinazione unilaterale, da parte dello stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo. La questione così decisa aveva ad oggetto l'art. 1, comma 526, della legge di stabilità 2014 (n. 147 del 2013), secondo il quale, in attesa del perfezionamento dell'accordo, la contribuzione delle autonomie speciali è determinata unilateralmente dallo stato e il relativo importo è accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Afferma la corte: "Per giurisprudenza costante, ribadita di recente anche nei confronti della regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano, di regola, anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004), poiché funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tanto più cogenti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 (sentenza n. 82 del 2015). È vero che questa corte non ha mancato di sottolineare (da ultimo, ancora sentenza n. 82 del 2015) che, in riferimento alle regioni

a statuto speciale, merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo stato e le autonomie speciali. È altresì vero, tuttavia, che tale principio non è stato recepito dagli statuti speciali (né dallo statuto speciale siciliano o dalle norme di attuazione dello stesso), cosicché può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), tanto più in casi, come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario. È, del resto, sulla base di questo presupposto che l'art. 27, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione), prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno sulla base del principio dell'accordo «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti»: una tale previsione non sarebbe necessaria se le fonti dell'autonomia speciale avessero già provveduto a disciplinare la materia, recependo il principio dell'accordo in forme opponibili al legislatore ordinario. Anche nel caso oggetto del presente giudizio (come in alcuni casi precedenti, già scrutinati da questa corte: sentenze n. 82 e n. 77 del 2015), la disciplina impugnata afferma esplicitamente di discostarsi, in via transitoria e in attesa della sua attuazione, da quanto previsto all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. E, anche in questo caso, va ribadito (sentenza n. 23 del 2014) che il citato art. 27 ha rango di legge ordinaria, ed è derogabile da atti successivi aventi pari forza normativa; sicché, specie in un contesto di grave crisi economica, il legislatore può discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). Tuttavia, questa corte deve altresì ribadire che il citato art. 27 pone una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Sicché, la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo.

La sentenza n. **263** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 427 e 429, della legge n. 147 del 2013 - avente ad oggetto il contributo alla finanza pubblica, a valere sui risparmi connessi alle misure di cui al comma 427 impugnato, a carico delle regioni per gli anni 2015 - 2017, e degli enti locali per gli anni 2016 - 2017 - prospettata in via di azione dalla regione siciliana per la mancanza dell'intesa. La corte così motiva: "Questa corte ha di recente ribadito, proprio con riferimento alla regione siciliana

(sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015), che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004). È vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrano al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali. Tuttavia questa corte deve ribadire che il citato art. 27 stabilisce una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Perciò la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi da transitoria eccezione a stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo".

9.2.5. Il principio dell'accordo e l'unilaterale determinazione da parte dello stato in presenza di obblighi stringenti

Con la sentenza n. **19**, la corte ha esaminato - su ricorso delle regioni Valle d'Aosta e Sicilia - la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 10 e 11, della legge n. 183 del 2011, concernente il concorso aggiuntivo delle autonomie speciali alla manovra finanziaria disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010. In particolare, il comma 10 determina, con apposita tabella, l'entità del contributo alla manovra finanziaria di ciascuna regione a statuto speciale, mentre il comma 11 delinea il procedimento per la stipulazione dell'accordo. Secondo le

regioni ricorrenti, la determinazione unilaterale da parte dello stato del contributo per gli anni 2012, 2013 e successivi delle somme iscritte nella tabella, in assenza o con il mancato rispetto di criteri obiettivi ed imparziali per il riparto del concorso, sarebbe lesiva della loro autonomia finanziaria speciale e del principio di leale collaborazione. La corte - che dichiara la questione non fondata - così riassume le censure: a) il contributo sarebbe determinato in via unilaterale e non preventivamente concordato con le regioni e le province autonome; b) l'accordo sarebbe svuotato di ogni significato perché le somme iscritte nella apposita tabella sarebbero insuscettibili di negoziazione tra le parti; c) le ripartizioni non sarebbero rispettose di previ criteri fissati in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per il riparto del sacrificio tra le autonomie speciali. Quanto al profilo sub a), la corte considera che il complessivo concorso delle regioni sia speciali sia ordinarie, rientra nella manovra finanziaria che lo stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in ambito dell'Unione europea; considera, altresì, che con l'introduzione del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche è stata anticipata la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità da parte degli stati membri. Si tratta, quindi, di misure legislative statali direttamente riconducibili agli artt. 11 e 117, primo comma, cost., per le quali non è ipotizzabile che lo stato possa presentare la parte inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati. Conseguentemente, la determinazione unilaterale preventiva appare funzionale alla manovra e, in quanto tale, conforme a costituzione. Quanto alla questione sub b), la corte afferma che non è esatto sostenere che il contributo, così come determinato dalla legge di stabilità, non sia negoziabile in assoluto. La corte precisa che una lettura costituzionalmente orientata della norma - confermata dalla prassi ed in particolare dalla morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra governo ed autonomie speciali - dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra stato e regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio. Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi,

anche ad esercizio inoltrato. Dunque, l'accordo stipulato dalle autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11. Ciò posto, la corte ricorda che "il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità. Il dovere di discussione ricadente su entrambe le parti comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta - risposta, replica - controreplica» (sentenza n. 379 del 1992). Anche lo stato, dunque, deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime. Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione. Proprio in tema di relazioni finanziarie con le regioni a statuto speciale, questa corte ha avuto modo di censurare un comportamento dello stato, osservando che «Indubbiamente l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto» (sentenza n. 95 del 2013)". Quanto alla censura sub c), la corte afferma che il combinato disposto dell'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 e dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 - successivamente evoluto nella contestuale e più articolata normativa contenuta nell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014 - presuppone l'individuazione concertata di criteri per il riparto del concorso individuale delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, ma riconosce la legittimità della normativa impugnata (che determina unilateralmente precisi importi) in quanto essa, nelle more del raggiungimento dell'intesa, assicura l'attuazione dei vincoli sottesi alla manovra di bilancio annuale e pluriennale. Ciò posto, la corte anche per le problematiche connesse al raggiungimento dell'intesa ribadisce quanto osservato precedentemente a proposito degli accordi circa il vincolo di metodo: "In questo caso, il dovere di discussione ricade su tutte le parti interessate, dallo stato alle autonomie speciali, attraverso le necessarie fasi dialogiche, le quali, per quanto riguarda l'intesa, devono assumere una dimensione collegiale improntata alla leale collaborazione. In tale prospettiva va letto anche il potere di proposta dello stato, che deve

essere inteso quale base di discussione, idonea a circoscrivere il thema decidendum e ad assumere il ruolo di riferimento per le proposte emendative dei soggetti partecipanti alla conferenza permanente. L'adozione unilaterale dei criteri di riparto «non può pertanto essere prevista come "mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa", con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)» (sentenza n. 39 del 2013). Fermo restando che il contributo collaborativo dello stato in sede istruttoria e nella sede collegiale della conferenza non può ridursi alla mera attesa della scadenza del termine (sentenza n. 39 del 2013), la determinazione unilaterale dei criteri deve essere concepita come rimedio ultimo per assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio e deve sempre avere una valenza provvisoria in relazione all'auspicato raggiungimento dell'intesa in tempi utili alle future manovre. A maggior ragione, considerato il reiterato fallimento delle trattative fino ad oggi espletate, la determinazione normativa unilaterale dello stato deve essere strettamente contenuta secondo canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra". In conclusione, così la corte riassume il senso della decisione: "la determinazione unilaterale da parte dello stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa, mentre l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo stato e l'ente territoriale".

La sentenza n. **77** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012, secondo il quale, in caso di mancato accordo tra stato ed autonomie speciali in materia di finanza pubblica entro il 31 luglio di ciascun anno, gli obiettivi di queste ultime sono rideterminati applicando all'obiettivo fissato con l'ultimo accordo i "miglioramenti" indicati dalla norma impugnata, ovvero tenendo in conto ulteriori contributi a carico delle regioni e delle province autonome, come già introdotti da separate disposizioni di legge. La ricorrente regione Valle d'Aosta censura questa disposizione sostenendo che una predeterminazione unilaterale dell'obiettivo lede la sua autonomia finanziaria e si pone in contrasto con il principio dell'accordo. La corte così argomenta: "Questa corte ha già scrutinato la legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 12, della legge n. 183 del 2011, respingendo analoghe censure (sentenza n. 19 del 2015), con riguardo all'imposizione unilaterale e preventiva di misure a carico delle autonomie speciali, in attesa del raggiungimento dell'accordo. La disposizione oggi impugnata regola appunto l'ipotesi che l'accordo non si perfezioni nei termini

previsti, e, a tal fine, recupera l'ultimo degli obiettivi concordati, apportandovi correttivi già operanti in forza delle disposizioni normative che pongono contributi a carico delle autonomie speciali, comunque dovuti in forza delle specifiche norme di legge che già li prevedono. In tal modo la disposizione impugnata fa salvo, come è possibile, il principio consensualistico, integrandolo con quanto prescritto da specifiche norme di legge, la cui legittimità costituzionale deve essere eventualmente contestata impugnando queste ultime nei termini stabiliti dall'ordinamento. Né viene lesa l'autonomia finanziaria regionale, posto che si è in presenza di vincoli transitori al livello generale della spesa, che per lo più preservano l'autonomia regionale circa i modi di perseguimento dell'obiettivo programmato (sentenza n. 36 del 2004)."

"... si sottolinea come nel caso in esame non rilevi l'esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo stato in sede europea, ipotesi per le quali è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello stato in attesa del perfezionamento delle procedure pattizie previste per le autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015)". Così la sentenza n. **125**.

La sentenza n. **155** ribadisce che l'unilaterale determinazione da parte dello stato del concorso delle autonomie speciali al rispetto del patto di stabilità e degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea nell'ambito della manovra di stabilità trova ragione nella tempistica della manovra stessa e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015).

Non fondata è stata giudicata, con la sentenza n. **156**, la dedotta violazione dei commi 154 e 155 dell'art. 1 della legge n. 220 del 2010 - assunti come "fonte rinforzata" in quanto recepiscono i contenuti del protocollo d'intesa tra lo stato e la regione Friuli - Venezia Giulia del 29 ottobre 2010 - i quali attribuiscono alla regione poteri di coordinamento finanziario sugli enti locali costituenti il "sistema regionale integrato". Il collegio ha osservato che la qualifica di "fonte rinforzata" («da intendersi nel senso di legge con forza passiva superiore a quella delle leggi ordinarie, dal momento che ogni sua modifica richiede la previa consultazione con la regione speciale interessata») può essere attribuita non ai commi invocati a parametro della questione, ma al più esclusivamente al successivo comma 157 che, in esecuzione del protocollo, ha disposto alcune espresse modificazioni allo statuto friulano. Invero, la circostanza che alcune disposizioni della legge n. 220 del 2010 siano state il frutto del recepimento del protocollo d'intesa non è stata ritenuta una ragione idonea, di per sé, a rendere tali disposizioni insuperabili ad opera del legislatore statale successivo, «qualora questi intervenga, in via transitoria, nell'attesa di un nuovo accordo, in un mutato contesto economico - finanziario e sulla scorta dell'esigenza di adempiere a nuovi e ulteriori obblighi assunti in sede di Unione europea e senza ledere i canoni generali di ragionevolezza e proporzionalità». Del resto, la disciplina del 2010, nella parte in cui ha delineato

la costituzione, in Friuli - Venezia Giulia, di un "sistema regionale integrato" e ha determinato il concorso della regione al risanamento della finanza pubblica e all'attuazione del federalismo fiscale - analogamente a simili previsioni adottate per altre autonomie speciali - «ha subito una serie di deroghe da parte della legislazione statale successiva in materia finanziaria, in seguito all'aggravarsi della situazione economico - finanziaria e alla necessità di conformarsi agli impegni assunti in sede europea». La conformità a costituzione di misure siffatte è stata già riconosciuta dalla sentenza n. 19 del 2015 secondo la quale «non è ipotizzabile che lo stato possa presentare la manovra finanziaria inerente al concorso regionale unicamente "dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati"». Peraltro, un nuovo protocollo d'intesa tra lo stato e la regione «per la revisione del protocollo del 23 ottobre 2010 e per la definizione dei rapporti finanziari negli esercizi 2014 - 2017» è stato sottoscritto il 29 ottobre 2014 ed ha ad oggetto, tra l'altro, proprio i principi generali del patto di stabilità interno per gli enti locali della regione e il sistema regionale integrato. La sentenza ripete quanto già la corte ha dichiarato: "A questo proposito [l'unilateralità dell'intervento statale] occorre ancora una volta ribadire quanto affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, in particolare nella sentenza n. 19 del 2015: «la determinazione unilaterale da parte dello stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa, mentre l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo stato e l'ente territoriale». Per un verso, infatti, la normativa vigente in ambito di Unione europea riguardo alla definizione delle manovre finanziarie negli stati membri fa sì che non sia «ipotizzabile che lo stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso iter di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati». Per altro verso, una lettura costituzionalmente orientata della norma «dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra stato e regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali»".

9.2.6. Il contesto emergenziale e la partecipazione alle manovre di risanamento della finanza pubblica attraverso l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - moniti al legislatore

Le ricorrenti regioni Valle d'Aosta e Sicilia, con riferimento alla lesione del principio pattizio, impugnano l'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, anche nella parte in cui si prevede che, fino al perfezionamento della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il contributo sia annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali che spettano loro in base agli statuti e alle norme di attuazione. La corte, con la sentenza n. 77, dichiara le questioni non fondate, mettendo in luce la differenza che corre tra gli istituti della riserva erariale e dell'accantonamento: "Attraverso la riserva, lo stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità (ex plurimis, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento previsto dalla norma impugnata, invece, poste attive che permangono nella titolarità della regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Naturalmente non è questa una situazione che si possa protrarre senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in appropriazione. Ma, nell'attuale contesto emergenziale, ove è particolarmente forte l'esigenza di obbligare le regioni a contenere la spesa, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che queste ultime non avrebbero potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa".

"Questa corte ha costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex plurimis, sentenze n. 46 del 2015, n. 54 del 2014, n. 30 del 2012, n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005, n. 353 e n. 36 del 2004), in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare

l'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Tali principi e vincoli sono oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 cost., obbliga il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sentenze n. 175 e n. 39 del 2014; n. 60 del 2013). Gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009)". Così recita la sentenza n. 82 che ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalle regioni Valle d'Aosta e Sicilia aventi ad oggetto l'art. 28, comma 3, d.l. n. 201 del 2011, adottato - come ricordato espressamente dalla corte - nell'ambito di una specifica situazione di crisi economica, in applicazione del comma 6 dell'art. 10-bis della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), quale primo provvedimento che, pur successivo alla legge di stabilità, poteva qualificarsi come a essa collegato, in quanto recava gli interventi correttivi necessari - inclusi interventi sulla finanza degli enti territoriali - per garantire l'equilibrio della manovra (sentenza n. 6 del 2015), anche al fine di rispettare gli impegni assunti in seno all'Unione europea). La corte così sintetizzava i contenuti della disposizione impugnata: "A decorrere dal 2012 - e quindi per ciascun anno a partire da questo - è dovuto un concorso agli obiettivi nazionali di finanza pubblica da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, specificato nella sua dimensione quantitativa. Il concorso è assicurato con le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e, quindi, secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti. Tuttavia, fino all'emanazione delle suddette norme di attuazione l'importo dovuto è accantonato, proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007 - 2009, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Il predetto accantonamento perdura fino al completamento delle procedure di cui al richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009". Le censure formulate dalle ricorrenti regioni riguardavano la lesione del principio di leale collaborazione, per aver la norma impugnata definito unilateralmente l'assetto dei rapporti finanziari tra lo stato e la regione, nonché la lesione della loro particolare autonomia finanziaria, anche con riguardo all'ambito locale, senza rispettare il metodo dell'accordo. Nel merito la corte - avendo individuato il principale nucleo tematico delle censure nell'unilateralità della decisione statale, sia laddove imponeva un concorso delle regioni ad autonomia speciale al risanamento della finanza pubblica, sia laddove richiedeva che a tale concorso venisse data

attuazione mediante l'accantonamento di quanto dovuto a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sia laddove ne determinava l'ammontare complessivo da ripartirsi «proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuna autonomia nel triennio 2007 - 2009» - rilevava che "gli obiettivi programmatici del patto di stabilità e crescita non possono che essere perseguiti dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d'imporsi all'intero sistema delle autonomie (sentenza n. 284 del 2009). In tale prospettiva, la corte ricordava la sentenza n. 19 del 2015, rilevando come anche in quel caso (riferito a disposizioni che determinavano i contributi alla finanza pubblica posti a carico di ciascuna autonomia speciale) fosse stato attribuito un preciso rilievo alla tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle cadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli stati membri; tempestività che non poteva essere messa in pericolo dalla necessità, per lo stato, di attendere di avere completato l'iter di negoziazione con ciascun ente territoriale. Quanto al metodo dell'accordo, la corte, pur sottolineando che in riferimento alle regioni a statuto speciale merita sempre di essere intrapresa la via dell'accordo, espressione di un principio generale che governa i rapporti finanziari tra lo stato e le autonomie speciali, affermava che, tuttavia, tale principio (previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009) non è stato recepito dagli statuti di autonomia o dalle relative norme di attuazione coinvolti nel caso in esame, cosicché esso può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015; n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012), specie in un contesto di grave crisi economica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012). E aggiungeva in tal senso che "[d]el resto, già in passato e in più occasioni, pur riguardanti fattispecie non perfettamente sovrapponibili a quella oggetto del presente giudizio, la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica ha consentito allo stato di imporre all'autonomia finanziaria delle regioni speciali e delle province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento dei necessari accordi (sentenze n. 120 del 2008, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 353 del 2004)". Alla luce di tali principi, la corte ha concluso: "appare chiaro che lo stato ha stabilito la misura del contributo richiesto alle autonomie speciali, nonché ai comuni ricompresi nel territorio di alcune regioni speciali, nell'adempimento della propria funzione di coordinamento della finanza pubblica e nell'esercizio della relativa competenza legislativa. Solo in via transitoria è disposto che l'importo complessivo sia ripartito tra i vari enti proporzionalmente alla media degli impegni finali registrata per ciascuno di essi nel triennio 2007 - 2009 e che la somma così determinata sia accantonata a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. L'accantonamento è disposto al fine di rendere immediatamente effettivo il concorso che le regioni speciali e le province autonome hanno il

dovere di assicurare, con i mezzi di cui sono titolari, il raggiungimento degli obiettivi finanziari nazionali. Una volta chiarito che il contributo imposto alle ricorrenti è legittimo, l'accantonamento delle quote di compartecipazione è il mezzo procedurale attraverso il quale le autonomie speciali assolvono tempestivamente gli obblighi di partecipazione al risanamento delle finanze pubbliche. Così come è configurata nella disposizione impugnata, una simile tecnica non viola i parametri dedotti dalle ricorrenti, giacché si risolve nell'omessa erogazione di somme che queste ultime non avrebbero comunque potuto impiegare. L'accantonamento avviene sul presupposto che le relative somme appartengano agli enti territoriali, come previsto dai rispettivi statuti speciali: da questo punto di vista, non vi è alcuna sostituzione dello stato alle autonomie speciali nella titolarità del gettito. Naturalmente, affinché esso non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello stato, occorre che tale modalità non si protragga senza limite. Anche sotto questo profilo la disposizione non incorre in vizi di incostituzionalità dal momento che essa prevede che, quando saranno completate le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, siano le nuove norme di attuazione statutaria a definire l'entità e le modalità del concorso dei soggetti ad autonomia speciale agli obiettivi della finanza pubblica nazionale. La disposizione impugnata si configura, dunque, come misura transitoria, necessaria per assicurare il conseguimento effettivo degli obiettivi di coordinamento finanziario, nell'ambito della particolare contingenza nella quale si inseriva il decreto-legge impugnato, anche in relazione alle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee".

Con la sentenza n. **239** la corte ha dichiarato non fondata la censura formulata dalla regione siciliana avverso l'art. 1, comma 526, della legge di stabilità 2014 (n. 147 del 2013), che - nel determinare le modalità del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica per l'anno 2014 - adotta la tecnica dell'accantonamento, con relativo trattenimento dalle quote di compartecipazione. Secondo la regione siciliana vi sarebbe violazione dello statuto che prevede l'integrale spettanza alla regione dei tributi erariali riscossi nel suo territorio, salvo i casi tassativamente elencati nell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965. La corte, nel respingere la censura, ribadisce: "Nella sentenza n. 77 del 2015, questa corte ha già chiarito la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento. Attraverso la prima, lo stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare le sue finalità (ex plurimis, sentenze n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento, invece, poste attive che permangono nella titolarità della regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità, per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo

corrispondente il livello delle spese. Una volta stabilito che il concorso al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto alla ricorrente, si deve ribadire che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, anziché essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, impiegando a tal fine le risorse che lo stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale. Se, nell'attuale contesto emergenziale, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di obbligare le regioni a contenere la spesa, la tecnica dell'accantonamento non viola i parametri dedotti dalla ricorrente ī giacché si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che quest'ultima non avrebbe potuto comunque impiegare per incrementare il livello della spesa - va, tuttavia, ribadito (sentenza n. 77 del 2015) che il ricorso a tale tecnica non può protrarsi senza limite, perché altrimenti l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello stato, di quote spettanti alla regione. Va, in proposito, evidenziato che, allo stato della normativa, per effetto dell'art. 1, comma 416, della legge n. 190 del 2014, il contributo prescritto dall'art. 1, comma 526, e con esso l'accantonamento, cesserà di essere dovuto, in ogni caso, nel 2018".

9.2.7. I ridotti margini di autonomia a fronte di una trasgressione degli obblighi imposti dallo stato per la tenuta della finanza pubblica allargata (le sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno)

La sentenza n. **46** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 (quanto ai commi 461 e 462 nel testo modificato dall'art. 1 della legge n. 147 del 2013), della legge n. 228 del 2012, promossa dalla regione siciliana, in quanto la previsione in via unilaterale di sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno e l'obbligo di inviare una certificazione a proposito dell'applicazione del patto, sarebbe lesiva del vincolo di osservare le "speciali procedure pattizie previste per le norme di attuazione statutaria". La corte ricorda, preliminarmente, che: a) di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004); b) è vero che, rispetto ai soggetti ad autonomia speciale, merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio in casi particolari può essere derogato dal

legislatore statale (sentenze n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012) e comunque non si estende ai meccanismi sanzionatori previsti in caso di inosservanza del patto di stabilità; c) «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 219 del 2013; in precedenza, sentenza n. 155 del 2011), e a questo effetto "non si sottraggono certamente le autonomie speciali, dato che si rende necessario anche nei loro confronti consentire allo stato di decidere autonomamente quale sanzione, nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità, abbia una sufficiente efficacia compensativa e deterrente". Ciò posto, la corte conclude che "contrariamente a quanto dedotto dalla regione siciliana, le sanzioni possono avere applicazione definitiva. Non occorre perciò che la legge statale ne preveda un'efficacia «provvisoria», in attesa che esse siano introdotte con una norma di attuazione statutaria, posto che questa eventualità resta possibile, ma certamente non è costituzionalmente dovuta" e che "allo stesso modo, l'incidenza pregiudizievole sul proprio bilancio, che la ricorrente denuncia, è componente connaturata al tratto sanzionatorio delle misure adottate, e non si traduce in una lesione delle prerogative statutarie, una volta che sia stata attribuita allo stato la competenza a disciplinare gli effetti della violazione del patto di stabilità".

La sentenza n. **82** ha dichiarato la non fondatezza della questione promossa dalla regione Sicilia avente ad oggetto l'art. 28, comma 6, d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui prevede l'accantonamento delle somme spettanti alla regione siciliana a titolo di fondo sanitario nazionale, per un periodo non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, subordinandone l'erogazione alla verifica positiva degli adempimenti regionali, ai sensi della legislazione vigente. Tale disposizione violerebbe, in primo luogo, l'art. 36 dello statuto speciale e l'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, in quanto sottrarrebbe alla regione, per un periodo di un quinquennio, l'immediata disponibilità delle risorse in questione; in secondo luogo, l'art. 17, primo comma, lettera b), dello statuto speciale, in quanto inciderebbero sulla competenza concorrente in materia sanitaria. La corte - dopo aver ricordato che la regione siciliana è l'unica, tra quelle a statuto speciale, che non autofinanzia integralmente le proprie prestazioni sanitarie, ma beneficia, come le regioni a statuto ordinario, di fondi statali - osserva che l'accantonamento di cui la regione lamenta l'illegittimità costituzionale non è stato introdotto dal censurato art. 28, comma 6, ma era già previsto dall'art. 77-quater del d.l. n. 112 del 2008, e che la disposizione impugnata si limita a regolare un solo aspetto dell'accantonamento, fissando per esso una durata massima non superiore al quinto anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, esplicitando così la natura temporanea della misura già prevista dalla legislazione vigente. Chiarisce ulteriormente la corte: "In tal modo,

la disposizione anzidetta sicuramente non accresce, e anzi contiene, l'incidenza nei confronti della regione del già previsto accantonamento, al quale peraltro va riconosciuta valenza di sanzione rispetto all'eventuale trasgressione di obblighi imposti dalla legislazione dello stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata, con conseguente riduzione dei margini di autonomia finanziaria e organizzativa della regione (sentenza n. 46 del 2015)".

La sentenza n. **156** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale - promossa dalla regione autonoma Friuli - Venezia Giulia in riferimento a parametri statutari e all'asserita "fonte rinforzata" costituita dall'art. 1, comma 154 e 155, della legge n. 220 del 2010 - dell'art. 1, comma 457, della legge n. 228 del 2012 che impone alle autonomie speciali, titolari di funzioni esclusive in materia di finanza locale, di definire le modalità attuative del patto di stabilità interno per gli enti locali dei rispettivi territori mediante l'esercizio delle competenze ad esse attribuite per statuto e nell'ambito degli accordi annuali con il ministro dell'economia e delle finanze per la determinazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica, prescrivendo, in caso di mancato accordo, l'applicazione delle disposizioni previste per gli enti locali del restante territorio nazionale. Al comma 457 è stata riconosciuta la dignità di «principio di coordinamento della finanza pubblica, come tale pacificamente applicabile anche alle autonomie speciali» (ex plurimis, sentenze nn. 77 del 2015, 39 del 2014, 219 del 2013, 30 del 2012, 229 del 2011, 120 del 2008 e 169 del 2007). Secondo la giurisprudenza costituzionale, «i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome, in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico - finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella carta costituzionale) che, nel comma premesso all'art. 97 cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013). Sicché, a fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di regioni e province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sentenza n. 175 del 2014). I principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono anche assumere la veste di limiti complessivi all'autonomia di spesa delle regioni e province autonome, a condizione che essi lascino agli enti

stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa». Come ha precisato la sentenza n. 236 del 2013, «le norme statali devono limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» e non devono «ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato». Inoltre, «la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo stato di imporre alle regioni a statuto speciale e alle province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari» (sentenze nn. 82 del 2015, 120 del 2008, 169 e 82 del 2007, 353 del 2004). Dalla qualificazione della disciplina de qua come principio di coordinamento della finanza pubblica è derivata l'infondatezza della censura basata sulla violazione del principio consensualistico.

9.2.8. Il concorso al risanamento della finanza pubblica e la coercibilità dell'autonomia attraverso il meccanismo indiretto dell'imposizione di un onere

La sentenza n. **141** ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli - Venezia Giulia in relazione ai commi 138, 141, 142, 143 e 146, dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013), concernenti misure volte alla riduzione di specifiche spese delle regioni speciali e degli enti locali situati nel loro territorio, con obbligo di versare le relative somme ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello stato. Le regioni ricorrenti lamentavano la mancata applicazione della clausola di salvaguardia di cui al comma 554 dell'art. 1 della medesima legge n. 228 del 2012 e conseguentemente denunciavano la violazione dei parametri costituzionali, statutari e interposti, a garanzia della propria autonomia finanziaria, della propria autonomia organizzativa e della propria competenza in materia di finanza locale, nonché la lesione del principio dell'accordo in materia finanziaria. La corte ha dichiarato le questioni non fondate per l'erroneità della premessa interpretativa da cui muovevano le ricorrenti. Infatti, se è pur vero che le clausole di salvaguardia escludono l'immediata efficacia delle disposizioni da esse presidiate (sentenze n. 236 del 2013, n. 178 del 2012, n. 145 del 2008), diverso è il caso come quello in esame, nel quale la mancata attuazione comporta il prodursi di conseguenze negative in capo alla regione, sicché l'esercizio del potere, nei sensi indicati dal legislatore, è «condizione» (come si esprime il comma 145) per evitare il danno della perdita dei trasferimenti statali, ma vale più in generale a qualificare una situazione che, se non è definibile in termini di doverosità, espone tuttavia la regione a subire, o rischiare di subire, gli effetti negativi della sua scelta. La corte ricorda una fattispecie pressoché identica già presa in considerazione nella sentenza n. 23 del 2014, per la quale aveva affermato, che «[o]ccorre, però, tenere presente la

struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria [...]. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.». Aggiunge significativamente la corte: "Le disposizioni statali della cui attuazione si tratta manifestano, infatti, la necessità che, in un momento difficile per la finanza pubblica, l'attenzione sia rivolta, oltre che alla quantità, alla qualità della spesa; e non si vede perché solo i cittadini delle regioni a statuto speciale dovrebbero sottrarsi ad una responsabilità che incombe su tutti gli italiani, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano, nel rispetto delle previste garanzie e forme costituzionali. Del resto, una tale pretesa non trova giustificazione nella clausola di salvaguardia, la cui formulazione letterale induce, anzi, alla conclusione opposta: l'uso del presente indicativo riferito al comportamento dei soggetti destinatari della norma («attuano»), secondo le ordinarie regole ermeneutiche, esprime, infatti, un «dover essere», e quindi un vincolo ad adeguare la disciplina regionale della materia a quella nazionale. Ciò potrebbe apparire contraddittorio rispetto al dato acquisito, e già evidenziato, che si è in presenza di un potere regionale, anzi del potere per antonomasia, quale è quello legislativo, non suscettibile in quanto tale di coercizione, ma va invece considerato che questa situazione soggettiva non è ontologicamente incompatibile con il carattere "necessitato" del suo esercizio".

9.2.9. Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni

La sentenza n. **82** ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalla regione Sicilia nei confronti dei commi da 7 a 10 dell'art. 28 del d.l. n. 201 del 2011, i quali prevedono una riduzione del finanziamento dello stato ai comuni (commi 7 e 9) e alle province (commi 8 e 10) ricompresi sia nel territorio delle regioni ordinarie, sia nel territorio della regione siciliana e della regione autonoma della Sardegna, per gli anni 2012 e successivi. Così ha motivato la corte: "Non è dubbio che, per il finanziamento delle normali funzioni di regioni ed enti locali, lo stato possa erogare fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, cost. (ex plurimis, sentenza n. 370 del 2003), così esercitando una competenza che pacificamente gli spetta in via esclusiva, a norma dell'art. 117, comma secondo, lettera e), cost., a tutela della coesione e dell'unità economica della repubblica. Allo stato spetta dunque anche determinare l'entità dei trasferimenti erariali e dei fondi che alimentano la finanza comunale e provinciale ed eventualmente anche di ridurli, naturalmente con il vincolo di assicurare a tutti gli enti territoriali, compresi quelli con minore capacità fiscale per abitante,

risorse sufficienti a finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dall'art. 119, quarto comma, cost. La ricorrente lamenta che la riduzione dei finanziamenti, operata in via unilaterale dallo stato, sia di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni, anche alla luce delle peculiari condizioni economiche della regione e dei suoi enti locali. Tuttavia, a supporto di tale circostanza la ricorrente non fornisce alcun elemento che dimostri in concreto che l'intervento normativo abbia dato luogo ad una insufficienza complessiva dei mezzi finanziari a disposizione (ex plurimis, sentenze n. 145 del 2008 e n. 29 del 2004). D'altra parte, le riduzioni di cui ai commi da 7 a 10 del censurato art. 28 hanno interessato anche i fondi destinati a finanziare gli enti locali delle regioni ordinarie. In relazione alle altre regioni ad autonomia speciale, non può considerarsi irragionevole che la riduzione riguardi solo i comuni e le province ricompresi nel territorio delle due regioni isolane: infatti, solo in queste, tra tutte le autonomie speciali, la finanza degli enti locali riceve tuttora contributi a carico dello stato; non per caso, il comma 3 del censurato art. 28 prevede che le regioni autonome Valle d'Aosta e Friuli - Venezia Giulia, nonché le due province autonome, che provvedono alla finanza dei rispettivi enti locali, versino anche un contributo aggiuntivo a titolo di concorso alla finanza pubblica da parte dei comuni ricadenti nel loro territorio. In forme diverse, la riduzione dei fondi degli enti locali lamentata dalla ricorrente riguarda tutti i soggetti dotati di autonomia, ordinaria e speciale. Neppure è privo di rilievo il fatto che l'attuazione del riparto delle riduzioni disposte dall'impugnato comma 6 era da attuarsi, e di fatto è stato attuato - in base alla normativa che in quel momento regolamentava i fondi in questione (artt. 2, comma 7, e 13, comma 1, del d.lgs. n. 23 del 2011; art. 21 del d.lgs. n. 68 del 2011) - con decreti ministeriali adottati sulla base di accordi o previa intesa in sede di conferenza stato città e autonomie".

"Se l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 prevede che le entrate tributarie, fermo restando il principio di tendenziale assegnazione del gettito su base territoriale, non siano esonerate da un ragionevole dimensionamento in conformità a criteri di utilizzazione ispirati all'economicità ed alla solidarietà finanziaria e se è già stato affermato che gli statuti non assicurano alle autonomie speciali «una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti [automaticamente] una violazione dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 97 del 2013), le possibilità di dimensionamento incontrano tuttavia dei limiti. Vale in proposito il principio, già affermato nella giurisprudenza di questa corte, secondo il quale «nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni. Ciò vale tanto più in

presenza di un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall'altro» (sentenza n. 138 del 1999 e, più di recente, sentenza n. 241 del 2012). Ne consegue che il principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni da esse esercitate deve essere tenuto al riparo da mutamenti legislativi - come quelli in esame - strutturati in modo tale da turbare l'equilibrio di bilancio delle singole autonomie speciali". Così la sentenza n. **155**.

9.2.10. Il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali e la necessità che le partite creditorie e debitorie siano rappresentate nei bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo

La sentenza n. **252** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 730, della legge n. 147 del 2013, sollevata dalla regione siciliana in ragione di una riduzione delle risorse di bilancio tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali. La censura concerne la disciplina del fondo di solidarietà comunale che - in quanto sostitutivo dei trasferimenti statali agli enti locali - riguarda le modalità di finanziamento della generalità dei comuni in ambito nazionale (ad eccezione di quelli ricadenti nel territorio delle regioni Valle d'Aosta e Friuli - Venezia Giulia e delle province di Trento e di Bolzano). La corte precisa che se è vero che l'IMU di spettanza dei comuni siciliani viene sottratta agli stessi per essere versata all'entrata del bilancio dello stato al fine di alimentare il fondo di solidarietà comunale, tale partecipazione è tuttavia correlata ad una simmetrica partecipazione dei comuni stessi alle risorse affluite in detto fondo, secondo una modalità di articolazione bidirezionale dei flussi finanziari afferenti all'IMU (che caratterizza sia le regioni a statuto ordinario, sia la regione siciliana, sia la regione Sardegna). Ciò posto, la corte rileva che la ricorrente non fornisce la prova dell'incidenza negativa della disposizione impugnata sul bilancio dei suoi comuni né su quello proprio: " Tale prova non viene dedotta né in termini macroeconomici, cioè di saldi complessivi delle relazioni finanziarie tra fondo di solidarietà e comuni siciliani, né in termini di sproporzione tra il gettito IMU versato da singoli enti locali e la quota agli stessi ridistribuita dal fondo. Proprio in relazione a questioni in materia di relazioni finanziarie con lo stato promosse dalla regione siciliana, questa corte ha avuto modo di precisare «che nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo [...]. Tuttavia, l'assenza di tali elementi e la negativa incidenza sulla sana gestione finanziaria non

possono essere lamentate senza una puntuale individuazione delle componenti economiche e contabili assunte a riferimento della doglianza. Sotto questo profilo, è onere indefettibile del ricorrente allegare [...] gli elementi finanziari [...] i quali non possono essere soltanto affermati bensì debbono essere puntualmente documentati [...] se del caso richiedendo alla parte resistente, ove non altrimenti reperibili, i dati finanziari analitici correlati ai profili disfunzionali censurati» (sentenza n. 246 del 2012). Se è fuor di dubbio che lo stato possa, nell'ambito delle manovre di finanza pubblica, disporre in merito alla disciplina sostanziale delle risorse di competenza degli enti territoriali, anche determinando riduzioni della loro disponibilità finanziaria «purché appunto non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa» (sentenza n. 138 del 1999), le censure regionali rivolte al preteso depauperamento non possono essere accolte poiché non forniscono prova di una grave alterazione nel rapporto tra complessivi bisogni dell'ente territoriale e mezzi finanziari per farvi fronte (in senso conforme, ex plurimis, sentenze n. 23 del 2014 e n. 29 del 2004)".

9.2.11. La riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra stato e regioni per la realizzazione degli obiettivi concordati in sede europea

La sentenza n. **19** ha dichiarato la non fondatezza della questione proposta dalla regione siciliana nei confronti dell'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011. La norma impugnata dispone che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite». Osserva la corte: "Dalla formulazione della stessa emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale come sostenuto dalla ricorrente. Come già affermato da questa corte, il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012). Detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono - nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie - prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra stato e regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità."

La sentenza n. **156** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale -

promosse dalle regioni autonome Friuli - Venezia Giulia e Sicilia in riferimento a parametri statutari e costituzionali - dell'art. 1, comma 459, della legge n. 228 del 2012 che impegna le autonomie speciali a concorrere al riequilibrio della finanza pubblica anche mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione di specifiche norme di attuazione statutaria che precisino le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello stato, da ottenere in modo permanente, o comunque per annualità definite. Il comma impugnato «ha un contenuto sostanzialmente analogo a quello dell'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011» già favorevolmente scrutinato dalla sentenza n. 19 del 2015, nella quale si è sostenuto che dalla formulazione della disposizione «emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale». La medesima pronuncia ha poi ricordato che «il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012)» e ha fatto presente che detti obiettivi «non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono - nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie - prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra stato e regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità».

9.2.12. Il principio di invarianza del gettito per la regione (inesistenza)

« (...) la giurisprudenza costituzionale ha (...) ritenuto che non sia desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la regione siciliana in caso di modifica di tributi erariali. In particolare questa corte, con la sentenza n. 241 del 2012, ha affermato - in conformità alla giurisprudenza precedente - che "le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (sentenza n. 138 del 1999)"». Così la sentenza n. **89**.

"Questa corte ha già avuto modo di precisare che i tributi istituiti e regolati da una legge dello stato, ma il cui gettito è parzialmente destinato a un ente territoriale (nella specie la regione siciliana), conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (ex multis, sentenze n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003). Conseguentemente il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di

autonomia non assicura [nella specie alla regione siciliana] una garanzia quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999)". Così la sentenza n. **131**.

9.2.13. Le clausole di salvaguardia

"Emerge dalla giurisprudenza costituzionale che le clausole di salvaguardia costituiscono una garanzia del rispetto del sistema delle fonti e, in particolare, del potere legislativo delle regioni a statuto speciale. Si tratta di un'esigenza incontestabile, essendo espressione di un principio fondante del rapporto stato - regioni a statuto speciale, alla cui stregua è da escludere l'esistenza, in capo alle regioni, di una situazione di doverosità di attuazione di norme puntuali quali quelle in esame. Questo, tuttavia, non toglie che sia ravvisabile, comunque, un vincolo comportamentale, atteso che, come è dato desumere dalla stessa giurisprudenza sopra richiamata, il fatto che le disposizioni statali non siano "immediatamente applicabili" non comporta che esse non si rivolgano anche a queste regioni "mediatamente". Del rispetto di tale vincolo è garante lo stato, a cui compete il potere di avvio delle procedure di attuazione alle quali le regioni non possono sottrarsi: e il dialogo che anche in questo caso deve svilupparsi tra le istituzioni si basa su di un rapporto tra soggetti che non sono in posizione di assoluta parità, sicché, sperimentati inutilmente tutti i tentativi per pervenire alla stesura di un testo condiviso, alla mancata attuazione può far seguito la perdita di finanziamenti, di cui ovviamente lo stato abbia la disponibilità (sentenza n. 23 del 2014)...". Così la sentenza n. **141**, la quale, tuttavia, con riguardo alle questioni sollevate dalle regioni Valle d'Aosta e Friuli - Venezia Giulia in relazione ai commi 138, 141, 142, 143 e 146, dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013) - concernenti misure volte alla riduzione di specifiche spese delle regioni speciali e degli enti locali situati nel loro territorio, con obbligo di versare le relative somme ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello stato - ha escluso l'operatività della clausola di salvaguardia di cui al comma 554 dell'art. 1 della medesima legge n. 228 del 2012. Infatti, nel caso di specie il legislatore ha utilizzato una diversa tecnica: l'esercizio del potere, nei sensi indicati dal legislatore, è «condizione» (come si esprime il comma 145) per evitare il danno della perdita dei trasferimenti statali, cosicché si realizza una situazione che, se non è definibile in termini di doverosità, espone tuttavia la regione a subire, o rischiare di subire, gli effetti negativi della sua scelta. Si tratta dunque di una modalità tecnica propriamente diversa da quella della clausola di salvaguardia, la cui formulazione letterale induce, anzi, alla conclusione opposta: l'uso del presente indicativo riferito al comportamento dei soggetti destinatari della norma («attuano»), secondo le ordinarie regole ermeneutiche, esprime, infatti, un

«dover essere», e quindi un vincolo ad adeguare la disciplina regionale della materia a quella nazionale. La corte ricorda una fattispecie pressoché identica già presa in considerazione nella sentenza n. 23 del 2014, per la quale aveva affermato, che «[o]ccorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria [...]. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali».

L'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa «non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorquando tale clausola entri "in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome" (sentenza n. 133 del 2010)». In tali termini si è espressa la sentenza n. **156** nella quale la corte, prima di arrivare a rigettare le questioni aventi ad oggetto norme della legge di stabilità 2013 relative al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, ha ritenuto sostanzialmente inoperanti la clausola di salvaguardia generale (comma 554) e quella più specifica (comma 458) che impongono alle predette autonomie l'attuazione, rispettivamente, delle disposizioni della legge n. 228 del 2012 nelle forme stabilite dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione e dei commi 454, 455 e 457 nel rispetto degli statuti e delle relative norme di attuazione. Invero, secondo il collegio, «a prescindere da quale sia la clausola di salvaguardia in ipotesi applicabile ai commi impugnati (...) e dal significato da attribuirsi a ciascuna di esse, né l'una né l'altra clausola (...) paiono suscettibili di incidere sulla applicabilità dell'art. 1, commi 454, 456, 457 e 459, alle autonomie speciali. Tutti e quattro i commi (...), infatti, recano prescrizioni specificamente ed esclusivamente rivolte alle regioni a statuto speciale e alle province autonome».

La sentenza n. **273** - che ha dichiarato l'inammissibilità e la non fondatezza delle censure proposte dalla regione siciliana avverso gli artt. 1, comma 11, e 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, in tema di riserva all'erario di maggiori entrate - ha respinto l'eccezione di inammissibilità avanzata dall'avvocatura generale dello stato alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014. Osserva la corte: "È pur vero che, secondo la costante giurisprudenza di questa corte, una clausola di tale tenore «non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la "precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano 'rispettati' gli statuti speciali" (sentenza n. 241 del 2012) ed i particolari percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti medesimi» (sentenza n. 236 del 2013). Tuttavia, la riserva all'erario introdotta dalle disposizioni impugnate rinviene il proprio fondamento direttamente

nell'art. 36 dello statuto siciliano e nell'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, che consentono al legislatore statale - a determinate condizioni - di destinare a specifiche esigenze dell'erario il gettito dei propri tributi riscossi sul territorio siciliano. Ciò significa che, a prescindere da ogni altra considerazione, la clausola di salvaguardia non esime questa corte dall'esame nel merito del ricorso promosso dalla regione siciliana, il quale verte proprio sul rispetto delle norme statutarie da parte della norma statale impugnata".

9.2.14. La spesa sanitaria autofinanziata

La sentenza n. **125** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 48-bis e 50, quinto comma, dello statuto valdostano, degli artt. 15, comma 22, del d.l. n. 95 del 2012 e 1, comma 132, della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui si applicavano alla regione autonoma Valle d'Aosta. Entrambe le disposizioni stabiliscono, in coerenza con le misure di contenimento della spesa e conseguente abbattimento dei costi nel settore sanitario, adottate dal legislatore statale, una riduzione del livello del fabbisogno del servizio sanitario nazionale e del correlato finanziamento, secondo le crescenti quantificazioni globali ivi indicate per il 2012 e gli anni successivi; e chiamano le autonomie speciali (esclusa la regione siciliana) a concorrere alla manovra mediante le procedure ex art. 27 della legge n. 42 del 2009, prevedendo, nelle more dell'emanazione della normativa di attuazione, l'accantonamento annuale del relativo importo, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Il collegio ha rammentato che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, la Valle d'Aosta «finanzia interamente nel suo territorio il servizio sanitario nazionale senza oneri a carico del bilancio statale» e che, in virtù degli evocati parametri statutari», la disciplina del suo ordinamento finanziario può essere modificata solo consensualmente. Le censurate disposizioni hanno, invece, inciso «in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull'autonomia finanziaria della ricorrente, la cui specialità sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo stato attraverso una semplice legge ordinaria (sentenza n. 133 del 2010)». Inoltre, non è stata ritenuta invocabile nella specie la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, poiché «lo stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, "neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario"» (sentenze nn. 187 e 115 del 2012, 133 del 2010 e 341 del 2009). Siccome la Valle d'Aosta «non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello stato», quest'ultimo non era legittimato ad imporle il descritto concorso. Analogamente, non è stata considerata rilevante l'«esigenza di riparto degli obiettivi del patto di stabilità o di ottemperanza a precisi vincoli assunti dallo stato in sede europea», ipotesi nelle quali «è consentita la determinazione unilaterale del concorso da parte dello stato in attesa del perfezionamento delle

procedure pattizie previste per le autonomie speciali (sentenza n. 19 del 2015)». Secondo la corte, il meccanismo previsto dalle norme impugnate costituisce una «mera riallocazione di risorse all'interno del bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni: infatti alla riduzione complessiva del fabbisogno del servizio sanitario nazionale le autonomie speciali - ad esclusione della regione siciliana - partecipano (...) attraverso un conferimento di risorse, mentre le regioni a statuto ordinario e la stessa regione siciliana subiscono (...) la riduzione pro quota del finanziamento attinto dal bilancio dello stato mediante il tradizionale trasferimento di fondi. Ne consegue che della sommatoria della riduzione dei trasferimenti alle regioni a statuto ordinario e dell'acquisizione dalle autonomie speciali beneficia direttamente il bilancio dello stato attraverso una diversa riallocazione di dette risorse». In conclusione, poiché il prelievo, di cui le disposizioni censurate onerano la ricorrente, non è conforme ai richiamati parametri costituzionali, detto vizio si é riverberato sulle modalità relative alla sua determinazione, rendendo altresì «illegittimo l'accantonamento dell'equivalente importo a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, il quale presuppone la legittima imposizione del contributo (in tal senso sentenze n. 77 e n. 82 del 2015)». La medesima sentenza n. **125** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., dell'art. 15, comma 13, lett. c), del d.l. n. 95 del 2012, nella parte in cui applicava alle province autonome di Bolzano e di Trento le specifiche misure di contenimento della spesa sanitaria da esso previste. La corte, preliminarmente, ricorda che secondo la sua giurisprudenza la ridefinizione del numero dei posti letto fruibili va ricondotta alle materie della «tutela della salute» e del «coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 289 del 2010)" e che "ai sensi della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (sentenza n. 134 del 2006), la potestà concorrente in materia di tutela della salute è riferibile anche alle province autonome, perché più ampia di quella, ugualmente concorrente, statutariamente ad esse riconosciuta in tema di igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera". Nel merito, la corte ascrive i primi due periodi della disposizione censurata, che per l'appunto prevedono la riduzione dei posti letto ospedalieri, ai detti titoli di competenza legislativa, secondo i quali lo stato determina i principi generali della materia e le regioni la normazione specificativa. Tuttavia - osserva la corte - le norme impugnate non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere una disciplina di dettaglio, sicché risulta lesa la competenza delle province ricorrenti. A tale argomento aggiunge il rilevo che, ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge n. 724 del 1994, le province autonome di Trento e Bolzano provvedono al finanziamento del servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello stato [...]». Dunque, lo stato non ha comunque titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di

contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti. La corte esclude, altresì, che le disposizioni in esame possano essere ricondotte alla competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), ex art. 117, secondo comma, lettera m), cost. (come sostenuto dall'avvocatura), in quanto questo titolo di legittimazione dell'intervento dello stato riguarda fattispecie per le quali la normativa statale definisce il livello essenziale di erogazione delle prestazioni destinate ai fruitori dei vari servizi sociali. Al contrario, l'art. 15, comma 13, lettera c), del d.l. n. 95 del 2012, disponendo una riduzione dello standard dei posti letto, non tende a garantire un minimum intangibile alla prestazione, ma ad imporre un tetto massimo alla stessa. Osserva, sul punto, la corte che le prestazioni attualmente assicurate dal servizio sanitario provinciale presentano livelli sicuramente superiori a quelli previsti dalle disposizioni impugnate, e che l'art. 2, secondo comma, del d.p.r. n. 474 del 1975 - recante la normativa di attuazione statutaria trentina in materia di igiene e sanità - vincola le province autonome a «garantire l'erogazione di prestazioni di assistenza igienico - sanitaria ed ospedaliera non inferiore agli standard minimi previsti dalle normative nazionale e comunitaria». Infine, la corte adotta una pronuncia in via consequenziale: "L'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui prescrive la riduzione dei posti letto (primo e secondo periodo) determina il travolgimento del terzo periodo della stessa - che «fino ad avvenuta realizzazione del processo di riduzione» sospende il conferimento o il rinnovo dei contratti a tempo determinato in ambito sanitario - e di quello successivo, che «[n]ell'ambito del processo di riduzione» dispone la verifica di funzionalità, sotto il profilo assistenziale e gestionale, delle piccole strutture ospedaliere e la promozione del passaggio dal ricovero ordinario a quello diurno e dal ricovero diurno all'assistenza ambulatoriale, favorendo altresì quella residenziale e domiciliare. Ciò in ragione del rapporto di presupposizione che lega le norme citate alle illegittime prescrizioni di riduzione contenute nei periodi immediatamente precedenti".

9.2.15. Il regime di ripartizione delle entrate fra stato e regione

La sentenza n. **31** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della regione Sardegna n. 7 del 2014, che disponeva: «Ai sensi dell'articolo 8, primo comma, lettera d), e secondo comma della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche le imposte di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati generate nel territorio regionale anche se riscosse nel restante territorio dello stato». La corte rileva che tale disposizione, sebbene assuma di disporre in coerenza con la norma statutaria, è chiaramente in contrasto con l'art. 8 dello statuto, il quale circoscrive le accise sulle quali calcolare il riparto a quelle «percette nel territorio della Sardegna». In base a tale previsione statutaria la regione autonoma Sardegna non può vantare alcun diritto di

compartecipazione al gettito delle accise riscosse dallo stato se riferibili a prodotti che, pur realizzati od importati all'origine nel territorio sardo, nondimeno siano stati successivamente immessi in consumo al di fuori dello stesso; di contro, concorrono certamente a tale riparto i prodotti fabbricati altrove, ma immessi in consumo in Sardegna. Precisa la corte che la previsione di cui all'art. 8, comma 1, lettera. d), dello statuto - che circoscrive le accise sulle quali calcolare il riparto a quelle percette «nel territorio della Sardegna» - non è contraddetta dal comma 2 del medesimo art. 8, laddove sono menzionate le «[...] fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale [...]»: tale disposizione non estende la compartecipazione regionale alle accise riferibili a prodotti fabbricati od importati in Sardegna, ma poi immessi in consumo in altre regioni. In generale, la fattispecie tributaria può dirsi "matura" solo quando giunge a perfezionamento e l'imposta diviene quindi liquida ed esigibile; nel caso delle accise, come già visto, i momenti della liquidazione e della conseguente esigibilità del tributo coincidono con quello dell'immissione in consumo. Quindi, il comma 2 dell'art. 8 dello statuto sardo può riguardare solamente fattispecie tributarie la cui condizione di esigibilità si verifichi pienamente nel territorio della Sardegna, sebbene la riscossione dei relativi tributi avvenga, per motivi derivanti dalla loro peculiare struttura, in diversa regione.

La sentenza n. **65** ha dichiarato - su ricorso della regione siciliana - l'illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 35, commi 4 e 5, del d.l. n. 1 del 2012, in quanto lesivo dell'autonomia finanziaria della regione medesima. Le disposizioni impugnate prevedono che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, pubblicati nella gazzetta ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012», e ancora «La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'erario dai decreti di cui al presente comma [4] resta acquisita al bilancio dello stato» e «Con decreti del ministro dell'economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio». La corte ha ritenuto fondata la questione in relazione agli artt. 36 e 43 dello statuto e alle correlative norme di attuazione in materia finanziaria, con particolare riguardo all'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965. Viene specificamente in rilievo la disposizione di cui all'art. 2, a tenore del quale «Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello statuto della regione

siciliana, spettano alla regione siciliana [...] tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime». Le prescrizioni che condizionano la deroga all'effetto devolutivo delle entrate tributarie riscosse nel territorio regionale, risultano inosservate dalla impugnata normativa statale, la quale incorre anche nell'ulteriore profilo di illegittimità costituzionale determinato dalla pretermissione dei criteri individuativi della misura dell'incremento.

La sentenza n. **65** ha dichiarato - su ricorso della regione Valle d'Aosta - l'illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 35, commi 4 e 5, del d.l. n. 1 del 2012, in quanto lesivo dell'autonomia finanziaria della regione medesima. Le disposizioni impugnate prevedono che «In relazione alle maggiori entrate rivenienti nei territori delle autonomie speciali dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti dai decreti del ministro dell'economia e delle finanze 30 dicembre 2011, pubblicati nella gazzetta ufficiale n. 304 del 31 dicembre 2011, concernenti l'aumento dell'accisa sull'energia elettrica a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale all'accisa sull'energia elettrica, il concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano previsto dall'articolo 28, comma 3, primo periodo del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, è incrementato di 235 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2012», e ancora «La quota di maggior gettito pari a 6,4 milioni annui a decorrere dal 2012 derivante all'erario dai decreti di cui al presente comma [4] resta acquisita al bilancio dello stato» e «Con decreti del ministro dell'economia e delle finanze si provvede alle occorrenti variazioni di bilancio». La corte ha ritenuto la questione fondata in relazione al profilo, assorbente, del vulnus arrecato ai parametri statutari e in particolare agli artt. 4, comma 1, lettera a) e 8 della legge n. 690 del 1981. Infatti, ai sensi del citato art. 4, comma 1, lettera a), è devoluto alla regione Valle d'Aosta «l'intero gettito dell'accisa sull'energia elettrica», percetto nel territorio regionale, e il riversamento allo stato, in tutto o in parte, del maggior gettito determinato dall'eventuale aumento dell'accisa può avvenire alle sole condizioni previste dal successivo art. 8. Vale a dire che, a tal fine, occorre - come già precisato con la sentenza n. 241 del 2012 - non solo la destinazione del gettito a «copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale», ma anche una specifica determinazione ministeriale sulla misura del "riversamento", che deve essere adottata «d'intesa» con il presidente della giunta regionale. Invece, la norma denunciata prevede, in termini espliciti, una correlazione diretta tra l'incremento del gettito dell'accisa e la maggiorazione del contributo richiesto alle regioni a statuto speciale, che

nella sostanza equivale a una riserva all'erario dell'anzidetto incremento di gettito, senza però soddisfare le condizioni di cui al citato art. 8 della legge n. 690 del 1981, per di più senza la necessaria preventiva enunciazione dei criteri sulla base dei quali detto incremento è stato quantificato (sentenza n. 19 del 2015).

La sentenza n. **67** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.10, nonché del relativo allegato 1, per la parte che riguarda le province siciliane, del d.l. n. 16 del 2014, impugnato dalla regione siciliana per asserita lesione della propria autonomia finanziaria (art. 36 dello statuto) in quanto, nel prevedere la riduzione di risorse per la revisione della spesa, richiama il meccanismo di cui all'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012 che consente allo stato il recupero delle somme, in caso di incapienza, a valere sui versamenti dell'imposta sulle assicurazioni per la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore. Nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, la corte ha rilevato come il legislatore statale abbia disposto la devoluzione del gettito della predetta imposta alle sole province delle regioni a statuto ordinario, mantenendo fermo per le autonomie speciali il potere di intervenire con propria normativa per attuare detta devoluzione alle province sul proprio territorio. La regione siciliana ha provveduto ad adeguarsi con la legge regionale n. 2 del 2012. Successivamente, il legislatore statale ha attribuito la natura di "tributo proprio derivato" provinciale all'imposta in questione. Secondo la sentenza n. 97 del 2013, «i "tributi propri derivati", che sono istituiti e regolati dalla legge dello stato, ma il cui gettito è destinato a un ente territoriale, conservano inalterata la loro natura di tributi erariali [...]. Di conseguenza, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante da circolazione dei veicoli a motore, pur dopo la sua riqualificazione come "tributo proprio derivato" provinciale, sèguita a ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 36 dello statuto di autonomia speciale e dell'articolo 2 delle norme di attuazione, i quali prevedono che spettano alla regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate». Alla stregua di tale pronuncia, il legislatore statale non può disporre direttamente l'assegnazione alle province del gettito dei tributi erariali riscossi nel territorio siciliano e pertanto il censurato meccanismo contemplato dall'art. 16 intanto può trovare applicazione per la regione siciliana, in quanto la stessa provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale. In proposito la corte ha evidenziato che «la regione siciliana, dopo la sentenza n. 97 del 2013, ha adottato la legge regionale n. 21 del 2013, con la quale ha appunto provveduto in tal senso. Essa infatti non si è limitata a trasferire alle proprie province il relativo gettito fiscale, ma ha [...] attribuito all'imposta in questione carattere di tributo proprio derivato delle province e ciò realizza il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dall'art.16, comma 7, del

d.l. n. 95 del 2012, richiamato nella norma impugnata».

La sentenza n. **82** ha ad oggetto l'art. 48 del d.l. n. 201 del 2011, il quale, dopo aver riservato all'erario, per cinque anni, le maggiori entrate derivanti dal decreto-legge, dispone che con decreto del ministero dell'economia e delle finanze siano stabilite le modalità di individuazione del maggior gettito, attraverso apposita contabilizzazione. La corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione - censurata dalla regione Valle d'Aosta - in quanto non stabilisce che l'apposito decreto sia emanato previa intesa con il presidente della giunta regionale. Infatti, la disposizione impugnata non ha rispettato le condizioni previste dall'art. 8, primo comma, della legge n. 690 del 1981 ("Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta"), il quale consente che maggiori entrate erariali siano riservate allo stato qualora esse siano destinate per legge alla copertura di nuove o maggiori spese a carico del bilancio statale, a condizione che il maggior gettito riservato all'erario sia determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il presidente della giunta regionale. La corte (nella sentenza n. 133 del 2010) aveva già ritenuto modificabile la legge n. 690 del 1981 solo con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello statuto speciale, prescritto per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione statutaria, anche in forza di quanto disposto dall'art. 1 delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta. La necessità dell'intesa con il presidente della regione ai fini dell'adozione della determinazione ministeriale per la quantificazione delle maggiori entrate, riservate allo stato, rivenienti nel territorio della regione autonoma, è stato ribadito anche nella sentenza n. 65 del 2015. Inoltre, la corte conferma la giurisprudenza costituzionale che ha chiarito la differenza tra un semplice onere di informazione da parte dello stato, finalizzato a ricercare la cooperazione delle regioni, e la vera e propria intesa, la quale costituisce «una tipica forma di coordinamento paritario, in quanto comporta che i soggetti partecipanti siano posti sullo stesso piano in relazione alla decisione da adottare, nel senso che quest'ultima deve risultare come il prodotto di un accordo e, quindi, di una negoziazione diretta fra il soggetto cui la decisione è giuridicamente imputata e quello la cui volontà deve concorrere alla decisione stessa» (sentenza n. 337 del 1989; in tal senso, sentenza n. 116 del 1994).

Con la sentenza n. **89** è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 402, della legge n. 147 del 2013 - promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della regione siciliana e ai principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, dalla regione siciliana - che prevede l'estensione del sistema "service personale tesoro" (SPT), ora NoiPA, per il trattamento dei ruoli di spesa fissa, concernenti le buste paga del personale di tutte le amministrazioni centrali, gestito dal ministero

dell'economia e delle finanze, anche alle amministrazioni del comparto sicurezza - difesa (forze armate, compresa l'arma dei carabinieri), fino a quel momento escluse. La disposizione impugnata comporta che la riscossione del tributo erariale, oggetto della relativa ritenuta alla fonte, non avviene più a livello locale ma a livello centrale, rilevando a tal fine «soltanto il luogo in cui le ritenute sono versate all'erario, cioè il luogo in cui è la sede centrale di dette amministrazioni, senza che vengano in considerazione né il domicilio fiscale del dipendente, né la localizzazione degli impianti e stabilimenti dell'amministrazione presso i quali viene svolta l'attività lavorativa» (sentenza n. 116 del 2010). La conseguente sottrazione alla regione delle ritenute sulle retribuzioni del personale in questione, pur incidendo negativamente sulle finanze regionali, è solo l'effetto indiretto della norma impugnata. Quest'ultima, infatti, non ha come oggetto l'imposta sul reddito delle persone fisiche né la sua devoluzione, bensì una diversa disciplina contabile e organizzativa della gestione dei pagamenti stipendiali effettuati dalle amministrazioni centrali dello stato, riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di sistema tributario e contabile e sua organizzazione di cui all'art. 117, secondo comma, cost. Quanto alla asserita lesione dei principi di certezza delle entrate, di affidamento e di corrispondenza tra risorse e funzioni pubbliche, la corte, non condividendo le argomentazioni della regione, ribadisce che in caso di modifica di tributi erariali non sia desumibile alcun principio di invarianza di gettito per la regione siciliana poiché «le norme statutarie e di attuazione non stabiliscono, a favore della regione, una rigida garanzia "quantitativa", cioè la garanzia della disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato: onde nel caso di abolizione di tributi erariali il cui gettito era devoluto alla regione, o di complesse operazioni di riforma e di sostituzione di tributi [...] possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la regione, purché non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni (sentenza n. 138 del 1999)» (sentenza n. 241 del 2012). Ad ogni modo, in considerazione della connessione tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, è auspicabile che le parti pongano «in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra stato e regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità». La corte, infine, mette in evidenza come molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra stato e regione siciliana, e di riscossione delle entrate nella regione siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra stato e regione dall'epoca delle norme dettate con il d.p.r. n. 1074 del 1965.

La sentenza n. **131** ha avuto ad oggetto gli artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lett. a), e 85,

comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, che destinano al bilancio dello stato le maggiori entrate derivanti: a) dall'estensione della platea dei contribuenti soggetti alla cosiddetta "Robin Hood tax" per effetto dell'abbassamento delle soglie di ricavi e di reddito imponibile previsti ai fini dell'assoggettamento all'addizionale sull'imposta sui redditi delle società (art. 5, comma 1); b) dall'esclusione del rimborso, mediante norma di interpretazione autentica, dell'imposta sul valore aggiunto assolta sulla cessione di beni o sulle prestazioni di servizi effettuate da terzi nei confronti di agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea (art. 55, comma 1); c) dall'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione, nella misura del 50% per l'appello e del 100% per il ricorso in cassazione (art. 28, comma 1, lettera a), della legge n. 183 del 2011). La regione siciliana ha impugnato le menzionate disposizioni in quanto sarebbe stata lesa la sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione allo stato del maggior gettito riscosso nella regione siciliana. In particolare, l'art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la sua destinazione «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime». La corte ha ribadito in via preliminare che «i tributi istituiti e regolati da una legge dello stato, ma il cui gettito è parzialmente destinato a un ente territoriale (nella specie la regione siciliana), conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (ex multis, sentenze n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003)». Ed ha conseguentemente riaffermato che «il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura alla regione siciliana una garanzia quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (ex plurimis, sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999)». Nel merito, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, alinea e lettera a), limitatamente alla parte in cui ricomprendeva nell'aumento di gettito derivante dall'art. 55, comma 1, del decreto impugnato, anche i tributi riscossi nel territorio della regione siciliana, in quanto difettava il requisito della novità dell'entrata. Con riferimento alle altre disposizioni censurate, invece, la corte ha ravvisato la non fondatezza delle questioni prospettate in quanto sono rispettate le tre citate condizioni che giustificano la deroga al principio della destinazione alla regione siciliana dei tributi erariali riscossi nel suo territorio. Con specifico riferimento alla novità dell'entrata, i giudici hanno, poi,

ribadito che essa «non equivale alla novità del tributo, ma sussiste ogni qual volta si verifichi un incremento di gettito dovuto ad una modifica normativa della struttura dell'imposta - e, quindi, del conseguente atto impositivo - che ben può riguardare, come nella specie, i volumi di ricavi o l'ammontare del reddito che determinano l'applicazione dell'aliquota maggiorata» (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, ex plurimis, sentenze n. 198 del 1999, n. 348 del 2000, n. 265, n. 241 e n. 143 del 2012, n. 145 del 2014).

Con la sentenza n. **176** è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 6-ter, del d.l n. 66 del 2014, che prevedeva, per il solo anno 2014, una maggiorazione dello 0,5 per cento (dall'11 per cento all'11,50 per cento) dell'aliquota dell'imposta sostitutiva sul risultato dei fondi pensione, destinando una quota delle maggiori entrate all'incremento del fondo per interventi strutturali di politica economica. In accoglimento delle richieste della regione siciliana, la corte ha ravvisato la lesione della sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione allo stato del maggior gettito riscosso sul territorio regionale. In via preliminare la corte ha ribadito che ai sensi dell'art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965, tre sono le «condizioni per l'eccezionale riserva allo stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime" (sentenza n. 241 del 2012)». Nel caso di specie, posto che nemmeno la regione ricorrente ha messo in dubbio la natura tributaria dell'entrata in oggetto e la sua novità, è stata ravvisata la mancanza del terzo requisito legittimante la riserva erariale, relativo alla destinazione del gettito «a finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime». Valgono, infatti, analoghe considerazione svolte nella sentenza n. 145 del 2014 allorquando, con riguardo ad un'ipotesi di incremento del medesimo fondo per interventi strutturali di politica economica, mediante devoluzione ad esso di un aumento dell'imposta di bollo, si ritenne che una tale destinazione, «"identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica" (sentenza n. 145 del 2014) ».

La sentenza n. **246** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto regionale siciliano nonché dell'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione in materia finanziaria - dell'art. 1, comma 179, della legge n. 147 del 2013 nella parte in cui, prevedendo la destinazione a fondi statali delle risorse derivanti dal maggior gettito di una serie di tributi erariali riscossi sul territorio regionale, si applica alla regione siciliana. La corte così ha argomentato: «La norma denunciata, pur non formulando in termini espliciti una previsione di riserva allo stato del maggior gettito derivante dalle disposizioni da essa richiamate, "nella

sostanza [...] equivale a una riserva all'erario dell'anzidetto incremento di gettito"(sentenza n. 65 del 2015). Pertanto, affinché la riserva stessa possa operare, sono necessarie, secondo la giurisprudenza costituzionale, tre condizioni concomitanti: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime" (ex plurimis, sentenza n. 241 del 2012). Nel caso di specie non si riscontra la specifica destinazione per finalità contingenti o continuative dello stato. Questa corte, infatti, con riguardo a precedenti disposizioni di incremento del medesimo "Fondo per interventi strutturali di politica economica", mediante devoluzione ad esso, in un caso, di un aumento dell'imposta di bollo (sentenza n. 145 del 2014), e, in un altro caso, di un aumento dell'imposta sui fondi pensione (sentenza n. 176 del 2015), ha ritenuto che tale destinazione "identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica"».

Analogamente, la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dei commi da 431 a 435 della medesima legge, nella parte in cui riservano allo stato il maggior gettito tributario derivante dal contrasto all'evasione fiscale di entrate non nominativamente riservate allo stesso, riscosse nell'ambito del territorio della regione. Al riguardo, in coerenza con quanto affermato in analoghi casi, è stato ribadito che le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione, «"fanno riferimento ad altre entrate tributarie. La tipologia di tali maggiori entrate è, perciò, diversa a seconda dell'entrata cui si riferiscono, cioè, a seconda dell'oggetto delle singole evasioni fiscali. Ne segue che, ove l'evasione abbia ad oggetto entrate tributarie interamente e nominativamente riservate all'erario in base alla normativa statutaria, la questione deve essere dichiarata non fondata [...]. Ove, invece, l'evasione abbia ad oggetto entrate non nominativamente riservate allo stato dalla normativa di rango statutario, è necessario valutare [...] se la riserva del gettito all'erario sia conforme alla normativa statutaria siciliana"(sentenza n. 241 del 2012)». Anche nel caso di specie la corte ha concluso ritenendo insussistente il requisito della novità dell'entrata, «perché il recupero delle somme sottratte al fisco non comporta alcuna modifica della legislazione fiscale vigente, né determina un "nuovo provento" (sentenza n. 241 del 2012)».

Con la sentenza n. **273** la corte ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 10, del d.l. n. 66 del 2014, laddove dispone che le maggiori entrate derivanti dall'entrata in vigore del d.l. medesimo, possono essere utilizzate al fine di compensare gli oneri derivanti dai commi precedenti del medesimo articolo. A parere della ricorrente regione siciliana, la norma censurata condurrebbe a includere - attraverso una lettura sistematica delle disposizioni dello stesso decreto - nel novero delle maggiori entrate riservate allo stato anche quelle che dovrebbero spettare alla regione ai sensi delle norme statutarie e delle

relative norme di attuazione, quali quelle derivanti dall'imposta sul valore aggiunto in conseguenza di misure adottate ai sensi dello stesso provvedimento (art. 50, comma 11) e dall'aumento al 26 per cento dell'imposta sui redditi di natura finanziaria (art. 3, comma 1). Tali entrate, tuttavia, se pur di natura tributaria e connotate della qualifica della novità, non soddisfarebbero il requisito della specificazione della loro destinazione. La corte non condivide l'assunto della ricorrente e - dopo aver ricordato le tre condizioni per l'eccezionale riserva allo stato del gettito delle entrate erariali richieste dall'art. 36, primo comma, dello statuto (ex multis, sentenze n. 176 del 2015; n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012) - procede a valutare se il gettito derivante dalle maggiori entrate tributarie erariali sia destinato «a finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime», non risultando in discussione, nella fattispecie, né la natura tributaria, né la novità dell'entrata. Sulla condizione della specifica destinazione del gettito, la corte ribadisce che questa "non può reputarsi soddisfatta da un generico riferimento agli obiettivi di finanza pubblica, «perché il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81, cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale» (ex multis, sentenza n. 241 del 2012)". Nella disposizione in esame, tuttavia, la corte non riscontra il lamentato vizio di genericità della destinazione del gettito. Infatti, le minori entrate e le maggiori spese, alla cui compensazione saranno riservate le maggiori entrate, risultano dettagliatamente indicate e rispondono a una pluralità di esigenze specifiche, tra loro eterogenee, di carattere ora contingente ed ora continuativo (sentenza n. 135 del 2012). La pluralità e l'eterogeneità degli oneri da compensare con la riserva delle nuove entrate non impediscono di ritenere soddisfatto il requisito statutariamente previsto della specificità della destinazione. Da queste argomentazioni la corte fa ulteriormente discendere che non possono ritenersi lesi neanche l'art. 43 dello statuto e il principio di leale collaborazione. Osserva la corte: "A tale proposito la regione lamenta l'imposizione unilaterale, da parte dello stato, di tagli alle risorse regionali, in deroga alle disposizioni statutarie e alle norme di attuazione, in vista dell'obiettivo dell'equilibrio del bilancio. La disposizione impugnata, tuttavia, rientra nella diversa ipotesi della riserva del gettito derivante da nuovi tributi erariali a favore dello stato, che trova il proprio fondamento direttamente nelle norme statutarie (e nelle relative norme di attuazione) e la cui legittimità deriva dal rispetto delle stesse norme. Trattandosi di riserva che soddisfa le condizioni stabilite dallo statuto speciale all'art. 36 e all'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965, la questione prospettata in riferimento ai parametri sopra richiamati deve ritenersi non fondata".

Relazione 2016

Parte II, capitolo III, sezione II

3.2.21. Le autonomie speciali e la priorità dei parametri statutari

Con la recente sentenza n. **151** del 2015 questa corte (si veda anche la sentenza n. 288 del 2013) ha posto in evidenza come, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di un soggetto ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio, onere di cui è gravato il ricorrente, non può prescindere dalla indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impugnate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 cost. Ed ha anche precisato «che, qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale» (citata sentenza n. 151 del 2015)ò. Così la sentenza n. **58**.

5.18.8. La ripartizione del gettito (regione siciliana)

La sentenza n. **77** ha dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla regione siciliana avverso la nota del ministero dell'economia e delle finanze - dipartimento della ragioneria generale dello stato del 5 dicembre 2012, n. 26757, concernente le modalità di individuazione del maggior gettito di competenza delle autonomie speciali da riservare all'erario, ai sensi dall'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 74 del 2012. Con specifico riguardo alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, la corte ricorda che quest'ultimo impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della regione siciliana - mediante l'interlocuzione sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e la possibilità di rappresentare il proprio punto di vista - solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (ex plurimis, sentenze n. 42 del 2013) e che «Al termine del procedimento, com'è naturale, una decisione finale deve comunque intervenire, ad opera degli organi centrali, anche se vi sia dissenso da parte della regione» (sentenza n. 98 del 2000).

8. Le regioni a statuto speciale e le province autonome

8.1. Gli ufficiali roganti e il diritto di rogito (regione Trentino - Alto Adige)

La sentenza n. **75** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della regione Trentino - Alto Adige n. 11 del 2014, censurata dal governo per l'asserita violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l) e terzo, cost. La disposizione regionale - per la quale sul provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune per determinati atti, una quota viene attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento - sarebbe in contrasto con il

principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014, che esclude dal diritto di rogito i dipendenti aventi qualifica dirigenziale. Sarebbe altresì violata la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile per l'incidenza sugli atti successivi all'aggiudicazione, nonché il principio di eguaglianza per l'aggravio dei costi in danno delle imprese aggiudicatarie sul territorio regionale. La corte, quanto alla ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., afferma che la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella regione Trentino - Alto Adige: il finanziamento della spesa dei suoi comuni non grava sul bilancio dello stato ma è a carico delle province, sicché lo stato non ha titolo ad adottare norme per il coordinamento finanziario. La corte ricorda come questo principio sia già stato adottato in riferimento alla materia del finanziamento del sistema sanitario in una regione a statuto speciale: «Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, cost.: questa corte ha infatti precisato che "lo stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009, sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). Come evidenziato, la regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso» (sentenza n. 125 del 2015)"». Aggiunge, inoltre, la corte che la norma regionale impugnata non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all'ordinamento regionale, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, trovando la sua giustificazione nelle peculiari caratteristiche demografiche dei comuni della regione. Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), cost., perché la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva. Ne consegue che la disposizione impugnata non determina neppure alcuna incentivazione della redazione nella forma dell'atto pubblico e dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3 cost.

8.2. La disciplina dei condhotel (province di Bolzano e di Trento)

La sentenza n. **1** ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 31 del d.l. n. 133 del 2014, impugnato dalle province di Bolzano e di Trento, in riferimento all'art. 117, comma quarto, cost. ed a varie norme statutarie, in quanto, nel prevedere misure per la riqualificazione degli esercizi alberghieri, definisce e disciplina i condhotel (una tipologia

innovativa di esercizi alberghieri, a gestione unitaria, che forniscono servizi sia nelle tradizionali camere destinate alla ricettività, sia in unità abitative a destinazione residenziale). Non risultano violate le competenze legislative primarie e amministrative in materia di «urbanistica e piani regolatori», di «tutela del paesaggio» e di «turismo e industria alberghiera», nonché la competenza legislativa concorrente in materia di «esercizi pubblici» e la competenza legislativa residuale in materia di «commercio», in quanto il condhotel costituisce una figura giuridica riconducibile, oltre che alla materia del turismo, anche alle materie dell'urbanistica, del governo del territorio e dell'ordinamento civile. Tali molteplici competenze - alcune delle quali di stretta spettanza esclusiva statale, altre a vario titolo attribuite alle regioni e alle province autonome - non si presentano separate tra di loro e sono, anzi, legate da un inestricabile intreccio, senza che sia possibile identificarne una prevalente sulle altre dal punto di vista qualitativo e quantitativo. Di conseguenza, deve trovare applicazione il principio generale secondo il quale, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze e qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione. Quest'ultimo principio non risulta violato in quanto la disposizione impugnata prevede che il decreto del presidente del consiglio dei ministri sia adottato, previa intesa tra governo, regioni e province di Trento e di Bolzano, in sede di conferenza unificata. Sul punto osserva la corte: "Tenuto conto che gli interessi implicati non riguardano una singola regione o provincia autonoma (sentenza n. 278 del 2010), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere regioni, province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti (sentenza n. 408 del 1998). Del resto, in più di un'occasione e in casi analoghi, è stata questa stessa corte a identificare l'intesa in sede di conferenza unificata come strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo stato e le autonomie (ex plurimis, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012), qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo". Il principio di leale collaborazione, altresì, non è violato dalla possibilità che il governo possa prescindere dall'intesa, con deliberazione motivata, nei casi di mancato accordo entro un determinato periodo di tempo o in caso di urgenza, in quanto l'eventuale determinazione unilaterale da parte del governo deve essere corredata da una motivazione esplicita, specifica e concreta, ove si dia conto degli scambi intercorsi e dei perduranti punti di dissenso e, alla luce di ciò, si illustrino le ragioni per cui si

ritiene urgente una determinazione della sola parte statale. Testualmente la corte conferma: "secondo la costante giurisprudenza di questa corte, gli strumenti di cooperazione tra diversi enti debbono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione. Se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l'inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall'altro, il principio di leale collaborazione non consente che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011) - specie quando il termine previsto è, come nel caso, alquanto breve - o dell'urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l'intesa siano configurate in modo tale da consentire l'adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze.

8.3. Le prestazioni assistenziali e la compartecipazione del disabile commisurata alla condizione economico - patrimoniale del nucleo familiare (provincia di Trento)

La sentenza n. **2** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge della provincia di Trento n. 13 del 2007, impugnato, in riferimento agli artt. 38, primo comma, cost. e 4 dello statuto trentino, in relazione alla convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità, fatta a New York il 13 dicembre 2006, nella parte in cui prevede che i soggetti che fruiscono di prestazioni assistenziali consistenti nella erogazione di un servizio siano chiamati a compartecipare alla spesa con riguardo alla condizione economico - patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, e non al reddito esclusivo dello stesso interessato. La corte ha ritenuto l'assunto incongruo e privo di rispondenza con i parametri evocati, ed anzi in antitesi con l'opposta tendenza a far sì che sia proprio la famiglia la sede privilegiata del più partecipe soddisfacimento delle esigenze connesse ai disagi del relativo componente, così da mantenere intra moenia il relativo rapporto affettivo e di opportuna e necessaria assistenza, configurandosi solo come sussidiaria - e comunque secondaria e complementare - la scelta verso soluzioni assistenziali esterne. Quanto agli obblighi internazionali, il principio del necessario rispetto, da parte dei legislatori interni, dei vincoli derivanti dall'adesione ad una convenzione internazionale si configura alla stregua di un obbligo di risultato, essendo gli stati aderenti liberi di individuare in concreto i mezzi e i modi necessari per farvi fronte. La convenzione non vincola, pertanto, ad adottare scelte normative dirette ad allontanare o, perfino, sradicare la persona disabile dal sistema delle relazioni familiari o a disconoscerne il diritto all'appartenenza al medesimo; e neppure, di riflesso, sollecita, sul piano normativo, l'esclusione dei familiari, o il loro disimpegno, da qualsiasi

programma di assistenza che, sulla base delle diverse condizioni economiche, consenta di articolare differenziati livelli di compartecipazione ai programmi medesimi. Con riguardo, inoltre, alla violazione dell'art. 38, primo comma, cost., l'ordinanza di rimessione, oltre che apparire fortemente carente in punto di motivazione, finisce per rivelarsi incoerente rispetto all'oggetto stesso della censura che propone l'assunto, del tutto apodittico, secondo cui la persona inabile «assume rilievo di per se stessa, senza alcun riferimento al suo nucleo familiare». Spiega la corte: "È, infatti, del tutto evidente che la garanzia costituzionale del «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» presuppone che la persona disabile sia «sprovvista dei mezzi necessari per vivere» e che l'accertamento di questa condizione di effettiva indigenza possa richiedere anche una valutazione delle condizioni economiche dei soggetti tenuti all'obbligo alimentare. Ove così non fosse, verrebbero, d'altra parte, a poter irragionevolmente godere dello stesso trattamento di assistenza e di mantenimento, con conseguente identico carico finanziario e sociale, tanto le persone con disabilità individualmente e "familiarmente" non abbienti, quanto quelle prive di reddito ma concretamente assistite o anche potenzialmente assistibili da familiari con consistenti possibilità economico - patrimoniali".

8.4. L'organizzazione del servizio idrico integrato (provincia di Trento)

"(La) corte ha riconosciuto in più occasioni in capo alla provincia autonoma di Trento una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, nonché dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994). Tale sistema di attribuzioni [...] non è stato sostituito dalla competenza esclusiva dello stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, a seguito della riforma del titolo V della parte II della costituzione, considerato che la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla provincia autonoma (sentenze n. 357 del 2010 e n. 233 del 2013)". Il "complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali in materia di risorse idriche" non può "comportare alcuna compressione della preesistente autonomia organizzativa della provincia autonoma". Sulla base di queste affermazioni la sentenza n. **51** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, in relazione a parametri statutari e di attuazione (artt. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), 9, numeri 9) e 10), 14, 80 e 81 dello statuto; d.p.r. n. 115 del 1973; d.p.r. n. 381 del 1974,; d.p.r. n. 235 del 1977; d.lgs. n. 268 del 1992), dell'art. 7, comma 1, lett. b), n. 2), del d.l. n. 133 del 2014, limitatamente alle parole "e dalle province autonome". La disposizione censurata, infatti, nel menzionare anche le province autonome, accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo

dell'ambito territoriale ottimale, violava la competenza legislativa primaria della provincia autonoma di Trento in materia di organizzazione del servizio idrico.

8.5. L'indennità di espropriazione per le aree non edificabili (provincia di Bolzano)

La sentenza n. **90** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, sull' art. 8, comma 3, della legge della provincia di Bolzano n. 10 del 1991, come sostituito dall'art. 38, comma 7, della legge provinciale n. 4 del 2008, concernente la determinazione dell'indennità di espropriazione per le aree non edificabili, secondo il criterio del giusto prezzo da attribuire, entro i valori minimi e massimi stabiliti dalla apposita commissione, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto che determina l'indennità di esproprio. A parere del rimettente tale criterio sarebbe del tutto simile a quello del valore agricolo medio già dichiarato illegittimo dalla corte con le sentenze n. 181 del 2011 e n. 187 del 2014, e, dunque, sarebbe lesivo del diritto dell'espropriato di ricevere un serio ristoro come individuato dalla giurisprudenza costituzionale e convenzionale. La corte dopo aver dettagliatamente esaminato la norma censurata, esclude che vi sia corrispondenza tra la stessa e le disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime e che, dunque, la norma censurata prescriva un criterio automatico e astratto di determinazione dell'indennità di esproprio delle aree non edificabili. Al contrario, essa, imponendo all'organo competente a determinare l'indennità di esproprio di tenere in adeguata considerazione, nella sua quantificazione, le caratteristiche effettive dell'area da espropriare e, dunque, il suo effettivo valore di mercato, non disattende i criteri fissati dalla giurisprudenza costituzionale e della corte EDU, così riassunti dalla corte: «l'indennizzo assicurato all'espropriato dall'art. 42, terzo comma, cost., se non deve costituire una integrale riparazione per la perdita subita - in quanto occorre coordinare il diritto del privato con l'interesse generale che l'espropriazione mira a realizzare - non può essere, tuttavia, fissato in una misura irrisoria o meramente simbolica, ma deve rappresentare un serio ristoro» (ex multis, sentenza n. 181 del 2011, ribadita dalla sentenza n. 187 del 2014), sulla base del «valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica di esso, secondo legge» (sentenza n. 5 del 1980). Esclusa, dunque, la necessaria coincidenza tra valore di mercato e indennità espropriativa, resta fermo che «il punto di riferimento per determinare l'indennità di espropriazione deve essere il valore di mercato (o venale) del bene ablato» (sentenza n. 348 del 2007; si vedano anche le sentenze n. 216 del 1990 e n. 231 del 1984), in modo da assicurare un ristoro economico che abbia un «ragionevole legame» con tale valore (sentenza n. 338 del 2011). Analoghi principi sono stati fissati dalla corte europea dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione dell'art. 1 del protocollo addizionale alla CEDU, che garantisce a ogni persona fisica e giuridica la

protezione della proprietà. Secondo la corte europea, la citata previsione convenzionale, pur non garantendo il diritto a un pieno indennizzo in tutte le circostanze - «poiché legittimi obiettivi di "pubblica utilità" possono esigere un rimborso inferiore al pieno valore venale» (da ultimo, sentenza 14 aprile 2015, Chinnici contro Italia) - , impone che le modalità di indennizzo previste dalla legislazione interna consentano la corresponsione «di una somma ragionevolmente correlata al valore del bene», senza la quale «una privazione di proprietà costituisce normalmente una sproporzionata interferenza» (grande camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia, poi ribadita, ad esempio, dalle sentenze Chinnici contro Italia, citata, 6 novembre 2014, Azzopardi contro Malta e 23 settembre 2014, valle Pierimpié società agricola s.p.a. contro Italia)". Aggiunge, infine, la corte che non è escluso che, a seconda del contenuto concreto delle tabelle recanti i «valori minimi e massimi», l'organo amministrativo (da esse vincolato) possa trovarsi nella situazione di dover determinare un'indennità di esproprio che si discosti, in misura maggiore o minore, dal valore di mercato dell'area e che, in ipotesi, potrebbe non garantire un «serio ristoro» all'espropriato. Questa eventualità, tuttavia, non è da imputare a un vizio di costituzionalità della legge che definisce il meccanismo di quantificazione dell'indennità, ma, nell'ipotesi, a vizi nella formazione delle tabelle da parte della commissione, vizi che potrebbero essere sindacati nel giudizio di opposizione alla stima, ai fini di un'eventuale disapplicazione dell'atto amministrativo di approvazione delle tabelle che ne risultasse inficiato (sentenze n. 261 del 1997, n. 1165 e n. 530 del 1988; inoltre sentenze della corte di cassazione, prima sezione civile, 28 luglio 2010, n. 17679; sezioni unite civili, 28 ottobre 2009, n. 22753; prima sezione civile, 18 maggio 2005, n. 10424).

8.6. I controlli amministrativi dei NAS di Trento sull'attività dell'assessorato alla sanità della provincia di Bolzano

La sentenza n. **190** ha accolto il conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla provincia autonoma di Bolzano a seguito dell'accesso e delle richieste effettuate dal comando carabinieri per la tutela della salute - nucleo antisofisticazioni e sanità di Trento con verbale del 23 febbraio 2015 presso gli uffici dell'assessorato alla sanità della provincia autonoma stessa, ai fini della verifica delle esenzioni dalla partecipazione alla spesa sanitaria. In via preliminare la corte ha ricostruito la propria precedente giurisprudenza in tema di potere ispettivo e di controllo sull'attività amministrativa e finanziaria degli enti sanitari e ospedalieri, nell'ambito della disciplina vigente per il Trentino - Alto Adige, ricordando, in primo luogo, che esso è riservato alle province autonome (sentenze n. 237 del 2014, n. 80 del 2007, n. 182 del 1997 e n. 228 del 1993); ha, poi, ribadito il principio secondo cui lo stato, non concorrendo al finanziamento dei comuni che insistono sul territorio della regione autonoma, non può neppure adottare norme per il loro coordinamento finanziario, competendo tale coordinamento solo alla provincia ai sensi dell'art. 79,

comma 3, dello statuto (sentenze n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 187 e n. 115 del 2012, n. 133 del 2010 e n. 341 del 2009); ha, infine, richiamato le dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle norme che attribuivano ad apparati ispettivi dell'amministrazione centrale poteri di verifica sul complesso delle attività amministrative e finanziarie degli enti territoriali (sentenze n. 39 del 2014 e n. 219 del 2013), in quanto eccedenti i limiti del legittimo intervento del legislatore statale. Tali previsioni, infatti, attribuivano "non già ad un organo magistratuale terzo quale la corte dei conti, bensì direttamente al governo un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo, in tal modo, illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle ricorrenti regioni autonome (sentenza n. 39 del 2014)". Ricostruiti in questi termini i principi che operano in materia, la corte ha ritenuto che l'accertamento compiuto dal NAS non ha avuto ad oggetto un'attività di polizia giudiziaria o, comunque, propedeutica all'accertamento di illeciti penali, ma un'attività di carattere amministrativo, volta alla verifica delle complessive spese sanitarie relative alle prestazioni in regime di esenzione, che rientra nella specifica ed esclusiva competenza della provincia autonoma di Bolzano in materia di igiene e sanità (artt. 4, primo comma, num. 7), 9, primo comma, num. 10) e 16, primo comma, del d.p.r. n. 670 del 1972, nonché artt. 1 e 2 del d.p.r. n. 474 del 1975, art. 15 della legge della regione autonoma Trentino - Alto Adige n. 6 del 1980, e art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992). Dal complessivo assetto di competenze i giudici hanno concluso ritenendo che l'iniziativa assunta dal comando carabinieri si è collocata in un ambito eccedente le prerogative dello stato in quanto, non rientrando nell'ambito della funzione istituzionale dell'arma dei carabinieri di sicurezza pubblica e di prevenzione e repressione dei reati, ha integrato una verifica di natura amministrativa riservata, come tale, alla competenza esclusiva della provincia autonoma di Bolzano.

8.7. Il diritto di prelazione sui fondi agricoli della provincia di Bolzano

"L'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera [...] in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza", che vale a soddisfare il rispetto del principio di eguaglianza (sentenze nn. 352 del 2001, 441 del 1994, 35 del 1992). "Condizioni imprescindibili, per giustificare l'intervento regionale sono, dunque: 1) la sua marginalità, 2) la connessione con una materia di competenza regionale e 3) il rispetto del principio di ragionevolezza". Così la sentenza n. 283 che - riconoscendo il difetto di marginalità dell'intervento (sentenze nn. 295 del 2009, 60 del 1968, 6 del 1958) - ha dichiarato illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), cost., l'art. 20-ter, comma 4, della legge della provincia autonoma di Bolzano n. 2 del 1987 (nel testo

originario antecedente la sostituzione operata dalla legge provinciale n. 6 del 2007). La disposizione censurata, disciplinando le modalità di esternazione della volontà dell'ente pubblico di alienare i suoi fondi agricoli e il connesso termine di decadenza per l'esercizio del diritto di prelazione agraria, ha leso la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile. Essa, infatti, non prevedeva "adattamenti, integrazioni o specificazioni della disciplina statale" ma ad essa derogava in relazione al fondamentale profilo della libertà negoziale, incidendo sulla scelta del contraente nella compravendita dei fondi agricoli provinciali e sull'autonomia negoziale sia dei soggetti che si determinano al loro acquisto (sentenza n. 253 del 2006), titolari o meno del diritto di prelazione, sia della pubblica amministrazione che agisce iure privatorum per la dismissione di beni patrimoniali disponibili (sentenze nn. 247 del 2015, 269 del 2014, 74 del 2012, 114 e 53 del 2011, 45 del 2010, 401 del 2007). Non sono stati reputati pertinenti i precedenti giurisprudenziali in materia di maso chiuso che hanno considerato legittime ampie deroghe al diritto privato, funzionali alla disciplina dell'istituto e giustificate dalla "necessità di tutelare la specificità storica e sociale dei maso chiuso" e dalla "maggiore estensione della potestà legislativa della provincia autonoma" (sentenze nn. 173 del 2010, 405 e 340 del 1996, 691 del 1988, 40 e 5 del 1957, 4 del 1956).

8.8. La disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica (regione siciliana)

La sentenza n. **263** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge della regione siciliana n. 12 del 2011, come sostituito dell'art. 1 della legge della regione siciliana n. 14 del 2015, e dell'art. 19, commi 6-bis, 6-ter e 6-quater, della medesima legge n. 12 del 2011, come introdotti dalla legge della regione siciliana n. 14 del 2015. Il ricorrente lamenta che le norme impugnate violino l'art. 117, secondo comma, lettera e), della costituzione, perché regolano alcuni aspetti della disciplina delle offerte anomale e dei contratti sotto la soglia di rilevanza comunitaria in maniera difforme dal d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), così violando anche l'art. 14, lettera g), dello statuto della regione siciliana, che, anche se attribuisce alla regione siciliana la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici, l'assoggetta comunque ai limiti fissati dalle leggi costituzionali dello stato. Preliminarmente, la corte ricorda la sua giurisprudenza sul riparto delle competenze legislative tra lo stato e le regioni a statuto speciale e le province autonome in ordine alla disciplina della scelta del contraente nelle procedure ad evidenza pubblica regolate dal codice dei contratti pubblici: "È pacifico, anzitutto, che, anche se gli statuti speciali attribuiscono alle autonomie la competenza legislativa primaria in materia di lavori pubblici di esclusivo interesse regionale o provinciale, tale competenza, in forza di espresse

e omologhe previsioni statutarie, deve essere esercitata nel rispetto della costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali. È poi altrettanto pacifico che le disposizioni del d.lgs. n. 163 del 2006 (d'ora in avanti, codice dei contratti pubblici o codice) regolanti le procedure di gara, anche se relative ad appalti sotto soglia (sentenze n. 184 del 2011, n. 283 e n. 160 del 2009, n. 401 del 2007), sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza e vanno ascritte all'area delle norme fondamentali delle riforme economico - sociali, nonché delle norme con le quali lo stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, sicché le autonomie speciali non possono dettare discipline da esse difformi (sentenze n. 187 e n. 36 del 2013, n. 74 del 2012, n. 328, n. 184 e n. 114 del 2011, n. 221 e n. 45 del 2010)". La corte ricorda altresì la natura di parametro interposto delle norme del codice dei contratti, che riempiono di contenuto i limiti statutari alla potestà legislativa regionale in materia di lavori pubblici, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 265 del 2013, 328 e 114 del 2011, 221 del 2010, 189 del 2007, 314 del 2003, 4 del 2000, 153 del 1995). Tutto ciò premesso, entrando nel merito, la corte rileva che la disciplina regionale in esame si differenzia da quella codicistica, in punto di individuazione della soglia di anomalia delle offerte nei contratti sotto soglia (artt. 122, comma 9, e 124, comma 8, che rinviano all'art. 86), affidata ad un diverso criterio matematico (commi 6 e 6-bis); sulla previsione dell'obbligo di presentazione, in via preventiva, delle analisi giustificative dell'offerta, qualora quest'ultima presenti un ribasso inferiore al 25 per cento, obbligo che, in assenza di specificazioni o di legami con i commi precedenti, deve ritenersi riguardare sia gli appalti sopra soglia che quelli sotto soglia (comma 6-ter); in relazione alla disposizione del comma 6-quater, che demanda a un decreto assessoriale l'individuazione di non meglio specificate modalità di verifica per la congruità dell'offerta (e di eventuali ulteriori disposizioni per la valutazione della corrispondenza fra le previsioni formulate in sede di verifica di congruità dell'offerta e l'esecuzione delle opere), mentre il codice fissa direttamente un articolato procedimento in contraddittorio con le imprese che hanno presentato offerte anormalmente basse (art. 88), indica i criteri di verifica di tali offerte (art. 87) e gli strumenti di rilevazione della congruità dei prezzi (art. 89), affidandone la conseguente ponderazione alle stazioni appaltanti. In conclusione, le disposizioni regionali, avendo disciplinato istituti afferenti alle procedure di gara in difformità dalle previsioni del codice dei contratti pubblici, sono costituzionalmente illegittime per avere violato i limiti statutari posti al legislatore regionale nella disciplina dei lavori pubblici.

8.9. L'avviamento dei lavoratori forestali siciliani attraverso il sistema della graduatoria unica

L'ordinanza n. **73** ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità

costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge della regione siciliana n. 5 del 2014, che stabilisce criteri unitari di valutazione di tutti i lavoratori forestali per la formazione delle nuove graduatorie uniche distrettuali, le quali, pur salvaguardando il principio dell'inserimento dei lavoratori nel relativo contingente di appartenenza, sostituiscono l'elenco speciale previsto dall'art. 45-ter della legge regionale n. 16 del 1996, articolato su base provinciale e suddiviso in graduatorie autonome distinte per fasce di garanzia occupazionale, alle quali si aggiungeva la graduatoria dei lavoratori «fuori fascia», formata in applicazione di diversi criteri di inserimento. Il rimettente censurava la disposizione adducendo la violazione dei principi di ragionevolezza, di tutela dell'affidamento del cittadino e di buon andamento dell'amministrazione in quanto essa avrebbe disposto, con effetto retroattivo e in assenza di motivi imperativi di interesse generale, che i lavoratori forestali già iscritti nelle fasce con garanzia occupazionale siano inseriti nell'istituita graduatoria unica distrettuale con criteri di valutazione irragionevolmente diversi da quelli in base ai quali essi erano inseriti nelle precedenti graduatorie. La corte, per contro, rileva che la scelta del legislatore regionale di modificare il sistema di avviamento dei lavoratori forestali con l'adozione di una graduatoria unica comporta l'applicazione di criteri di valutazione omogenei per tutti i lavoratori, non essendo compatibile con la graduatoria unica, come osserva anche il rimettente, l'inserimento in essa sulla base di parametri diversificati per categorie di lavoratori. Quanto alla pretesa retroattività - posto che i nuovi criteri di valutazione sono destinati a operare solo per il futuro, per la formazione delle nuove graduatorie unificate - la corte afferma che il principio generale di irretroattività non è derogato da norme che, disciplinando la formazione di graduatorie permanenti come quelle in esame, introducono nuovi criteri di inserimento nelle medesime, in quanto «[p]roprio il carattere permanente delle graduatorie e il loro periodico aggiornamento consentono il cambiamento dei criteri di valutazione, che intervengono in una realtà soggetta a ciclico mutamento» (sentenza n. 11 del 2007), incidendo per l'avvenire sulla situazione di chi attende il collocamento in graduatoria.

8.10. L'inderogabilità delle norme fondamentali statali in materia di edilizia e urbanistica da parte delle regioni speciali, pur titolari di competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica e di piani territoriali paesistici (regione Sardegna)

Il legislatore statale "conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come riforme economico - sociali: e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (...), comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario

rispetto del legislatore della regione Sardegna" che eserciti la propria competenza in materia di edilizia e urbanistica (sentenze nn. 51 del 2006 e 536 del 2002) e di piani territoriali paesistici. "Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. n. 1444 del 1968 che (...) integra la disciplina privatistica delle distanze (sentenza n. 114 del 2012), la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegua chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l'operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio" (sentenze nn. 134 del 2014, 6 del 2013 e 232 del 2005). Infine, "la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti" da ricondurre alla tutela dell'ambiente (sentenze nn. 135 del 2005 e 407 del 2002). Tali insegnamenti sono stati ripresi dalla sentenza n. **189** che ha dichiarato non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lett. f), della legge sarda n. 21 del 2011, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lett. l) ed s), cost., in quanto - prevedendo che taluni interventi edilizi siano realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali, alle disposizioni normative regionali ed agli indici massimi di fabbricabilità, salvi il rispetto delle disposizioni del codice civile e i diritti dei terzi - consentirebbe altresì di derogare alla disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, al decreto del ministro dei lavori pubblici n. 1444 del 1968 ed alla disciplina statale in materia di rischi di incidenti rilevanti (d.lgs. n. 334 del 1999). Alla pur non implausibile interpretazione del ricorrente la corte ha opposto una diversa esegesi idonea a prevenire l'insorgere della denunciata antinomia normativa e ad escludere che gli interventi edilizi previsti dalla disposizione de qua possano essere realizzati in deroga al piano paesaggistico regionale e alla legislazione statale. Innanzitutto, il principio della prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti urbanistici (sentenza n. 11 del 2016) ha indotto a negare che il piano paesaggistico regionale sia derogabile: del resto, a quest'ultimo non vi è alcun riferimento nell'intervento legislativo regionale, da ricondurre alla materia "edilizia e urbanistica" (sentenza n. 46 del 2014). Quanto alla possibilità di derogare al d.m. n. 1444 del 1968 e alla normativa statale sui rischi di incidenti rilevanti, si è osservato che il censurato disposto normativo non menziona la legislazione statale e si conclude con una clausola di salvezza con cui il legislatore regionale ha voluto espressamente escludere che gli interventi edilizi possano essere realizzati in violazione delle disposizioni del codice civile - il cui richiamo "deve intendersi come riferito all'intiera disciplina civilistica di cui il d.m. n. 1444 del 1968 è parte integrante e fondamentale (sentenza n. 134 del 2014)" - e dei diritti dei terzi, senza consentire che essi siano effettuati in deroga ad altra normativa statale, la quale deve in ogni caso essere osservata.

8.11. Il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (regione Sardegna)

La sentenza n. **189** ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge sarda n. 21 del 2011, impugnato dal presidente del consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., nella parte in cui consente alla giunta regionale di individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel d.p.r. n. 139 del 2010. Ha osservato la corte che l'art. 146, comma 9, quarto periodo, del codice dei beni culturali e del paesaggio demanda ad apposito regolamento governativo la previsione di procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti. Tale regolamento è stato adottato con il citato d.p.r. che, nel disporre l'efficacia immediata della disciplina in tema di autorizzazioni semplificate, obbliga le autonomie speciali, in conformità agli statuti ed alle relative norme di attuazione, a dettare, nei successivi centottanta giorni, le norme necessarie a disciplinare il procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata nel rispetto dei criteri ivi fissati. La disposizione censurata, attuativa della normativa statale, è stata correttamente interpretata nel senso che la giunta può prevedere forme di semplificazione "diverse" da quelle contemplate dalla normativa statale, nel frattempo applicabile anche nella regione Sardegna, ma non per questo di "maggiore semplificazione", "tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi" ai principi contenuti nel d.p.r.

8.12. L'autorizzazione paesaggistica per gli allestimenti mobili di pernottamento (regione Sardegna)

La legislazione regionale "non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica" (sentenze nn. 235 del 2011, 101 del 2010 e 232 del 2008). Così la sentenza n. 189 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale (limitatamente alle parole "e paesaggistici"), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), cost., dell'art. 20 della legge sarda n. 21 del 2011, nella parte in cui qualificava come paesaggisticamente irrilevanti gli allestimenti mobili di pernottamento (quali tende, roulotte, caravan, mobil - home, maxicaravan o case mobili), anche se collocati in via continuativa, nelle aziende ricettive all'area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata. Analoghe disposizioni statali sono già state ritenute illegittime (sentenze nn. 189 del 2015 e 278 del 2010) perché lesive delle competenze regionali in materia di governo del territorio e di turismo. Nella specie, la corte ha sottolineato la diversità di profili

specificamente inerenti alla tutela del paesaggio, evidenziando che "non ogni intervento qualificato dalla norma impugnata come paesaggisticamente irrilevante ha sempre un impatto paesaggisticamente significativo, perché ciò dipenderà, di volta in volta, dalle modalità di realizzazione del singolo intervento", risiedendo proprio qui "l'esigenza che i richiamati interventi, come previsto dalla legislazione statale, siano soggetti all'autorizzazione paesaggistica". Il legislatore sardo, invece, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all'area aperta, ha consentito che essi venissero posti in essere a prescindere dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, che è norma di grande riforma economico - sociale che la regione Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". La norma de qua si è così posta in contrasto con il suddetto art. 146, oltre che con il successivo art. 149 - che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica - e con l'allegato 1 del d.p.r. n. 139 del 2010 - che reca un elenco tassativo degli interventi di lieve entità, assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 235 del 2011).

9.2. L'autonomia finanziaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome

9.2.1. La diretta incidenza dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sulle autonomie speciali

"...i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali (da ultimo, ex plurimis, sentenza n. 156 del 2015)". Così la sentenza n. 64.

9.2.2. Il concorso statale alla spesa della regione quale necessario presupposto per l'operare del coordinamento finanziario

La sentenza n. **75** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della regione Trentino - Alto Adige n. 11 del 2014, censurata dal governo per l'asserita violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lettera l) e terzo, cost. La disposizione regionale - per la quale sul provento annuale dei diritti di segreteria spettante al comune per determinati atti, una quota viene attribuita al segretario comunale rogante in misura pari al settantacinque per cento e fino ad un massimo di un quinto dello stipendio in godimento - sarebbe in contrasto con il principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 10, comma 2-bis, del d.l. n. 90 del 2014, che esclude dal diritto di rogito i dipendenti aventi qualifica dirigenziale. Sarebbe altresì violata la competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile per l'incidenza sugli atti successivi all'aggiudicazione, nonché il principio di eguaglianza per l'aggravio dei costi in danno delle imprese aggiudicatarie sul territorio regionale.

La corte, quanto alla ritenuta violazione dell'art. 117, terzo comma, cost., afferma che la non fondatezza di tale censura discende dal peculiare assetto della finanza locale nella regione Trentino - Alto Adige: il finanziamento della spesa dei suoi comuni non grava sul bilancio dello stato ma è a carico delle province, sicché lo stato non ha titolo ad adottare norme per il coordinamento finanziario. La corte ricorda come questo principio sia già stato adottato in riferimento alla materia del finanziamento del sistema sanitario in una regione a statuto speciale: "«Nel caso in esame non vale richiamare la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, cost.: questa corte ha infatti precisato che "lo stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009, sentenza n. 133 del 2010; nello stesso senso, successivamente, sentenze n. 115 e n. 187 del 2012). Come evidenziato, la regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non grava, per il finanziamento della spesa sanitaria nell'ambito del proprio territorio, sul bilancio dello stato e quindi quest'ultimo non è legittimato ad imporle il descritto concorso» (sentenza n. 125 del 2015)". Aggiunge, inoltre, la corte che la norma regionale impugnata non può considerarsi in contrasto con la disposizione statale, ma ne costituisce un appropriato adeguamento all'ordinamento regionale, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, trovando la sua giustificazione nelle peculiari caratteristiche demografiche dei comuni della regione. Del pari non fondata è la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), cost., perché la norma regionale si limita a richiamare, ai fini del riconoscimento dei diritti di segreteria, i medesimi atti previsti dalla legislazione statale, senza interferire minimamente con la loro disciplina positiva. Ne consegue che la disposizione impugnata non determina neppure alcuna incentivazione della redazione nella forma dell'atto pubblico e dunque non comporta la disparità di trattamento lamentata dal ricorrente, con conseguente non fondatezza della censura relativa alla violazione dell'art. 3 cost.

9.2.3. La procedura pattizia quale parte integrante della dimensione costituzionale dello stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali

La sentenza n. **155** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 123, della legge n. 190 del 2014, il quale prevede la riprogrammazione delle risorse del fondo di rotazione per le politiche comunitarie, originariamente destinate agli interventi del piano di azione coesione, che risultino non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014, e l'intervento del gruppo di azione coesione per l'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto della riprogrammazione. La ricorrente regione siciliana censurava la predetta disposizione per l'asserita violazione in suo danno del principio di leale collaborazione. La corte ribadisce i consolidati principi secondo cui "rispetto alle regioni ad autonomia speciale «merita di essere

privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione" [...]» (sentenza n. 46 del 2015; n. 193 e n. 118 del 2012). Tale procedura pattizia, infatti, «è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali» (sentenza n. 155 del 2015)", anche se "il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)". Nel caso in esame, conclude che non vi è alcun contrasto con l'art. 120 cost.: "«posta l'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, che non incide su alcuna competenza della regione e rende pertanto inapplicabile, nella specie, l'invocato principio di leale collaborazione (sentenza n. 297 del 2012)» (sentenze n. 196 del 2015 e n. 273 del 2013)".

9.2.4. La partecipazione delle autonomie speciali alle manovre di risanamento della finanza pubblica nel rispetto dello statuto speciale

La sentenza n. **40** ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale - promossa dalla regione siciliana, in riferimento all'art. 43 dello statuto siciliano - dei commi 1 e 2 dell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014, i quali in relazione al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica individuano ulteriori importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna autonomia speciale, ai fini della determinazione del patto di stabilità in termini di competenza eurocompatibile. La corte richiama la sentenza n. 238 del 2015, che ha dichiarato la non fondatezza di una questione in tutto sovrapponibile a quella esaminata, sul presupposto per cui, se di regola i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (ex multis, da ultimo, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015) nel rispetto della via dell'accordo, tuttavia, in casi particolari, il principio desunto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, può essere derogato dal legislatore statale (ex plurimis, tra le più recenti, sentenze n. 263, n. 239, n. 238, n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) in quanto non recepito dallo statuto di autonomia siciliano o dalle norme di attuazione di esso.

9.2.5. Il contesto di grave crisi economica che consente di prescindere dall'accordo con la regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie

La sentenza n. **40** ha, fra l'altro, dichiarato non fondate le questioni proposte avverso l'art. 46, comma 3, del d.l. n. 66 del 2014, che modifica l'art. 1, comma 526, della legge n. 147 del 2013, prevedendo un ulteriore concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, con oneri specifici a carico della regione siciliana. La corte ricorda che nella sentenza n. 239 del 2015,

scrutinando il citato art. 1, comma 526, aveva rigettato analoghe censure prospettate dalla stessa regione siciliana, anche in quell'occasione incentrate sulla violazione degli artt. 81 e 119 cost., nonché degli artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e dell'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione. In particolare, era stata allora rigettata la censura, riproposta nel ricorso ora in esame, che lamentava un'asserita determinazione unilaterale, da parte dello stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica, in violazione del principio dell'accordo. Ed era stato ribadito che, in un contesto di grave crisi economica, il legislatore, nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, può discostarsi dal modello consensualistico prefigurato dal citato art. 27 della legge n. 42 del 2009, fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (nello stesso senso anche la sentenza n. 77 del 2015).

"È opportuno ricordare [...] l'orientamento espresso da questa corte secondo cui, a certe condizioni, allo stato è consentito di prescindere dall'accordo con la regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie, riguarda le sole ipotesi per le quali l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015)". Così la sentenza n. **66**.

9.2.6. L'anticipazione in via sperimentale dell'applicazione dell'IMU (l'asserito contrasto con il modello cooperativo dello statuto siciliano)

La sentenza n**. 280** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 - esclusi i commi 11 e 17 - del d.l. n. 201 del 2011, sollevata in via incidentale, in riferimento all'art. 43 dello statuto della regione siciliana ed al principio di leale collaborazione. La disposizione impugnata - che ha anticipato in via sperimentale l'applicazione dell'IMU, dettandone un regime parzialmente diverso da quello originariamente previsto in sede istitutiva (d.lgs. n. 23 del 2011, art. 8) - non risponderebbe, secondo il rimettente, al modello di regionalismo cooperativo disegnato dallo statuto e dalla legge n. 42 del 2009, nonché dalla sentenza della corte costituzionale n. 155 del 2015. Al riguardo, la corte evidenzia che l'IMU, in quanto istituita e disciplinata con legge dello stato, è un tributo erariale (sentenza n. 123 del 2010; nello stesso senso, sentenze n. 40 del 2016, n. 121 del 2013 e n. 97 del 2013), seppur «derivato» in ragione della devoluzione del gettito (sentenza n. 121 del 2013). La sua disciplina ricade dunque «nella

materia "ordinamento tributario dello stato", che l'art. 117, secondo comma, lettera e), cost. riserva alla competenza legislativa statale» (sentenza n. 121 del 2013; nello stesso senso sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Orbene, la corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure di leale collaborazione fra stato e regioni «trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, "vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 cost., alla mera occorrenza di 'casi straordinari di necessità e d'urgenza'" (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)» (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013). Di qui l'infondatezza della questione dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 in riferimento al principio di leale collaborazione.

9.2.7. La partecipazione concordata delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (il caso del finanziamento alle PMI a carico delle camere di commercio)

La sentenza n. **28** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - laddove applicato alla ricorrente provincia di Bolzano - dell'art. 1, comma 55, della legge n. 147 del 2013, che impone al sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura di destinare una somma pari a 70 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016 al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui alla legge n. 580 del 1993. La norma è risultata essere lesiva dell'art. 79, comma 3, dello statuto della regione Trentino - Alto Adige, a causa del contenuto di estremo dettaglio e dell'unilaterale imposizione ad opera del legislatore statale, in assenza delle previste forme di concertazione (sentenza n. 263 del 2013). La corte primariamente ha delineato il quadro statutario, ricordando che le province autonome godono di una particolare autonomia in materia finanziaria, caratterizzata (e rafforzata) da un meccanismo peculiare di modificazione delle relative disposizioni statutarie, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la regione e le province autonome ("Accordo di Milano" sottoscritto il 30 novembre del 2009; art. 2, commi da 106 a 126, della legge n. 191 del 2009; art. 1, commi da 406 a 413, della legge n. 190 del 2014), in coerenza con il processo di "riforma in senso federalista" delineato nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sentenze n. 263 e n. 155 del 2015, n. 71 del 2012). In tale contesto, l'art. 79 dello statuto definisce i termini e le modalità del concorso delle province autonome al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento

della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale. Più precisamente, il comma 3 di detto articolo prevede che «Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. [...]». Siffatte attribuzioni spettanti alle province autonome nelle materie de quibus sono state confermate anche con la sopravvenuta modifica dello stesso comma 3 dell'art. 79 dello statuto (nel testo sostituito dall'art. 1, comma 407, lettera e, della legge n. 190 del 2014), secondo cui «[...] le province provvedono al coordinamento della finanza pubblica provinciale, nei confronti degli enti locali, dei propri enti e organismi strumentali pubblici e privati e di quelli degli enti locali, delle aziende sanitarie, delle università, incluse quelle non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e degli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Al fine di conseguire gli obiettivi in termini di saldo netto da finanziare previsti in capo alla regione e alle province ai sensi del presente articolo, spetta alle province definire i concorsi e gli obblighi nei confronti degli enti del sistema territoriale integrato di rispettiva competenza. [...]». Ciò posto, la corte osserva che, nella sostanza, la norma censurata si connota per il fatto di predisporre a carico del sistema integrato delle camere di commercio (e quindi anche di quelle site nei territori delle province autonome di Bolzano e di Trento) un meccanismo di finanziamento, a «sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese attraverso il rafforzamento dei confidi, ivi compresi quelli non sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia, anche utilizzando una quota della dotazione annuale del fondo di perequazione di cui all'articolo 18, comma 9, della legge 29 dicembre 1993, n. 580», per certi versi analogo a quello dei fondi a destinazione vincolata. I quali fondi a destinazione vincolata - sia per la "generalità" dei destinatari delle risorse, sia per le finalità perseguite consistenti nel finanziamento di funzioni pubbliche regionali - rappresentano una deviazione sia dal modello del fondo perequativo da istituire senza vincoli di destinazione, sia dalla sfera degli «interventi speciali» e delle «risorse aggiuntive», che lo stato destina esclusivamente a «determinate» regioni per finalità enunciate dalla norma costituzionale o comunque per «scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni» (ex plurimis, sentenza n.

273 del 2013, che richiama le sentenze n. 451 del 2006; n. 107 del 2005; n. 423, n. 320, n. 49 e n. 16 del 2004). Inoltre, l'impugnato intervento, risulta essere caratterizzato (ed aggravato) dal fatto che il vincolo non riguarda somme erogate dallo stato, ma concerne risorse appartenenti alle stesse camere di commercio; rispetto alla cui concreta individuazione, quantificazione e destinazione, anche i poteri di normazione secondaria sono, dalla norma stessa, affidati all'amministrazione statale. La corte, infine, ha esteso l'efficacia della dichiarazione di illegittimità anche nei confronti della provincia autonoma di Trento, tenuto conto dell'identità di contenuto della normativa statutaria violata (sentenze n. 301 del 2013, n. 133 del 2010, n. 341 e n. 334 del 2009, n. 45 del 2005).

9.2.8. La riduzione delle risorse (condizioni e limiti)

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. n. 90 del 2014, impugnato dalla regione siciliana, in riferimento allo statuto speciale e all'art. 119 cost., nella parte in cui, nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, riduce l'importo del diritto annuale camerale del 35 per cento per il 2015, del 40 per cento per il 2016 e, a decorrere dal 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In tale contesto la corte ha ricordato che il diritto camerale ha natura di tributo istituito e regolato per legge dello stato e non può essere considerato "tributo locale"per la sola circostanza che il relativo gettito sia parzialmente destinato a un ente territoriale, ovvero che ne sia attribuita, come nel caso di specie, la riscossione ad enti pubblici che operano a livello locale, quali le camere di commercio (sentenze nn. 131/2015, 26/2014, 97/2013, 123/2010, 216/2009, 397/2005, 37/2004 e 296/2003). Conseguentemente, la corte ha ribadito che il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere un simile tributo, purché - secondo il consolidato insegnamento espresso nelle sentenze nn. 188/2015, 131/2015, 89/2015, 26/2014, 23/2014, 121/2013, 97/2013, 246/2012, 241/2012, 298/2009, 145/2008, 256/2007 e 431/2004 - le riduzioni di risorse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e non rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la regione dispone per l'adempimento dei propri compiti, e sempreché la denunciata violazione dell'autonomia finanziaria regionale, pur non configurando una probatio diabolica, sia almeno supportata da dati quantitativi concreti (in tal senso, sentenze nn. 239/2015 e 26/2014).

La sentenza n. **127** ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalla regione siciliana sull'art. 1, commi 400, 401, 403, 405 e 416, della legge n. 190 del 2014, che prevedono un ulteriore concorso agli oneri della finanza pubblica generale, per gli anni 2015 - 2018, pari a una quota annuale di 273 milioni di euro, inserito nell'obiettivo "in termini di competenza eurocompatibile, attraverso accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali,

nelle more di attuazione della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. La regione ricorrente lamentava il pregiudizio recato all'esercizio delle funzioni regionali per sottrazione di risorse finanziarie. La corte, nel respingere la censura, ribadisce la sua costante giurisprudenza (sentenze n. 239, n. 188 e n. 89 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014, n. 121 e n. 97 del 2013, n. 246 e n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007 e n. 431 del 2004), secondo cui sono legittime le riduzioni delle risorse regionali, a condizione che non comportino uno squilibrio tale da compromettere le complessive esigenze di spesa e, in definitiva, da pregiudicare l'adempimento dei compiti affidati alla regione; ricorda altresì che la giurisprudenza costituzionale è altrettanto ferma nel precisare che grava sul deducente l'onere probatorio circa l'irreparabile pregiudizio lamentato, da soddisfarsi dimostrando, anche attraverso dati quantitativi, l'entità dell'incidenza negativa delle riduzioni di provvista finanziaria sull'esercizio delle proprie funzioni (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2015, n. 26 e n. 23 del 2014). Nel caso di specie, l'asserito squilibrio non risulta dimostrato, sicché devono ritenersi infondate tutte le censure sollevate.

9.2.9. La riduzione del diritto annuale in favore delle camere di commercio

La sentenza n. **29** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 del d.l. n. 90 del 2014, impugnato dalla regione siciliana, in riferimento allo statuto speciale e all'art. 119 cost., nella parte in cui, nelle more del riordino del sistema delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, riduce l'importo del diritto annuale camerale del 35 per cento per il 2015, del 40 per cento per il 2016 e, a decorrere dal 2017, del 50 per cento, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le camere di commercio, rispetto alle quali la regione siciliana non vanta statutariamente una competenza legislativa esclusiva, sono enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono, nell'ambito della propria circoscrizione territoriale, sulla base del principio di sussidiarietà, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese. La corte afferma che la disposizione de qua non incide su alcuna delle evocate materie statutarie ("industria e commercio", "regime degli enti locali", "ordinamento degli uffici e degli enti regionali"e "stato giuridico ed economico del personale"), né lede i principi di autonomia finanziaria regionale e di garanzia delle autonomie funzionali locali, giacché essa non disciplina il funzionamento delle camere di commercio, ma concerne la misura del diritto camerale; afferma, per contro, che la disposizione è ascrivibile alla materia di esclusiva competenza statale del "sistema tributario" ex art. 117, secondo comma, lett. e), cost. Il diritto camerale, infatti, ha natura di tributo istituito e regolato per legge dello stato e non può essere considerato "tributo locale"per la sola circostanza che alle camere di commercio (comunque estranee alla categoria degli enti locali) sia attribuita la relativa riscossione. Pertanto, il legislatore statale ben poteva diminuire un simile tributo - in quanto lo statuto non assicura alla regione una

garanzia di "invarianza"quantitativa di entrate - a condizione però che la riduzione non fosse di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali. Sotto tale profilo, tuttavia, la ricorrente, oltre ad un'asserita quantificazione della riduzione di entrate per le camere di commercio siciliane di circa 23 milioni di euro, non ha offerto alcuna prova circa l'irreparabile pregiudizio paventato sulla funzionalità delle stesse, che sarebbe stata tanto più necessaria in quanto il diritto camerale è solo una delle molteplici concorrenti forme di finanziamento delle camere di commercio, comunque destinatarie di contributi statali per l'espletamento delle funzioni delegate.

9.2.10. Il concorso regionale al risanamento pubblico e la distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento

La sentenza n**. 127** ha dichiarato la non fondatezza delle questioni promosse dalla regione siciliana sull'art. 1, commi 400, 401, 403, 405 e 416, della legge n. 190 del 2014, che prevedono un ulteriore concorso agli oneri della finanza pubblica generale, per gli anni 2015 - 2018, pari a una quota annuale di 273 milioni di euro, inserito nell'obiettivo "in termini di competenza eurocompatibile, attraverso accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, nelle more di attuazione della procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009. La regione ricorrente lamentava la privazione di risorse necessarie per lo svolgimento delle funzioni regionali, lesiva dell'autonomia finanziaria regionale. La corte, nel respingere la censura, ribadisce quanto già precisato nella sentenza n. 77 del 2015, sulla distinzione tra gli istituti della riserva e dell'accantonamento: "Attraverso la prima, lo stato, ove sussistano le condizioni previste dallo statuto e dalle norme di attuazione, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione ai tributi erariali che ad esso sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti allo scopo di soddisfare specifiche finalità (ex plurimis, sentenze n. 239 del 2015, n. 145 del 2014, n. 97 del 2013 e n. 198 del 1999). Per mezzo dell'accantonamento, invece, le poste attive che spettano alla regione in forza degli statuti e della normativa di attuazione permangono nella titolarità della regione (sentenze n. 239 del 2015 e n. 23 del 2014), ma sono temporaneamente sottratte alla sua disponibilità, per indurre l'autonomia speciale a contenere di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta verificato che il concorso della regione al risanamento della finanza pubblica è legittimamente imposto, l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale l'autonomia speciale, senza essere privata definitivamente di quanto le compete, partecipa a quel risanamento, restando congelate a tal fine le risorse che lo stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della regione e sono strumentali al tempestivo ed effettivo assolvimento di un

obbligo legittimamente imposto dallo stato alla regione. In particolare, questa corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 239 del 2015) che, nell'attuale contesto, ove continua ad essere particolarmente forte l'esigenza di coinvolgere le regioni nel contenimento delle spese pubbliche, la tecnica dell'accantonamento si risolve nell'omessa erogazione, in via transitoria, di somme che la regione a statuto speciale non avrebbe comunque potuto impiegare. Tuttavia, affinché l'accantonamento non si tramuti in una definitiva sottrazione e appropriazione di risorse regionali da parte dello stato, occorre che esso non si protragga senza limite; diversamente, al di là della qualificazione formale, l'accantonamento si tramuterebbe di fatto in riserva, e perciò in illegittima appropriazione, da parte dello stato, di quote di entrate spettanti alla regione (sentenze n. 239 e n. 77 del 2015)". La corte conferma che nella specie sono rispettati i principi di cui alla giurisprudenza ora ricordata. Il concorso al risanamento della finanza pubblica, infatti, è legittimamente imposto, in quanto inquadrato nel patto di stabilità interno per il rispetto degli obblighi in termini di competenze eurocompatibili, come risulta dall'impugnato art. 1, comma 401, che richiama l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012. Inoltre, l'accantonamento rispetta anche il requisito della transitorietà, in quanto temporalmente limitato al 2018. Tale termine riflette l'orizzonte temporale già previsto dal legislatore (art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012) per il raggiungimento di obiettivi in termini di competenza eurocompatibile, ai quali le disposizioni impugnate si ricollegano (art. 1, comma 401, della legge n. 190 del 2014).

9.2.11. Il regime di ripartizione delle entrate fra stato e regione siciliana

La sentenza n. **3** ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013, in combinato disposto con il comma 590 del medesimo articolo - promossa in riferimento all'art. 36 della statuto della regione siciliana ed all'art. 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965 - che prevede la proroga per gli anni 2014 - 2016 del contributo di solidarietà di cui all'art. 2, comma 2, del d.l. n. 138 del 2011, riservando all'erario le relative entrate a copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, al fine di garantire la riduzione dello stesso nella misura e nei tempi stabiliti dal c.d. fiscal compact. La corte non ha condiviso la tesi della regione ricorrente secondo la quale la normativa censurata avrebbe leso la sua autonomia finanziaria per carenza dei requisiti che consentono la devoluzione allo stato del maggior gettito riscosso nel territorio siciliano. In via preliminare, i giudici hanno ricordato che "L'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965, indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nelle leggi medesime (ex multis, sentenze

n. 273 del 2015, n. 176 del 2015, n. 145 del 2014 e n. 241 del 2012)". Nel caso di specie, è stata ribadita, in primo luogo, la natura tributaria del contributo in esame, in quanto esso "si risolve in un prelievo corrispondente ad una aliquota aggiuntiva rispetto al reddito imponibile dell'IRPEF e, quindi, in una temporanea sovrimposta di tale tributo (sentenza n. 241 del 2012)". In secondo luogo, il collegio ha ritenuto "integrato anche il requisito della novità dell'entrata, atteso che per la sua sussistenza è sufficiente il verificarsi di una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo (sentenza n. 241 del 2012) e bastando un atto impositivo nuovo (nel caso di specie rappresentato dalla proroga del contributo), in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata (sentenza n. 145 del 2014)". Infine, è stata ritenuta integrata anche l'ultima condizione, quella della specifica destinazione del gettito, "soddisfatta quando la legge statale stabilisce che il gettito sia utilizzato per la copertura di oneri diretti a perseguire particolari finalità contingenti o continuative dello stato specificate nella legge stessa (sentenza n. 135 del 2012) (sentenza n. 241 del 2012)" in quanto nel caso di specie le nuove entrate sono destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico nella misura e nei tempi stabiliti dalla normativa comunitaria.

La sentenza n. **40** ha dichiarato non fondate, tra le altre, le questioni proposte dalla regione siciliana avverso l'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, il quale, nel prevedere che il mancato versamento, da parte di province e città metropolitane, del contributo alla finanza pubblica posto a loro carico, venga recuperato dall'agenzia delle entrate a valere sui versamenti per imposte sull'assicurazione contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, violerebbe l'art. 36 dello statuto siciliano e l'art. 2, primo comma, delle relative norme di attuazione, in quanto i proventi di tale imposta, in Sicilia, spetterebbero alla regione. La corte ricorda di aver scrutinato, con la sentenza n. 67 del 2015, analoga questione prospettata dalla regione siciliana (con riferimento ad un analogo meccanismo, disegnato dall'art. 16, comma 7, del d.l. n. 95 del 2012), in cui ha chiarito come l'intervento statale si sia mosso in uno spazio in cui l'autonomia statutaria ha avuto modo di dispiegarsi: "Istituita e disciplinata dal legislatore statale, l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore ha conservato la natura di tributo erariale, pur dopo la riqualificazione - in termini di «tributo proprio derivato» delle province - effettuata dal legislatore con l'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario). In tal senso è la costante giurisprudenza costituzionale (ex multis, sentenze n. 67 del 2015, n. 97 del 2013, n. 123 del 2010 e n. 216 del 2009). Pertanto, tale imposta rientra nel novero delle entrate che, ai sensi dell'art. 36 dello statuto siciliano e delle relative norme

di attuazione, spettano alla regione, nella misura in cui sono riscosse nell'ambito del suo territorio. Ne consegue che le previsioni di cui all'art. 47, comma 4, del d.l. n. 66 del 2014, come convertito, intanto possono trovare applicazione per la regione siciliana, in quanto la stessa regione provveda con propria normativa a dare attuazione alla legislazione statale, nel rispetto della sua autonomia speciale. Ebbene - come pure chiarito dalla sentenza n. 67 del 2015 - la regione siciliana ha adottato la legge regionale 5 dicembre 2013, n. 21 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013. Disposizioni varie), con la quale ha esattamente provveduto in tal senso. Con tale legge, infatti, la regione siciliana non si è limitata a trasferire alle proprie province il gettito fiscale relativo all'imposta di cui si tratta, ma ha inteso attribuire loro l'imposta stessa, in esplicita attuazione dell'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011. Non si pone, perciò, alcun problema di riserva (altrimenti illegittima) allo stato di tributi spettanti alla regione siciliana. E poiché la legge regionale ha attribuito all'imposta in questione il carattere di tributo proprio derivato delle province, è realizzato il presupposto che legittima il meccanismo di recupero previsto dalla norma impugnata, della cui applicazione nei suoi confronti la regione non può dolersi".

Con la sentenza n. **103** la corte ha deciso il ricorso per conflitto di attribuzione tra enti promosso dalla regione siciliana avente ad oggetto la nota del ministero dell'economia e delle finanze - ragioneria generale dello stato - I.G.F. del 23 luglio 2012, n. 0052547, concernente l'attuazione degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali ex art. 35, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011 nonché ex artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 e art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012. Il ricorso, nella parte riferita ai tributi erariali ex artt. 13, comma 17, e 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 è stato dichiarato inammissibile in quanto le censure si appuntavano su atto meramente esecutivo di altro atto già scrutinato con esito di inammissibilità (sentenza n. 155 del 2015) e di non fondatezza (sentenza n. 82 del 2015), mentre nella parte riferita ai tributi erariali ex art. 4, comma 11, del d.l. n. 16 del 2012 è stato dichiarato inammissibile in quanto le censure si appuntavano su atto meramente esecutivo di altro atto non impugnato. Per contro, la corte ha accolto il ricorso proposto dalla regione siciliana nei confronti dello stato, nella parte concernente l'attuazione degli accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali ex art. 35, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011. La regione siciliana lamentava la sottrazione di gettito di sua esclusiva spettanza, attraverso accantonamenti operati - in difetto di attuazione delle procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 - mediante trattenute effettuate direttamente dall'agenzia delle entrate, per essere successivamente versate al bilancio dello stato. Ciò posto, la corte ha osservato che la regione ricorrente aveva già impugnato alcune delle disposizioni legislative cui era stata data attuazione con la nota ministeriale oggetto del conflitto. In particolare,

l'art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 era stato dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 65 del 2015, sicché veniva meno in parte qua il fondamento legislativo della nota impugnata. Conclude la corte: "Quest'ultima [la nota] risulta, pertanto, autonomamente e direttamente lesiva delle attribuzioni costituzionali della regione siciliana nel disporre, in violazione degli artt. 36, primo comma, dello statuto siciliano e 2, primo comma, del d.p.r. n. 1074 del 1965, gli accantonamenti afferenti alle entrate di spettanza regionale previste dal richiamato art. 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012".

9.2.12. La stabilizzazione con legge del meccanismo della riserva del maggior gettito dell'IMU applicabile ai comuni delle autonomie speciali (la regola della definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale, la regola della provvisorietà dell'istituto dell'accantonamento, i principi di neutralità della riforma fiscale e di ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito)

La sentenza n. **188** ha scrutinato, su ricorso della regione Friuli - Venezia Giulia, alcune disposizioni della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) in materia di fiscalità territoriale. Una prima censura riguarda l'art. 1, comma 729, che reca previsioni attuative e complementari al meccanismo di riserva del maggior gettito dell'imposta municipale propria (IMU) applicabili ai comuni delle regioni speciali. Esso realizza la stabilizzazione del meccanismo di accantonamento sulle quote spettanti alla regione a titolo di compartecipazione ai tributi erariali, come previsto dall'art. 13, comma 17, del d.l. n. 201 del 2011 (che ha anticipato in via sperimentale, a decorrere dall'anno 2012, l'istituzione dell'IMU) e dall'art. 1, comma 380, lettera f) della legge n. 228 del 2012 (che riserva allo stato il gettito dell'IMU previsto dall'art. 13 predetto), senza peraltro prevedere il previo contraddittorio tra le parti né una compensazione delle risorse finanziarie sottratte alla fiscalità territoriale. Le disposizioni di cui al d.l. n. 201 del 2011 e alla legge n. 228 del 2012 erano state già scrutinate, con esito di inammissibilità, con la decisione n. 155 del 2015, e già allora la regione Friuli - Venezia Giulia aveva lamentato la violazione di norme statutarie e del d.lgs. n. 9 del 1997, in quanto, atteso che l'IMU sostituisce l'IRPEF per la componente immobiliare e le addizionali regionali o comunali, le disposizioni impugnate avrebbero attribuito allo stato risorse di spettanza regionale o costituenti una componente essenziale della finanza comunale, con ripercussioni sulla responsabilità regionale in materia. Alla luce di queste premesse, la corte riconosce come fondate le censure rivolte all'art. 1, comma 729, della legge n. 147 del 2013 in riferimento agli artt. 49, 51, secondo comma, e 63, quarto comma, dello statuto della regione autonoma Friuli - Venezia Giulia ed al principio di leale collaborazione. La corte, infatti, rileva plurimi elementi di contrasto con i suddetti parametri costituzionali: a) il comma 729 non contempla il contraddittorio e l'accordo come procedimenti necessari per la definizione del nuovo riparto della fiscalità territoriale conseguente alla riforma; b) la norma impugnata non

configura l'accantonamento come istituto provvisorio suscettibile di rideterminazione, nel senso già precisato con la sentenza n. 77 del 2015; c) non è stato rispettato il principio di neutralità degli effetti della riforma nell'ambito delle relazioni finanziarie tra stato e regione autonoma Friuli - Venezia Giulia; d) la norma impugnata non prevede l'ostensibilità dei dati analitici di composizione del gettito, necessari per compiere le operazioni di conguaglio, stabilizzare e mettere a regime le entrate fiscali della regione e dei propri enti locali. Più specificamente, sul metodo pattizio la corte afferma: "È stato già precisato (sentenza n. 19 del 2015) che lo strumento dell'accordo serve a conciliare, nel loro complesso, punti controversi o indefiniti, anche attraverso la modulazione progressiva delle regole di evoluzione dei flussi finanziari, soprattutto quando queste sono fortemente influenzate dalle tendenze di fondo dell'economia e da incisive riforme di tipo fiscale, così da presentare scarti previsionali rilevanti in ragione delle traiettorie assunte da dinamiche molto complesse, le quali possono essere assoggettate - solo dopo una fase di sperimentazione - ad una regolamentazione chiara e stabile nell'ambito delle relazioni tra stato ed ente territoriale. Ne consegue che «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi [...]. Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della regione con [gli indefettibili vincoli di finanza pubblica]» (sentenza n. 19 del 2015). Proprio l'esigenza di questa specificazione in itinere, originata da fenomeni obiettivi della finanza pubblica che si impongono, ex ante ed ex post, al processo decisionale normativo, deve essere conciliata attraverso il metodo dell'accordo con i principi costituzionali inerenti al rapporto tra lo stato e le autonomie speciali. L'espressione di tale esigenza si rinviene, tra l'altro, nel già richiamato art. 1, comma 159, della legge n. 220 del 2010. La definizione in contraddittorio dei criteri per il riparto della fiscalità territoriale non impedisce certamente allo stato di adottare determinazioni normative unilaterali come quella dell'accantonamento: quest'ultimo deve essere tuttavia inteso come rimedio provvisorio per assicurare una corretta fase di "sperimentazione finanziaria", indispensabile per realizzare un

neutrale trapasso al nuovo sistema tributario definito dalla riforma. È evidente che aver reso definitivo l'accantonamento dopo due anni di sperimentazione, in relazione ai quali ben poteva essere svolto in contraddittorio un confronto tra le stime previsionali e l'effettivo andamento del gettito per fissare in via definitiva il neutrale riparto delle entrate fiscali attraverso la modifica semplificata dello statuto e delle relative norme di attuazione, determina l'illegittimità della disposizione impugnata con riferimento al modello previsto dagli evocati parametri". Quanto alla illegittimità della stabilizzazione dell'accantonamento senza un previo contraddittorio tra le parti, la corte evidenzia: "È stato a tal proposito affermato da questa corte che «[p]er mezzo dell'accantonamento [...], poste attive che permangono nella titolarità della regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione (sentenza n. 23 del 2014), sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. Una volta chiarito che il contributo imposto a tal fine alle ricorrenti è legittimo, si deve concludere che l'accantonamento transitorio delle quote di compartecipazione, in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'art. 27 della legge n. 42 del 2009, costituisce il mezzo procedurale con il quale le autonomie speciali, anziché essere private definitivamente di quanto loro compete, partecipano al risanamento delle finanze pubbliche, impiegando a tal fine le risorse che lo stato trattiene. Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale» (sentenza n. 77 del 2015). In sostanza, l'accantonamento ha natura intrinsecamente provvisoria e la sua utilizzazione si giustifica solo con riguardo a quelle situazioni che per obiettive difficoltà non possono essere definite contestualmente alla redazione dei bilanci di previsione. Esso si differenzia dall'istituto del contributo delle autonomie speciali - come definito nella sentenza n. 19 del 2015 - per il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità, previsti dagli ordinamenti nazionale e comunitario, proprio per il carattere di necessaria temporaneità (anche il contributo diretto finalizzato ad assicurare il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli di finanza pubblica può essere rideterminato attraverso il procedimento pattizio, ma ciò avviene soltanto in via ipotetica: sul punto ancora sentenza n. 19 del 2015), strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche. Le esposte considerazioni mettono in luce l'indissolubile collegamento, in termini dinamici, dell'accantonamento con l'accordo, nel quale viene depositato l'epilogo delle complesse transazioni ispirate al leale contraddittorio tra lo stato e le autonomie speciali. Solo il fallimento di reiterate trattative può giustificare, pur sempre nel rispetto degli statuti e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, una composizione normativa unilaterale

da parte dello stato, mentre analogo risultato non è possibile perseguire indirettamente, rendendo stabile una disciplina intrinsecamente provvisoria". Quanto alla violazione del principio di neutralità degli effetti fiscali della riforma sulle relazioni finanziarie tra stato e regione autonoma Friuli - Venezia Giulia, la corte afferma: "occorre preliminarmente precisare che il legislatore statale avrebbe potuto scegliere, indifferentemente, un percorso di integrale "rideterminazione" secondo i criteri previsti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011 oppure scegliere il criterio minimale della neutralità fissato dal combinato dei commi 157 e 159 dell'art. 1 della l. n. 220 del 2010; in entrambi i casi, tuttavia, solo attraverso il procedimento pattizio dell'accordo. Al contrario, esso ha proceduto in via unilaterale mediante la stabilizzazione dell'accantonamento, determinato su base esclusivamente estimatoria. Avendo la ricorrente richiamato il criterio di neutralità previsto dal combinato dei suddetti commi 157 e 159, è in relazione a questi ultimi che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale della disposizione impugnata". Infine, con specifico riguardo alla violazione delle disposizioni statutarie e del principio di leale collaborazione, per la mancata previsione di una corretta condivisione, da parte dello stato, dei dati analitici necessari ad effettuare in contraddittorio le compensazioni indispensabili ad assicurare la neutralità della riforma fiscale nelle relazioni finanziarie tra stato ed enti territoriali della regione Friuli - Venezia Giulia ed, eventualmente, le altre operazioni di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 finalizzate alla razionalizzazione delle risorse tributarie assegnate alla medesima regione ed ai propri enti locali, la corte osserva: " È utile ricordare come il sistema tributario regionale sia caratterizzato, quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali, soluzioni giustificate dall'interrelazione con più parametri costituzionali di primaria importanza, tra i quali spiccano il coordinamento della finanza pubblica ed il rispetto dei vincoli comunitari ex art. 117, primo comma, cost., e come tale "supremazia normativa" sia giustificata sul piano funzionale da inderogabili istanze unitarie che permeano la costituzione. Tuttavia, aggiungere a questa fondamentale prerogativa del legislatore statale anche l'esonero per lo stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attuazione del precetto costituzionale, inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale, costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa. Con riguardo alla fattispecie normativa in esame può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale

per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito. Questa inadeguata traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico, che lo avrebbe dovuto in concreto attuare, viene a pregiudicare - attraverso la mancata previsione dell'obbligo di produrre adeguate informazioni finanziarie da parte dello stato - la possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale. Pur dovendo necessariamente utilizzare metodologie di stima preventiva, la pianificazione di detto riparto (conseguente alla riforma) tra i diversi livelli di governo territoriale rimane un fenomeno intrinsecamente giuridico e costituzionalmente rilevante. In quanto tale, riguarda anche gli interessi delle diverse collettività locali coinvolte, le quali hanno diritto ad un'informazione chiara e trasparente sull'utilizzazione del prelievo obbligatorio e sulla imputabilità delle scelte politiche sottese al suo impiego. È opportuno in proposito ricordare che l'art. 1 della legge n. 42 del 2009 declina l'autonomia degli enti territoriali come finalizzata a garantire «i principi di solidarietà e di coesione sociale [nonché] la massima responsabilizzazione [di detti enti] e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti». La regione autonoma Friuli - Venezia Giulia ed i propri enti territoriali sono comunità esponenziali del pluralismo sociale, nella cornice di una repubblica una e indivisibile, tale anche in ragione del pluralismo istituzionale e delle istanze di autonomia che ne caratterizzano il tessuto democratico. In tale contesto, la chiarezza e la trasparenza dei rapporti tra prelievo tributario e suo impiego per le politiche regionali diventano un corredo indefettibile affinché tale esponenzialità si esplichi con connotati concreti". In riferimento agli stessi parametri considerati, la corte dichiara anche l'illegittimità costituzionale del medesimo art. 1, con riferimento al comma 711 (secondo cui la compensazione del minor gettito dell'IMU, derivante dai precedenti commi 707, lettera c), e 708, avviene attraverso un minor accantonamento delle quote di compartecipazione regionali ai tributi erariali), e al comma 712 (con riguardo all'IMU sull'abitazione principale, della quale lo stato ha determinato l'accantonamento, sostituendo tale mancato gettito con quello della TASI).

9.2.13. Il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio (applicazione riferita alla dichiarata incostituzionalità del meccanismo dell'accantonamento)

La sentenza n. **188** - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 711, 712 e 729, della legge n. 147 del 2013, concernenti la stabilizzazione del meccanismo dell'accantonamento - fa alcune precisazioni circa gli effetti della dichiarata incostituzionalità:

"Quest'ultimo [il meccanismo dell'accantonamento], proprio in base al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio, verrà meno a far data dalla pubblicazione della presente sentenza, fermo restando tuttavia che per i decorsi esercizi gli accantonamenti effettuati in via preventiva dovranno essere conciliati con i dati del gettito fiscale accertato, restituendo alla regione ricorrente le somme trattenute in eccedenza. La stessa ricorrente - consapevole della complessità della situazione finanziaria sedimentatasi a seguito della mancata compensazione degli accantonamenti - chiede in via subordinata la cessazione dell'accantonamento a far data dal giorno della pubblicazione della eventuale sentenza di accoglimento a condizione che lo stato proceda in contraddittorio alle necessarie compensazioni per il periodo intercorso dalla data di entrata in vigore del primo accantonamento (esercizio 2012), assicurandone la relativa copertura finanziaria nell'esercizio di effettuazione di tale compensazione. A ben vedere, con riguardo alla particolare situazione in esame, tale effetto risulta naturale conseguenza della specificità delle relazioni finanziarie tra stato e regioni e del carattere di continuità dei bilanci pubblici, che consente rimodulazioni dei rapporti debitori e creditori tra stato ed autonomie territoriali anche in esercizi successivi alla loro scadenza. E ciò è coerente con quanto questa corte ha già avuto occasione di sottolineare con riguardo all'inscindibile connessione tra il principio dell'equilibrio dinamico del bilancio ed il carattere di continuità degli esercizi finanziari, il quale ne risulta naturale declinazione essendo «essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale» (sentenza n. 155 del 2015), anche attraverso appropriate rimodulazioni dei rapporti fra stato ed autonomie speciali «con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015). D'altronde, il principio dell'equilibrio dinamico, «[e]ssendo strettamente connesso [a quello] di continuità del bilancio, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale, [...] può essere applicato anche ai fini della tutela della finanza pubblica allargata, consentendo in sede pattizia di rimodulare in modo più appropriato le relazioni finanziarie anche con riguardo ai decorsi esercizi» (sentenza n. 155 del 2015). Peraltro, scrutinando una diversa fattispecie di natura tributaria proposta in via incidentale, questa corte ha affermato che il legislatore deve provvedere tempestivamente «al fine di rispettare il vincolo costituzionale dell'equilibrio di bilancio, anche in senso dinamico (sentenze n. 40 del 2014, n. 266 del 2013, n. 250 del 2013, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966), [...] ciò anche eventualmente rimediando ai rilevati vizi della disciplina tributaria in esame» (sentenza n. 10 del 2015)".

9.2.14. La riserva allo stato delle maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale

La sentenza n. **31** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 1-bis, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui si applica alla regione siciliana, per violazione dell'art. 36 dello

statuto speciale di autonomia in relazione all'art. 2 del d.p.r. n. 1074 del 1965. Le disposizioni impugnate riservavano allo stato le maggiori entrate derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, destinandole alla copertura degli oneri derivanti dal suddetto d.l. e al fondo per la riduzione della pressione fiscale. Le censure si incentravano, in sostanza, sul fatto che le disposizioni impugnate riserverebbero allo stato le maggiori entrate da esse previste, in spregio ai requisiti statutariamente richiesti ai fini della legittimità di una simile riserva. La corte, preliminarmente, ricorda che l'operatività di clausole di salvaguardia analoghe a quella di cui all'art. 50-bis del d.l. n. 66 del 2014, è esclusa ogniqualvolta «il tenore letterale dei commi impugnati eccezionalmente dispone che essi siano immediatamente applicabili alla regione siciliana» (sentenza n. 241 del 2012). Ciò posto, afferma che "nessun dubbio può sussistere sul fatto che le somme recuperate dalla lotta all'evasione fiscale non costituiscono nuove entrate (sentenza n. 246 del 2015), ma un recupero di imposte già spettanti alla ricorrente. Di conseguenza, «I commi impugnati [...] nella parte in cui riguardano tutti i tributi riscossi nel territorio siciliano non nominativamente attribuiti all'erario dallo statuto, violano direttamente i parametri evocati con conseguente loro illegittimità costituzionale» (sentenza n. 241 del 2012).

9.2.15. La devoluzione delle entrate derivanti dall'attuazione delle procedure di collaborazione volontaria per il contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale

La sentenza n. **66** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, nella parte in cui si applica alla ricorrente regione Valle d'Aosta, per violazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla regione medesima dalla legge n. 690 del 1981, adottata ai sensi dello statuto speciale. La norma dichiarata illegittima in parte qua devolve integralmente all'erario le somme riscosse all'esito delle nuove procedure di collaborazione volontaria a titolo di imposte sui redditi e delle relative addizionali, di imposte sostitutive di quelle sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), di imposta sul valore aggiunto (IVA) e di dichiarazione dei sostituti d'imposta. La corte accerta che la norma statale contrasta con quelle dell'ordinamento finanziario regionale che attribuiscono alla regione il gettito, se percepito nel suo territorio, delle imposte erariali sul reddito delle persone fisiche e delle società, nonché delle imposte sostitutive, il gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e - per nove decimi - il provento di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici. Nel suo percorso argomentativo la corte esclude - come invece sostenuto dalla difesa erariale - che vi sia una correlazione tra le procedure di collaborazione volontaria e la specifica destinazione del gettito allo stato, tale da giustificare la norma impugnata, in quanto: "le procedure di collaborazione volontaria sono adottate con lo scopo di contrastare i fenomeni di evasione e di elusione fiscale, in conformità alle linee guida tracciate

dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), le quali mirano a conciliare l'esigenza di ottenere un maggior gettito nel breve periodo con quella di migliorare il tasso di adempimento agli obblighi fiscali nel lungo periodo. Ciò attraverso la favorevole opzione di attenuare il regime sanzionatorio per chi vi aderisce versando quanto originariamente dovuto a titolo d'imposta. In tale prospettiva la concreta devoluzione del gettito assume un connotato di assoluta neutralità, poiché la nuova immissione delle somme percepite nel circuito dell'economia lecita avviene sia nel caso di destinazione allo stato che in quello di devoluzione alla regione". Evidenzia, altresì, la corte che neppure può trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 8 della legge n. 690 del 1981, che avrebbe consentito di derogare al descritto regime di devoluzione, attribuendo all'erario quanto altrimenti di spettanza regionale: da un lato, infatti, nella fattispecie non si riscontra alcuna modificazione dei tributi in considerazione, trattandosi del recupero di somme originariamente dovute ed evase; dall'altro, l'ammontare devoluto avrebbe dovuto essere determinato d'intesa con il presidente della giunta regionale e non unilateralmente, come invece è accaduto. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, la corte esclude anche la tesi dell'avvocatura generale dello stato, secondo la quale l'intesa prevista dall'art. 8 della legge n. 690 del 1981 potrebbe essere posticipata ad un secondo momento, testualmente affermando: "È opportuno ricordare [...] l'orientamento espresso da questa corte secondo cui, a certe condizioni, allo stato è consentito di prescindere dall'accordo con la regione e di assumere determinazioni normative unilaterali afferenti all'assetto delle reciproche relazioni finanziarie, riguarda le sole ipotesi per le quali l'unilaterale determinazione trovi giustificazione nella tempistica della manovra finanziaria e nella temporaneità di tale soluzione (sentenza n. 19 del 2015). Tale opzione è, infatti, configurabile solo quando l'indifferibilità degli adempimenti connessi alla manovra finanziaria impone allo stato di rispettare senza indugi i vincoli di bilancio previsti o concordati in seno all'Unione europea, realizzando comunque «la [successiva] negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità» (sentenza n. 19 del 2015)".

9.2.16. Le clausole di salvaguardia

È principio affermato dalla giurisprudenza costituzionale che "l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia, allorquando tale clausola entri in contraddizione con quanto testualmente affermato dalle norme impugnate, che facciano esplicito riferimento alle regioni a statuto speciale e alle province autonome (da ultimo, sentenze n. 156 e n. 77 del 2015)". Così la sentenza n. 40.

riproduzione e diffusione a uso interno