XIX LEGISLATURA

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V

La giurisprudenza costituzionale

N. 164

Ottobre 2025

documentazione e ricerche

Camera dei deputati

XIX LEGISLATURA

SERVIZIO STUDI

Documentazione e ricerche

Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V

La giurisprudenza costituzionale

n. 164

2 ottobre 2025

Il dossier è stato coordinato dal Servizio Studi - *Dipartimento Istituzioni* con la collaborazione dei Dipartimenti competenti

Tel. 06 6760-3855 - st_istituzioni@camera.it - @CD_istituzioni

I dati del presente dossier sono aggiornati alla data del 15 luglio 2025.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

***File**: ID0012.docx*

I N D I C E

IL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE NEL TITOLO V

Premessa **5**

Gli articoli 116, terzo comma, e 117 della Costituzione dopo la riforma del 2001 **6**

Profili generali sul riparto delle competenze legislative **16**

- Le materie trasversali 16
- La "concorrenza di competenze" e l'attrazione in sussidiarietà 20
- Il principio di leale collaborazione 22
- L'incompiuta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione 27
- Dati statistici 30

La giurisprudenza costituzionale **36**

- Organizzazione della giustizia di pace 36
- Norme generali sull'istruzione e istruzione 38
- Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema 51
- Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali 56
- Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni 61
- Commercio con l'estero 64
- Tutela e sicurezza del lavoro 68
- Professioni 70
- Ricerca scientifica e tecnologica 73
- Sostegno all'innovazione per i settori produttivi 76
- Tutela della salute 79
- Alimentazione 88
- Ordinamento sportivo 91
- Protezione civile 94
- Governo del territorio 98
- Infrastrutture e trasporti 105
- Ordinamento della comunicazione 116
- Energia 120

- Previdenza complementare e integrativa 133
- Coordinamento della finanza pubblica 135
- Coordinamento del sistema tributario 153
- Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale 160

Il riparto delle competenze legislative nel Titolo V

PREMESSA

Il presente dossier è dedicato all'analisi del riparto delle competenze legislative nell'ambito del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, come modificato dalla riforma del 2001, approfondendo i principali indirizzi della giurisprudenza costituzionale in materia.
Il dossier, pubblicato per la prima volta nel corso della XVIII legislatura e più volte aggiornato, si è concentrato, oltre ai profili di carattere generale relativi ai criteri di riparto della competenza legislativa statale e regionale, sull'**esame del contenuto delle singole «materie» di competenza legislativa concorrente** di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost., così come definito nelle pronunce della Corte.
Oltre ad un aggiornamento dei profili di giurisprudenza costituzionale, che tengono conto delle più recenti pronunce della Corte, la seconda edizione del volume per la XIX legislatura contiene inoltre, come nell'aggiornamento precedente, un approfondimento sulla giurisprudenza riguardante le **materie di legislazione esclusiva statale**, nell'ambito delle quali possono essere attribuite **ulteriori forme e condizioni di autonomia** alle regioni ordinarie sulla base del **terzo comma dell'articolo 116 Cost**.
Tali materie sono:

- organizzazione della giustizia di pace;
- norme generali sull'istruzione;
- tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

In questa prospettiva, sul piano metodologico, per l'"organizzazione della giustizia di pace" e la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" – in linea con la trattazione precedente – si è deciso di mantenere dei paragrafi dedicati. Al contrario, le materie "norme generali sull'istruzione" e "tutela dei beni culturali" erano già ampiamente analizzate nelle precedenti edizioni, poiché – come noto – la giurisprudenza costituzionale ha in gran parte ricostruito "per differenza" le competenze regionali in materia di istruzione, istruzione e formazione professionale e valorizzazione dei beni culturali a partire dalle materie statali in questione. Dunque, per preservare l'unitarietà della trattazione, la relativa disamina è stata mantenuta, rispettivamente, all'interno dei paragrafi "Istruzione e università" e "Beni e attività culturali", con i necessari aggiornamenti.

GLI ARTICOLI 116, TERZO COMMA, E 117 DELLA COSTITUZIONE DOPO LA RIFORMA DEL 2001

La revisione del **Titolo V** della Parte II della Costituzione, introdotta con la legge costituzionale n. 3 del 2001, ha profondamente **rivisto il complessivo sistema dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali**.

Al modello della Costituzione del 1948, in base al quale lo Stato aveva competenza legislativa in tutte le materie, fatta eccezione per alcune, espressamente elencate, in cui la potestà legislativa era riconosciuta alle regioni, previa comunque definizione dei principi fondamentali da parte della legislazione dello Stato, si è sostituito un nuovo modello che inverte il criterio sino a quel momento utilizzato per individuare gli ambiti della potestà legislativa assegnati allo Stato e alle Regioni.

Il vigente art. 117 Cost. delinea, infatti, una nuova ripartizione della **funzione legislativa** tra Stato e regioni.

Lo strumento per delimitare le sfere di attribuzione legislativa è rappresentato dalla elencazione delle materie individuate nei commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 117, in base alle quali si possono distinguere tre tipologie di competenza.

Vi è un primo elenco di materie la cui disciplina è demandata alla **competenza** legislativa **esclusiva** dello **Stato.** Si tratta delle materie elencate nell'art. 117, secondo comma, nelle quali **solo** lo Stato può adottare delle leggi. Alle regioni, non è conseguentemente riconosciuto il potere di legiferare in tali materie.

Tali materie sono:

a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
b) immigrazione;
c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici[1]; perequazione delle risorse finanziarie;
f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

[1] È stata la legge costituzionale n. 1 del 2012 a spostare la competenza “armonizzazione dei bilanci pubblici” dall’ambito di legislazione concorrente a quello della competenza esclusiva statale.

i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
n) norme generali sull'istruzione;
o) previdenza sociale;
p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

In un secondo elenco di materie, la potestà legislativa è ripartita tra Stato e Regioni, per cui si parla di **legislazione concorrente**. In particolare, per queste materie, "spetta alle **Regioni** la potestà legislativa, **salvo** che per la determinazione dei **princìpi fondamentali**, riservata alla legislazione dello **Stato**" (art. 117, terzo comma).

Si tratta delle seguenti materie: "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

Infine, l'articolo 117, quarto comma, prevede che la **potestà legislativa** su ogni materia **non espressamente riservata** alla legislazione dello **Stato spetta** alle **Regioni**. Al riguardo, si parla di competenza generale '**residuale**'.

Il sistema di riparto delle competenze normative è completato dal principio di attribuzione della **potestà regolamentare**, che vede una riduzione della competenza statale, ampliandosi quella delle Regioni e degli enti locali: allo Stato spetta emanare i regolamenti nelle materie riservate alla sua competenza esclusiva,

salva la possibilità di delega alle Regioni, mentre alle Regioni è attribuita la potestà regolamentare in ogni altra materia (e quindi anche in quelle di competenza concorrente). I comuni, le province, le città metropolitane hanno potestà regolamentare per la disciplina riguardante l'organizzazione e il funzionamento delle competenze loro attribuite (art. 117, sesto comma).

Ferme restando le particolari forme di autonomia delle Regioni a statuto speciale, la riforma del 2001 (art. 116, terzo comma, Cost.) ha previsto la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario, con legge dello Stato, **ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia** relative a tutte le materie che il nuovo art. 117 attribuisce alla competenza concorrente di Stato e regioni e ad alcune tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace; norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Si tratta di quello che è stato definito "**regionalismo differenziato**" o "**regionalismo asimmetrico**", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre.

Per procedere all'attribuzione di queste forme rafforzate di autonomia è necessaria una legge statale, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali.

La regione può autonomamente stabilire di far precedere la richiesta di avvio del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, dallo svolgimento di un referendum consultivo, per acquisire l'orientamento dei propri cittadini. Sebbene la Costituzione non contempli espressamente tale possibilità e si sia a lungo discusso della sua legittimità, la Corte costituzionale si è pronunciata in senso favorevole con la **sentenza n. 118 del 2015**. La Suprema Corte - in occasione di un ricorso proposto dallo Stato contro due leggi della regione Veneto volte ad indire referendum consultivi per l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione - ha delineato l'ambito entro cui è ammissibile il referendum consultivo in materia: occorre che ci si limiti a chiedere ai votanti se siano favorevoli, o meno, all'attivazione della procedura, senza che esso costituisca un escamotage per perseguire finalità non realizzabili attraverso l'attivazione della procedura di cui all'art. 116, terzo comma.

La legge deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti e deve recare un contenuto definito d'intesa con la Regione medesima.

Il riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» si è posto al centro del dibattito istituzionale sul rapporto tra Stato e Regioni a seguito delle **iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna**, che si sono registrate nella parte conclusiva della XVII legislatura.

Dopo aver sottoscritto tre **accordi preliminari** con il Governo a febbraio 2018, su richiesta delle tre regioni, il negoziato è proseguito ampliando il quadro delle

materie da trasferire rispetto a quello originariamente previsto. Nel frattempo altre regioni hanno intrapreso il percorso per la richiesta di condizioni particolari di autonomia.

Sulle richieste pervenute e sul percorso di definizione delle intese si è aperto un ampio dibattito. Le **questioni oggetto di discussione** hanno riguardato, tra le altre, le modalità del coinvolgimento degli enti locali, il ruolo del Parlamento e l'emendabilità in sede parlamentare del disegno di legge rinforzato che contiene le intese, il rispetto del principio di sussidiarietà, nonché la definizione dell'ampiezza delle materie da attribuire per evitare che l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., si risolva in una attribuzione fittizia di autonomia speciale alle Regioni ordinarie. Il tema è stato ulteriormente approfondito in relazione all'esigenza di associare il conferimento delle ulteriori forme e condizioni di autonomia sia alla previa definizione dei Livelli essenziali di prestazione (Lep) nelle materie previste, sia alla definizione di strumenti di perequazione ai sensi degli articoli 117, secondo comma, lett. m) e 119, quinto comma, della Costituzione.

Per approfondire le questioni legate al percorso di attuazione del "regionalismo differenziato", la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha svolto un'indagine conoscitiva, approvando, nella seduta del 12 luglio 2022, un documento conclusivo.

Con particolare riferimento agli aspetti dell'autonomia finanziaria la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha svolto un ciclo di audizioni.

Per maggiori dettagli sui tentativi di attuazione della disposizione costituzionale nel corso della XIX legislatura si fa rinvio al tema web dedicato.

In seguito a questi sviluppi, nella legislatura in corso è stata approvata la **legge 26 giugno 2024, n. 86** recante **disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata** delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. In particolare, il provvedimento, provvede alla **definizione dei principi generali** per l'attribuzione alle regioni di **ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia** e per la modifica e la revoca delle stesse. Provvede altresì in merito alle modalità procedurali di approvazione delle intese fra lo Stato e una Regione.

La legge individua tra le altre cose la procedura per l'adozione delle intese in materia di regionalismo differenziato. In particolare si prevede che al termine del negoziato con le regioni interessate lo schema d'intesa preliminare sia trasmesso alla Conferenza unificata per l'espressione del parere entro 60 giorni. Dopo il parere, lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono entro novanta giorni con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti.

Lo **schema di intesa definitivo** è predisposto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al termine di un

ulteriore negoziato, ove necessario, una volta valutato il parere della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo approvati dalle Camere.

Successivamente, lo schema di intesa è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria.

Un punto fondamentale della legge è che l'attribuzione di funzioni relative a diritti civili e sociali, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è subordinata alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), di cui all'articolo 117, comma 1, lettera m) della Costituzione. I LEP rappresentano la soglia costituzionalmente necessaria e il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti. A tal fine la legge individua le materie per le quali è necessario procedere all'individuazione dei LEP e conferisce una delega al Governo per l'individuazione dei LEP in tali materie. Ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 86/2024 i LEP sono determinati nelle seguenti materie o ambiti di materie[2]:

a) norme generali sull'istruzione;
b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
c) tutela e sicurezza del lavoro;
d) istruzione;
e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
f) tutela della salute;
g) alimentazione;
h) ordinamento sportivo;
i) governo del territorio;
l) porti e aeroporti civili;
m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
n) ordinamento della comunicazione;
o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

A seguito del ricorso di alcune regioni, la Corte Costituzionale è intervenuta sulla Legge n. 86/2024 con la **sentenza n. 192 del 2024**. Pur non ritenendo fondata la questione di costituzionalità dell'intera legge, ha dichiarato **illegittime specifiche disposizioni** e ne ha interpretate altre in modo costituzionalmente orientato. I ricorsi che hanno portato alla sentenza sono stati presentati dalle Regioni Puglia, Toscana, Campania e dalla Regione autonoma Sardegna, che

[2] La Corte Costituzionale, con sentenza n. 192/2024 ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale del comma 3 nella parte in cui prevede che "i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti", anziché "i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti".

hanno impugnato la legge sia nella sua totalità, sia in riferimento a specifiche disposizioni.

Tra le modifiche più rilevanti apportate alla legge in seguito alla sentenza della Corte, si ricordano:

- **Trasferimento di "Funzioni specifiche":** La Corte ha ritenuto fondata la contestazione che la legge consentisse una "devoluzione *sine limite*" di intere "materie o ambiti di materie", violando l'Art. 116, terzo comma, Cost. La sentenza ha chiarito che il trasferimento deve riguardare **"specifiche funzioni"** (legislative e/o amministrative), basate su una ragionevole giustificazione e un'idonea istruttoria, in attuazione del principio di sussidiarietà. La ripartizione delle funzioni deve mirare all'efficacia, efficienza, equità e responsabilità dell'autorità pubblica. Di conseguenza, sono stati dichiarati **incostituzionali** alcuni periodi di diversi articoli:
  - **Articolo 1, comma 2**: nella parte in cui prevedeva "l'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", anziché "l'attribuzione di **specifiche funzioni** relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".
  - **Articolo 2, comma 1, terzo periodo**: modificato per riferirsi a "specifiche funzioni" anziché "materie o ambiti di materie" nel negoziato relativo ai LEP.
  - **Articolo 2, comma 2**: che prevedeva che l'atto di iniziativa regionale potesse riguardare "una o più materie o ambiti di materie e le relative funzioni".
  - **Articolo 3, comma 3**: modificato per stabilire che i LEP sono determinati "per le **specifiche funzioni** concernenti le materie seguenti" anziché "nelle materie o negli ambiti di materie seguenti".
  - **Articolo 4, comma 1, primo periodo**: modificato per menzionare "specifiche funzioni riferibili ai LEP" anziché "materie o ambiti di materie riferibili ai LEP".
  - **Articolo 2, comma 1, primo periodo**: dichiarato incostituzionale per non aver prescritto che l'iniziativa regionale fosse giustificata alla luce del principio di sussidiarietà.
- **Giustificazione dell'iniziativa regionale:** La Corte ha stabilito l'illegittimità costituzionale della previsione (Art. 2) che non prescrive che "l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà". Questo impedisce il trasferimento indiscriminato di tutte le funzioni rientranti in una materia senza una motivazione specifica legata alla situazione della Regione richiedente.
- **Modifiche al negoziato:** La Corte ha dichiarato incostituzionale la disposizione (Art. 2, comma 1) che stabiliva che il negoziato, riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai LEP, fosse svolto "per ciascuna singola materia o ambito di materia", anziché "con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni".

- **Potere di iniziativa legislativa e di emendamento delle Camere:** La sentenza ha chiarito che la legge di differenziazione non è una mera approvazione dell'intesa, ma "implica il potere di emendamento delle Camere". Tuttavia, se le Camere intendono apportare modifiche sostanziali all'accordo concluso, "esso dovrà essere rinegoziato tra il Governo e la regione richiedente, il cui consenso è elemento essenziale della procedura" (punto 11.2).
- **Incostituzionalità della delega sui LEP:** La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, che conteneva la delega al Governo per l'adozione dei decreti legislativi per l'individuazione dei LEP, a causa della "genericità" dei criteri direttivi per le numerose e variegate materie. La legge infatti individuava tali criteri mediante il ricorso ai commi da 791 a 801-bis dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022 (Legge di bilancio 2023). Secondo il Giudice delle leggi, le finalità indicate dal comma 791 (come il "pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni", l'"assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari" e il "favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza") sono state considerate **troppo generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato**. Inoltre, le norme procedurali contenute nei commi 792 e seguenti della legge n. 197/2022 non sono state giudicate sufficienti a soddisfare lo standard dell'articolo 76 della Costituzione, poiché tale norma costituzionale esige che **il potere governativo sia guidato dalle Camere**. Il vizio di incostituzionalità risiede anche nella pretesa di dettare contemporaneamente **criteri direttivi plurisettoriali** (*per relationem*) per numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e bilanciamenti, una determinazione così generica dei criteri direttivi è destinata all'indeterminatezza. Ciò ha comportato l'inapplicabilità consequenziale dei commi 2, 4, 5 e 6 dell'articolo 3, che regolavano il procedimento di adozione dei decreti legislativi sui LEP, il monitoraggio e gli adempimenti successivi, in quanto strettamente connessi alla disposizione caducata.
- **Determinazione dei LEP per funzioni specifiche:** La Corte ha dichiarato incostituzionale l'articolo 3, comma 3, nella parte in cui prevedeva che "i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie", anziché "i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie".
- **Aggiornamento dei LEP:** L'articolo 3, comma 7, che prevedeva l'aggiornamento periodico dei LEP con D.P.C.m., è stato dichiarato incostituzionale per violazione dell'articolo 3 Cost., in quanto "una fonte primaria non può creare una fonte con sé concorrenziale" e per contrasto con l'articolo 76 Cost. (delega legislativa). L'**Art. 3, comma 9**, che manteneva in vigore le procedure di determinazione dei LEP tramite d.P.C.m. della legge di bilancio 2023 in attesa dei nuovi decreti legislativi, è stato dichiarato **incostituzionale** per violazione dell'Art. 3 Cost., a causa della "anomala convivenza" tra i due percorsi. Nonostante queste illegittimità, la Corte ha

ritenuto **non fondate** le questioni sulla distinzione tra materie "LEP" e "no-LEP", ma ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata: se lo Stato intende accogliere una richiesta regionale su una funzione rientrante in una materia "no-LEP" e che incida su un diritto civile o sociale, dovrà comunque procedere alla **previa determinazione del relativo LEP** (e costo standard).

- **Finanziamento delle Funzioni Trasferite:** La Corte ha sottolineato che il finanziamento delle funzioni trasferite deve basarsi su un criterio che assuma come parametro la "gestione efficiente", escludendo in linea di principio il riferimento alla "spesa storica", ritenendo dunque fondate le questioni sull'articolo 8, comma 2, che consentiva variazioni delle aliquote di compartecipazione basate sui "fabbisogni di spesa". Questo violava i principi di buon andamento della pubblica amministrazione (Art. 97 Cost.), finanza sana e responsabile (Art. 81 Cost.), solidarietà interregionale (Art. 119 Cost.) e ragionevolezza (Art. 3 Cost.).
- **Doverosità del Concorso agli Obiettivi di Finanza Pubblica:** L'articolo 9, comma 4, che prevedeva la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, è stato dichiarato incostituzionale, richiedendo invece la "doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni". La facoltatività creava un regime più favorevole e violava l'Art. 3 Cost., i principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico (Art. 97 Cost.), e il contributo all'osservanza dei vincoli europei (Art. 119 Cost.).
- **Esclusione delle Regioni a Statuto Speciale:** La Corte ha dichiarato incostituzionale l'estensione applicativa della legge alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, precisando che per queste ultime "l'ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell'autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali" (punto 6, considerato in diritto).

La Corte ha anche rivolto un **monito al legislatore** sull'improcrastinabile attuazione del fondo perequativo previsto dall'Art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011, fondamentale per una gestione equilibrata del federalismo fiscale cooperativo.

Dopo la pubblicazione della Legge n. 86 del 2024, sono state presentate richieste di referendum abrogativo, sia di iniziativa popolare (con la raccolta di 500.000 firme) sia di iniziativa regionale (da parte di cinque Consigli regionali: Campania, Emilia-Romagna, Toscana, Sardegna, Puglia).

Tuttavia, la Corte Costituzionale, con la **sentenza n. 10 del 2025**, ha dichiarato inammissibile il quesito referendario riguardante l'abrogazione totale della legge 86/2024. In particolare, la Corte ha rilevato che **l'oggetto** e la **finalità** del quesito **non risultano chiari**, pregiudicando la possibilità di una scelta consapevole da parte dell'elettore. Il referendum avrebbe infatti avuto una portata che ne altera la funzione, risolvendosi in una scelta sull'autonomia differenziata, come tale, e in definitiva sull'art. 116, terzo comma, della Costituzione; il che non può essere

oggetto di referendum abrogativo, ma solo eventualmente di una revisione costituzionale (cfr. il comunicato della Corte costituzionale del 20 gennaio 2025).

Il 26 luglio 2024, il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie ha comunicato la trasmissione al Governo delle richieste di avvio del negoziato da parte delle Regioni **Veneto, Piemonte, Liguria e Lombardia**. I negoziati sono stati avviati il 3 ottobre 2024.

Ancora con riferimento ai LEP, l'11 giugno 2025 la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha approvato un documento al termine di un'indagine conoscitiva sulla determinazione e l'attuazione dei LEP.

Conseguentemente alla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, il Consiglio dei ministri ha deliberato un disegno di legge contenente una nuova delega per l'individuazione dei LEP, presentato al Senato l'11 agosto 2025 (S. 1623) ed assegnato alla Commissione Affari costituzionali. L'esame del provvedimento in sede referente non è stato ancora avviato.

L'attuazione nelle procedure parlamentari

Sul piano della **procedura parlamentare**, le due Camere verificano *in itinere* la conformità di tutti i progetti di legge al proprio esame al riparto di competenze delineato dalla Costituzione dopo la riforma del 2001. La Giunta per il Regolamento della Camera ha affidato tale compito alla **Commissione Affari costituzionali**, nell'esercizio della sua funzione consultiva, ed ha esteso tale controllo anche agli emendamenti presentati in Assemblea (parere della Giunta del 16 ottobre 2001). Con la riforma del Regolamento della Camera del 2024, tale orientamento è stato successivamente trasposto nell'articolo 86, comma 2-*bis* del Regolamento stesso. Un analogo orientamento è stato assunto dalla Giunta per il Regolamento del Senato.

Non ha invece trovato attuazione – malgrado l'attività istruttoria svolta in tale direzione su iniziativa delle Giunte per il Regolamento delle due Camere – l'art. 11 della legge costituzionale di riforma, che avrebbe consentito l'**integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali** con rappresentanti delle autonomie regionali e locali e l'attribuzione a tale Commissione del potere di incidere significativamente, con i propri pareri, sull'*iter* di approvazione delle leggi statali riguardanti le materie di competenza legislativa concorrente e l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali.

L'**art. 11 della legge Cost. n. 3/2001** prevede che sino alla revisione delle norme del Titolo I della Parte seconda della Costituzione (riguardanti il Parlamento) i regolamenti della Camera e del Senato possono prevedere la partecipazione alla Commissione parlamentare per le questioni regionali di rappresentanti delle regioni, delle province autonome e degli enti locali.

Secondo l'art. 11 della legge di revisione, nel caso in cui i regolamenti parlamentari disciplinino la composizione integrata della Commissione, la stessa esprimerà pareri,

aventi particolari effetti procedurali, sui progetti di legge nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 (quelle di legislazione concorrente) e all'art. 119 (in materia di autonomia finanziaria di regioni, province e comuni). Infatti, per discostarsi dal parere della Commissione bicamerale integrata su tali progetti di legge l'Assemblea dovrà deliberare a maggioranza assoluta dei componenti.

Si ricorda che, con una modifica approvata in sede di conversione del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (art. 15-*bis*), è stata integrata la previsione della legge n. 62/1953 recante *Costituzione e funzionamento degli organi regionali*, nella parte in cui disciplina l'attività della **Commissione per le questioni regionali** (art. 52) prevedendo espressamente che essa possa svolgere **attività conoscitiva** nonché procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali.
Nella seduta del 13 dicembre 2017 è stato quindi approvato dalla Commissione il Regolamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali per la consultazione delle autonomie territoriali.
Il regolamento prevede forme di consultazione strutturata con la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'ANCI, dell'UPI e delle associazioni degli enti locali.
Tra le altre cose, l'articolo 2 prevede che nell'ambito dei lavori della Commissione sia prevista ogni semestre la convocazione di una sessione dedicata al confronto con le autonomie territoriali su questioni di carattere generale. L'articolo 3 dispone che la Commissione possa procedere alla consultazione delle autonomie territoriali nell'istruttoria per l'attività consultiva di sua competenza mentre gli articoli 4 e 5 prevedono la trasmissione da parte dei soggetti rappresentativi delle autonomie territoriali di segnalazioni e documenti alla Commissione.
Con la riforma del Regolamento del Senato del 2022, il nuovo articolo 138-*bis* ha introdotto la possibilità per la Commissione parlamentare per le questioni regionali di **invitare rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali** a partecipare alle sedute relative a specifici provvedimenti, consentendo loro di formulare osservazioni e proposte. Tale disposizione è sempre applicabile quando il Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali è un senatore.

PROFILI GENERALI SUL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE

Fin dall'approvazione nel 2001 della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione nella ripartizione di attribuzioni legislative tra Stato e Regioni si è posta l'esigenza di una chiara individuazione dei criteri di riparto della competenza statale e regionale.

La distinzione tra **principi fondamentali** e **norme di dettaglio**, in particolare, che costituisce il discrimine tra competenza statale e competenza regionale nelle **materie di legislazione concorrente**, appare ben chiara in linea astratta, ma ha comportato questioni interpretative una volta calata sul piano concreto delle singole e specifiche disposizioni.

Le materie trasversali

Va in primo luogo considerato che, come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale sin dalla prima applicazione della riforma del 2001, tra le materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva statale, ve ne sono alcune di **carattere trasversale**, che fanno riferimento non ad oggetti precisi, ma a finalità che devono essere perseguite e che pertanto si intrecciano con una pluralità di altri interessi, incidendo in tal modo su ambiti di competenza concorrente o residuale delle regioni (*ex multis*: sentenze n. 171 del 2012, n. 235 del 2011, n. 225/2009, n. 12 del 2009, n. 345 del 2004, n. 272 del 2004). Con riferimento a tali materie, sono stati coniati in dottrina ed utilizzati anche dalla giurisprudenza costituzionale i termini di "materie-funzioni" (cfr. sentenza n. 272 del 2004) o "materie-compito" (cfr. sentenza n. 336 del 2005) o finanche "materie non materie" (cfr. il "ritenuto in fatto" della sentenza n. 228 del 2004).

Le principali materie trasversali sono state individuate in:

- **tutela della concorrenza**, materia della quale la giurisprudenza costituzionale ha costantemente sottolineato – stante il carattere «finalistico» della stessa – la «trasversalità», "corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento", con conseguente possibilità di influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni (sentenze n. 104 del 2021; n. 93 del 2017; 38 del 2013, 299 del 2012; n. 18 del 2012; n. 150 del 2011; n. 288 del 2010; n. 431, n. 430, n. 401, n. 67 del 2007 e n. 80 del 2006, n. 345 del 2004). Infatti, la materia *tutela della concorrenza* non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza (sentenza n. 291 del 2012). La nozione di tutela della

concorrenza deve ritenersi comprensiva, peraltro, di tutte le misure legislative di promozione, dirette ad eliminare i vincoli alla libera esplicazione della concorrenza sia "nel mercato" sia "per il mercato" (sentenza n. 104 del 2021). Ad essa è inoltre sotteso "l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese" (sentenza n. 14 del 2004);

In questo quadro, merita in proposito richiamare però anche la più **recente sentenza n. 179 del 2022**. In questa sentenza la Corte, con riferimento a una disposizione istitutiva di un fondo statale finalizzato alla concessione di contributi alle imprese non industriali, si è parzialmente discostata dalla precedente giurisprudenza che fino a quel momento aveva prevalentemente ricondotto disposizioni di analogo tenore alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. In questo caso infatti, la Corte, pur non ritenendo irragionevole né sproporzionata la valutazione dell'interesse pubblico che ha condotto all'attrazione in sussidiarietà delle funzioni legislative in ambiti di competenza regionale, al fine di intervenire per sostenere economicamente imprese operanti in più ambiti, non industriali, alcuni dei quali di competenza regionale, ha dichiarato l'illegittimità della norma per mancanza di un adeguato **coinvolgimento delle regioni interessate**, nella parte in cui non prevede che il decreto interministeriale, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del relativo fondo, sia adottato previa intesa nella Conferenza Stato-regioni.

- **Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**, con riferimento alla quale la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che "non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di «materia trasversale», in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (ex multis: sentenze n. 262 del 2021, n. 77 del 2017, n. 278 del 2012, n. 171 del 2012, n. 20 del 2012, n. 235 del 2011, n. 191 del 2011, n. 225 del 2009, n. 12 del 2009, n. 378 del 2007). Secondo la Corte, dunque, la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un **interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto** e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Ciò non comporta tuttavia l'esautoramento della normativa regionale, essendo possibile derogare in melius rispetto allo standard minimo di tutela garantito dalla disciplina statale (sentenza n. 16/2024). In linea con questa giurisprudenza, la **legge costituzionale n. 1 del 2022** ha introdotto la tutela dell'ambiente nell'ambito dei principi fondamentali enunciati nella Costituzione. Con la riforma infatti un nuovo comma dell'articolo 9 della Costituzione attribuisce alla Repubblica anche la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, accanto alla tutela del paesaggio e

del patrimonio storico-artistico della Nazione, richiamato dal secondo comma dell'art. 9 Cost.. È al contempo stato oggetto di modifica l'articolo 41, secondo comma, stabilendo che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in danno alla salute e all'ambiente, premettendo questi due limiti a quelli originari, ovvero la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Una seconda modifica ha investito il terzo comma dell'articolo 41, riservando alla legge la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività economica, pubblica e privata, a fini non solo sociali, ma anche ambientali. Tale modifica costituzionale ha assunto rilievo nella sentenza n. 105/2024, con la quale la Corte ha dichiarato illegittima la normativa che consentiva la prosecuzione dell'attività in caso di sequestro preventivo di stabilimenti industriali se nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, il Governo avesse adottato le **"misure di bilanciamento"** tra la continuità dell'attività produttiva e la tutela della salute e dell'ambiente, nella parte in cui non prevedeva che le misure indicate fossero applicabili per un periodo massimo di trentasei mesi. La Corte raggiunge tale conclusione proprio alla luce delle citate modifiche agli artt. 9 e 41 della Costituzione che, inserendosi in un solco già tracciato dalla giurisprudenza della Consulta (sentenze nn. 210/1987, 641/1987, 126/2016) hanno attribuito espresso rilievo costituzionale alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni e inserito tra i limiti alla libertà di iniziativa economica menzionati nell'art. 41, comma 2 della Costituzione le ragioni di tutela dell'ambiente, oltre che della salute umana.

- **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale,** anch'essa ritenuta non una materia in senso stretto, ma "una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (*ex multis*, sentenze n. 164 del 2012 e n. 282 del 2004);

Sui più recenti sviluppi in materia di determinazione dei LEP si rinvia a quanto sopra richiamato in ordine alla legge n. 86 del 2024 e alla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale.

- **armonizzazione dei bilanci pubblici,** divenuta **materia di competenza esclusiva dello Stato** a seguito modifica dell'articolo 117 operata dalla riforma costituzionale di cui alla Legge Cost. n. 1/2012; in proposito la Corte costituzionale ha affermato che i principi in materia di armonizzazione dei

bilanci pubblici – quali i principi contabili dettati dal D.Lgs. n. 118 del 2011 – sono al centro di un «intreccio polidirezionale delle competenze statali e regionali in una sequenza dinamica e mutevole della legislazione» (sentenza n. 6 del 2017 e n. 184 del 2016) afferente ai parametri costituzionali posti a presidio degli interessi finanziari, cosicché il D.Lgs. n. 118 del 2011 non contiene disposizioni ispirate soltanto all'armonizzazione dei bilanci. Dette disposizioni riguardano anche altri parametri quali, nel caso di specie, il principio dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. Dunque, l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al principio dell'equilibrio del bilancio ex art. 81 Cost.

Uguale carattere "espansivo" deve essere riconosciuto anche ad altre materie di competenza esclusiva statale, quali l'**ordinamento penale** (sentenza n. 185 del 2004), l'**ordinamento civile** (sentenze n. 233 del 2006, n. 380 del 2004 e n. 274 del 2003), **politica estera e rapporti internazionali dello Stato e rapporti dello Stato con l'Unione europea** (sentenze n. 232 del 2017 e n. 239 del 2004).

Da ultimo la già richiamata **sentenza n. 192 del 2024** della Corte costituzionale ha esplicitamente indicato come competenze legislative trasversali "la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e [la determinazione de]i LEP" (Considerato in diritto 4.3).

Parallelamente, anche alcune delle **materie di competenza concorrente** hanno manifestato nel tempo il loro **carattere trasversale**, così riverberando i loro effetti, sia pure solo con norme di principio, su materie specifiche e in parte riconducibili ad ambiti di competenza residuale delle regioni.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, una disposizione statale di principio, adottata in materia di legislazione concorrente "può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale e determinare una – sia pure parziale – compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni" (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 159 del 2008, n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005).

Viene, in tale quadro, in rilievo la materia del **coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, alla base dei ripetuti interventi statali volti al contenimento delle spese degli enti territoriali, che si sono fatti più incisivi negli anni della crisi economico-finanziaria del 2011-2012 (si v. *infra*). Vi sono ulteriori materie ascritte alla competenza concorrente che si sono prestate, nel tempo, ad incidere su ambiti propri di altre materie riservate alle regioni, fra le quali si richiamano, ad esempio, la **tutela della salute,** le **professioni** e la **ricerca scientifica** (si v. *infra*).

In altri casi, infine, il confine tra gli ambiti di competenza statale e quelli di competenza concorrente è molto sottile in base al dettato normativo ed è stato rafforzato e delimitato sulla base di un'ampia giurisprudenza costituzionale: è ad

esempio il caso di "**norme generali sull'istruzione**", di competenza esclusiva statale e "**istruzione**, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale", di competenza concorrente (si v. *infra*).

La "concorrenza di competenze" e l'attrazione in sussidiarietà

La complessità dei fenomeni sociali oggetto di disciplina legislativa rende dunque molto spesso difficile la riconduzione di una normativa ad un'unica materia, determinandosi invece un intreccio tra diverse materie e diversi livelli di competenza che, in alcuni casi, la Corte stessa non ha esitato a definire "inestricabile".

Come rilevato nella sentenza n. 50 del 2005, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza statale ed altre di competenza concorrente o residuale regionale, "può parlarsi di **concorrenza di competenze** e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi". I principi enucleati dalla Corte sono il **principio di prevalenza**, che può applicarsi "qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre" (nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 44 del 2014, n. 118 del 2013, n. 334 del 2010, n. 237 del 2009), ed il **principio di leale collaborazione**, "che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni" ed impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a salvaguardia delle loro competenze (nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 71 del 2018, n. 44 del 2014, n. 234 del 2012, n. 187 del 2012, n. 88 del 2009, n. 50 del 2008, n. 213 del 2006, n. 133 del 2006, n. 231 del 2005, n. 219 del 2005).

Un altro principio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale che determina un'attribuzione di competenze per alcuni aspetti differente rispetto a quella desumibile dal tenore letterale dell'art. 117 Cost. è quello della c.d. **attrazione in sussidiarietà**, enunciato per la prima volta nella sentenza n. 303 del 2003.

A partire da tale sentenza, la Corte ha individuato, nel nuovo sistema delineato dalla riforma del 2001, un "**elemento di flessibilità**" **nell'art. 118, primo comma, Cost.,** il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le **funzioni amministrative**, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per **assicurarne l'esercizio unitario**, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Dall' "attitudine ascensionale" del principio di sussidiarietà discende che, quando

l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato.

L'allocazione delle funzioni amministrative si riflette anche sulla distribuzione delle competenze legislative: se la legge può assegnare l'esercizio delle funzioni amministrative allo Stato, essa, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, può anche organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale. Ne consegue che **l'attrazione allo Stato delle funzioni amministrative comporta la parallela attrazione della funzione legislativa**.

I principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificarne una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispetti il principio di leale collaborazione.

Allo stesso modo e negli stessi limiti sono giustificati interventi della legislazione statale in ambiti materiali di competenza residuale (sentenze n. 76 del 2009, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

In particolare, la sentenza n. 6 del 2004 ha fissato le condizioni per l'applicazione del "principio di sussidiarietà ascendente". Affinché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che:

- rispetti **i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza** nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni;
- detti una **disciplina logicamente pertinente**, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni;
- risulti limitata a quanto **strettamente indispensabile** a tale fine;
- risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di **leale collaborazione**;
- preveda adeguati **meccanismi di cooperazione** per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali.

Tale impostazione è stata confermata dalla successiva giurisprudenza (sentenze n. 7 del 2016 n. 62 del 2013, n. 88 del 2009, n. 248 del 2006 e n. 383 del 2005).

In particolare, la sentenza n. 7 del 2016 ribadisce chiaramente ed esplicitamente l'orientamento giurisprudenziale adottato con la sentenza n. 6 del 2004. La Corte con la stessa pronuncia ha inoltre affermato, in relazione alla previsione di adeguati **meccanismi di cooperazione** per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali, che: « nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della

legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – la legislazione statale (…) può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà" (sentenza n. 303 del 2003)».

L'attrazione in sussidiarietà ha trovato applicazione principalmente nei settori delle **infrastrutture** (sentenza n. 303 del 2003), dell'**energia** con (sentenze n. 4 del 2004 e n. 383 del 2005) con particolare riferimento nelle pronunce più recenti all'attività di **estrazione di idrocarburi** (sentenze n. 198 del 2017, n. 170 del 2017, n. 142 del 2016), dell'**ordinamento della comunicazione** (sentenza n. 163 del 2012) e del **turismo** (sentenze n. 80 del 2012, n. 76 del 2009, n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 del 2007, n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Con la sentenza n. 163 del 2012, in particolare, la Corte ha evidenziato che alla luce dell'istituto della **chiamata in sussidiarietà** lo Stato può esercitare funzioni sia amministrative che legislative in materie di competenza concorrente e residuale quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano, purché l'intervento statale sia proporzionato e pertinente rispetto allo scopo perseguito e non leda il principio di leale collaborazione. Come più volte sottolineato tuttavia "nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni" (*ex plurimis* sentenze nn. 383 e 62 del 2005, n. 6 del 2004, n. 278 del 2010, n. 165 del 201, n. 6 del 2023 e n. 31 del 2024).

Il principio di leale collaborazione

Come si vede sia nel caso di concorrenza delle competenze, sia nel caso di attrazione in sussidiarietà, la Corte ha segnalato numerosissimi casi in cui è emersa la necessità di attivare procedimenti destinati ad integrare il parametro della leale collaborazione, in particolare attraverso il **sistema delle Conferenze** Stato-Regioni e autonomie locali; è in questo sistema, infatti, che "si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse locali" (sentenza n. 31 del 2006; nello stesso senso, *ex multis,* sentenza n. 114 del 2009).

Secondo la Corte, «il **principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti** che intercorrono **tra Stato e Regioni**: la sua **elasticità** e la sua **adattabilità** lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia **continue precisazioni e concretizzazioni**. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale» (sentenza n. 31 del 2006).

Il principio di leale collaborazione è "suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità" (sentenza n. 308 del 2003), a seconda del *quantum* di incidenza sulle competenze regionali.

Una nutrita giurisprudenza costituzionale ha spesso richiesto per l'adozione di una disciplina, segnatamente di carattere regolamentare, ma anche di natura legislativa, in ambiti normativi di pertinenza regionale, previa **intesa in sede di Conferenza** Stato-regioni o di Conferenza unificata (che unisce cioè la Conferenza Stato-regioni con la Conferenza Stato-città e autonomie locali), al fine di garantire un contemperamento tra potestà statali e prerogative regionali. In via generale, l'articolo 3 del decreto legislativo n. 281 del 1997 disciplina il procedimento per il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni: tra le altre cose, il comma 3 dell'articolo prevede che, quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata; inoltre, il comma 4 dispone che in caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Statoregioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive. L'articolo 9, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 281 del 1997 stabilisce che la medesima procedura si applichi alle intese da raggiungere in sede di Conferenza unificata. Un'altra, meno frequente, tipologia di intesa è la cd. "intesa forte", con un livello di codecisione paritaria tra Stato e Regioni (sentenza n. 383 del 2005). Si tratta dell'intesa prevista dall'articolo 8, comma 6 della legge n. 131 del 2003, che prevede la stipula di intese per favorire l'armonizzazione delle legislazioni di Stato e Regioni: per queste intese, a differenza di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, non esiste una norma di chiusura che consenta al Consiglio dei ministri di procedere in caso di mancato raggiungimento.

La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie "idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze" (*ex plurimis*, sentenze n. 240 e 56 del 2020, n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005).

In altri casi di minore impatto sulle competenze regionali, la Corte ha invece ritenuto sufficiente l'acquisizione di un **parere della Conferenza** (sentenze n. 232 del 2009 e n. 200 del 2009). In particolare, "nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di *standard* e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può

limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio" (sentenze n. 62 del 2013, n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 del 2005 e n. 285 del 2005).

Ciò premesso, sulla base dei più recenti orientamenti, si può sostenere che la giurisprudenza costituzionale (si veda in particolare la sentenza n. 7 del 2016) appare orientata a ritenere la previsione dell'intesa la forma più idonea di coinvolgimento regionale in presenza di prevalenza di una materia di legislazione concorrente o di residuale competenza regionale, ovvero (sentenze n. 56 e n. 72 del 2019) in presenza di un "nodo inestricabile" di competenze esclusive, concorrenti e residuali nel quale non sia possibile stabilire una competenza prevalente, potendosi quindi procedere, sembra desumersi, negli altri casi (come la prevalenza di una competenza esclusiva statale) alla previsione del parere.

La giurisprudenza della Corte costituzionale, inoltre, non si è limitata a delimitare e chiarificare l'estensione del principio di leale collaborazione in relazione alle materie di competenza concorrente. In più occasioni, infatti, la Corte è intervenuta per salvaguardare tale principio anche in relazione al tipo di atto o di procedimento adottato al fine di garantire, ove necessario, un appropriato coinvolgimento dei diversi livelli di governo.

Nello specifico negli ultimi anni la giurisprudenza della Corte è stata caratterizzata da una mitigazione del risalente orientamento che non imponeva il principio di leale collaborazione al procedimento legislativo, prevedendo che le forme di coinvolgimento degli enti locali dovessero essere adottate solo per l'approvazione degli atti regolamentari previsti dalla legislazione statale (si vedano ad esempio le sentenze n. 43 e n. 65 del 2016).

Nondimeno la **sentenza n. 251 del 2016** ha rappresentato una parziale **svolta giurisprudenziale** in questo settore. La Corte ha nello specifico affermato che rispetto ai suoi precedenti orientamenti in cui il principio di leale collaborazione non si imponeva al procedimento legislativo: "(...) là dove, tuttavia, il **legislatore delegato** si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa.". In caso di delega legislativa di riforma organica di un settore in cui è riscontrabile un intreccio di materie incidenti su competenze regionali è necessario, di conseguenza, che al fine dell'esercizio della delega, i decreti legislativi da adottare siano frutto di un'intesa tra Stato e Regioni, prevedendo anche la reiterazione delle trattative qualora necessario per il raggiungimento di un esito consensuale, che comunque "**non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo**".

Tale impostazione è stata ribadita e definita nelle successive sentenze n. 154 del 2017 e n. 35 del 2021 mentre nelle sentenze n. 37 del 2021, n. 6 del 2023 e n. 63 del 2024 è stata ribadita l'esclusione delle procedure di leale collaborazione al procedimento legislativo.

Nella **sentenza n. 237/2017** la Corte ha poi circoscritto il campo di applicazione del principio affermato dalla sentenza n. 251 del 2016. Pur riconoscendo l'esigenza

di un coinvolgimento delle regioni nella scelta delle modalità di riduzione del debito per l'impatto sull'autonomia finanziaria, la Corte ha costantemente escluso la necessità di un coinvolgimento delle regioni nel **procedimento di formazione delle leggi**. Il principio di leale collaborazione non può essere invocato per fondare un vincolo procedimentale collaborativo nel processo legislativo, salvo i casi espressamente previsti dalla Costituzione (Art. 116, terzo comma; Art. 132, secondo comma; Art. 133, primo comma). La Corte ha statuito che la pronuncia di cui alla sentenza n. 251/2016 si riferisce al **rapporto** che intercorre tra **legge delega e decreto legislativo**, e che non sarebbe corretto estenderne la portata al diverso rapporto intercorrente tra legge rinforzata e legge ordinaria, poiché il procedimento legislativo è regolato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, e **una legge non costituzionale, per quanto rinforzata, non può disciplinare la procedura legislativa di un'altra legge.**

Sulla questione la Corte è poi ritornata con la **sentenza n. 169 del 2020**, relativa alla riforma delle camere di commercio. Dopo aver richiamato la propria giurisprudenza in materia di delegazione legislativa e principio di leale collaborazione, la Corte ha dichiarato l'infondatezza della questione sollevata perché ha ritenuto che nel caso di specie la leale collaborazione fosse stata comunque garantita in ragione della previsione, da parte del decreto legislativo, di un'intesa fra Stato e Regioni per l'approvazione del decreto ministeriale di attuazione, sebbene l'intesa non fosse stata effettivamente raggiunta. In particolare, la Corte ha ribadito quanto era già stato affermato nella sentenza n. 261 del 2017, ovvero che «la disciplina del sistema camerale si colloca al crocevia di distinti livelli di governo, richiedendo, dunque, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali». La sentenza n. 169 del 2020 ha altresì sottolineato che la sentenza n. 251 del 2016 ha precisato che, «[n]el seguire le cadenze temporali entro cui esercita la delega, […] il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale [...] consiste[nte] nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni»: ciò porta ad affermare che in generale "l'adeguatezza del coinvolgimento regionale [...] lungi dall'imporre un rigido automatismo, abbraccia necessariamente un orizzonte ampio, offerto dall'intero procedimento innescato dal legislatore delegante, da valutarsi alla luce dei meccanismi di raccordo complessivamente predisposti dallo Stato». Sulla base di tali capisaldi la Corte ha sviluppato il ragionamento che la conduce a ritenere non fondate le questioni prospettate nel caso di specie, osservando anche come la eventuale dichiarazione di illegittimità derivata della norma del decreto legislativo delegato porterebbe a sindacare la medesima disposizione normativa due volte per violazione del medesimo principio: "a valle" perché non ha previsto, nella attuazione tramite decreto ministeriale, un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali, "a monte" perché non concertata con le Regioni prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo».

Nella maggior parte dei casi, comunque, la sede in cui gli strumenti di leale collaborazione trovano la loro attuazione è in atti di natura secondaria.

A questo proposito, si segnala la sentenza n. 83 del 2016 con la quale la Corte ha fornito alcuni criteri per valutare se il principio di leale collaborazione sia stato violato o meno. Nello specifico giova ricordare come, ad avviso della Corte, la valutazione dell'effettività dell'attuazione del principio di leale collaborazione non debba limitarsi ad una valutazione della norma impugnata, ma debba essere effettuato alla luce di un'interpretazione sistemica delle disposizioni vigenti. Pertanto, il principio di leale collaborazione non esplica la propria efficacia solamente nei procedimenti normativi ma interessa tutti i profili di autonomia di cui godono gli enti territoriali.

Sullo stesso tema la sentenza n. 168 del 2021 ribadisce come "la disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti è connotata da un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale".

Quanto detto esemplifica come, anche in questo ambito, il principio di leale collaborazione sia saldamente presente.

D'altronde la Corte ha precisato (**sentenza n. 6/2023**) che **gli strumenti di collaborazione non sono univoci**, ma si diversificano "in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte nonchè alle competenze incise". La forma adeguata di collaborazione va dunque valutata in concreto: nelle materie di **legislazione concorrente**, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto **adeguato il parere obbligatorio** (anche non vincolante) per atti generali di carattere "tecnico" e per provvedimenti punti, mentre è stata richiesta **l'intesa in relazione ad atti di programmazione, di ripartizione di risorse o che incidono su rilevanti interessi regionali** (ex *multis*, sentenze n. 123 del 2022, n. 165 del 2011 e n. 285 del 2005).

Più recentemente la sentenza n. 95 del 2024 ha confermato "la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nelle ipotesi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incida su materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente". La necessità del parere o dell'intesa è ravvisata dalla Corte in due casi principali: quando, come detto, vi sia un intreccio di competenze legislative che non permetta di individuare un ambito materiale prevalente in maniera inequivocabile sugli altri (sentenze n. 114 e n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, nn. 74 e 72 del 2019, nn. 185 e 71 del 2018), e quando la disciplina del finanziamento sia giustificata dall'attrazione in sussidiarietà allo Stato, ai sensi dell'articolo 118, primo comma della Costituzione (sentenze nn. 123, 114 e 40 del 2022 e nn. 71 e 61 del 2018). La verifica della lesione del principio di leale collaborazione nel caso dell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore "va effettuata verificando a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della norma che lo prevede" (sentenze nn. 78 del 2020 e 164 del 2019).

L'incompiuta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione

L'**inattuazione dell'articolo 119 Cost**., che riconosce agli enti territoriali autonomia finanziaria di entrata e di spesa, si ripercuote anche sul riparto di competenze legislative delineato dall'articolo 117 Cost.

È infatti innegabile l'esistenza di **un nesso tra l'esercizio di competenze legislative** e, dunque, l'attuazione di politiche pubbliche, da una parte, e la **responsabilità finanziaria** connessa a quelle politiche, dall'altra.

L'articolo 119 Cost. prevede che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni godano di **autonomia finanziaria** sia per le entrate che per le spese. Questa autonomia deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e contribuendo all'osservanza dei vincoli economici e finanziari imposti dall'ordinamento dell'Unione europea. Tali enti hanno **risorse autonome**, il diritto di istituire e applicare tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Hanno inoltre il diritto a compartecipazioni al gettito di tributi erariali che sono riferibili al loro territorio, mentre lo Stato è tenuto a istituire un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, a favore dei territori che presentano una minore capacità fiscale per abitante.

Nelle materie di competenza regionale – residuale o concorrente – spetta dunque alle regioni il reperimento delle risorse necessarie per finanziare le relative politiche.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, quindi, «l'**art. 119 Cost**. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, **nuovi finanziamenti a destinazione vincolata**, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (sentenza n. 168 del 2008, nello stesso senso, *ex multis*, sentenze n. 168 del 2009, nn. 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005).

Così almeno secondo il disegno costituzionale. Questo orientamento ha dovuto peraltro fare i conti con l'**inattuazione dell'articolo 119 Cost**. e dunque con l'attuale assenza di una compiuta autonomia finanziaria delle regioni.

La c.d. legge delega sul federalismo fiscale (L. n. 42/2009) ha dato avvio al processo di attuazione dell'art. 119 Cost., ma questo processo non è stato ancora completato.

Difatti la legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale ha avuto un seguito parziale con la definizione di atti di fonte secondaria e che la sua attuazione è stata rinviata più volte; da ultimo, la legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197 del 2022, articolo 1, comma 788), nelle more del riordino del sistema di finanza locale, ha ulteriormente **differito** (dal 2023 **al 2027,** o, se si realizzeranno le condizioni, al

2026) l'entrata in vigore dei **meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali** diretti ad assicurare autonomia di entrata alle regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali. Tali meccanismi sono previsti dal d.lgs. n. 68/2011.

In base al decreto legislativo n. 68 del 2011, a decorrere da tale anno le fonti di finanziamento delle regioni per l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie della sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale (per la spesa di parte capitale) dovranno essere costituite da entrate di tipo tributario (opportunamente rimodulate ed eventualmente perequate) ed entrate proprie, vale a dire che dovrebbe essere completamente superato il sistema dei trasferimenti erariali e della perequazione basata sulla spesa storica.

Nell'attuale regime le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono costituite dai tributi propri, dalla compartecipazione al gettito dell'IVA, dalle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), dai trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante che utilizzano il criterio della spesa storica e, infine, dalle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119, Cost.).

La Corte Costituzionale ha in proposito evidenziato che "nella **perdurante inattuazione** della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'**art. 119 Cost**., **l'intervento dello Stato** sia ammissibile nei casi in cui […] esso risponda all'esigenza di **assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione** stessa (sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011). Tali interventi si configurano infatti come «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale» (sentenza n. 121 del 2010), che ben possono essere ritenute giustificazioni sufficienti per legittimare l'intervento del legislatore statale limitativo della competenza legislativa residuale delle Regioni, (così le sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011, in materia di trasporto pubblico locale).

Sempre la Corte ha rilevato che "il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost." (sentenza n. 273 del 2013).

La Corte dunque "ha ben presente, al riguardo, il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie). Ritiene peraltro che, in mancanza di norme che attuino detto articolo […] l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui […] esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e

urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria" (sentenza n. 10 del 2010).

Da ultimo, la Corte ha richiamato nuovamente il Legislatore nella sentenza n. 192 del 2024, rilevando che "è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale «cooperativo» (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione".

Del resto, il richiamo al generale contesto economico è ripetuto in numerose sentenze degli ultimi anni, al fine di giustificare un'interpretazione estensiva delle competenze del legislatore nazionale.

Secondo la Corte, infatti, «**la situazione eccezionale di crisi economico-sociale**» non è priva di incidenza sul riparto costituzionale delle competenze, perché ha «ampliato i confini entro i quali lo Stato deve esercitare» la propria competenza legislativa esclusiva nella materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (sentenza n. 62 del 2013).

Sempre in considerazione della difficile congiuntura economica, la Corte ha progressivamente ampliato gli ambiti di intervento del legislatore statale in un'altra materia "trasversale" come il coordinamento della finanza pubblica, avallando, nei fatti, le scelte del legislatore statale di introdurre vincoli anche molto puntuali per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali (sentenze n. 23 del 2014 e n. 198 del 2012).

Un più ampio potere del legislatore statale è stato riconosciuto anche nei confronti delle regioni a statuto speciale, ritenendo la Corte che in un contesto di grave crisi economica il legislatore possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenze n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

Come si è visto, l'attuazione dell'articolo 119 si intreccia strettamente con la sollecitazione a realizzare i LEP è presente anche in alcune sentenze della Corte (si veda ad esempio da ultimo la sentenza n. 192 del 2024).

In materia, come sopra si è già ricordato (cfr. paragrafo *le materie trasversali*) la **legge di bilancio 2023** (legge n. 197 del 2022, articolo 1, commi da 791 a 801) ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una **Cabina di regia per la determinazione dei LEP**, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri composta da tutti i ministri competenti, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI, assistita da una segreteria tecnica, collocata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Inoltre, con la legge di bilancio per il 2022, è stato normativamente definito il contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, così chiarendo che i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità. I rinvii normativi all'interno del comma definiscono i LEPS e la platea a cui sono indirizzati.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 23 marzo 2023 è stato istituito il **Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP)**, presieduto dal prof. Sabino Cassese e incaricato di fornire supporto alla Cabina di regia, con particolare riferimento alle esigenze di studio e approfondimento tecnico delle complesse questioni rilevanti ai fini delle funzioni attribuite alla stessa nell'ambito della determinazione dei LEP. Nell'ambito del CLEP sono stati costituiti 11 sottogruppi, ciascuno competente per alcune materie tra quelle indicate dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; ed uno al quale è stata demandata l'analisi di tutte le materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Il CLEP ha pubblicato un primo rapporto sui suoi lavori nell'ottobre 2023, per poi presentare il suo rapporto finale nel dicembre 2024.

Come già segnalato, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192/2024, ha dichiarato l'illegittimità della delega conferita per la determinazione dei LEP dall'articolo 3 della legge n. 86 del 2024 ed anche, per illegittimità sopravvenuta, dei commi 791-801-bis, della legge di bilancio 2023.

Conseguentemente il Consiglio dei ministri ha deliberato un disegno di legge contenente una nuova delega per l'individuazione dei LEP, presentato al Senato l'11 agosto 2025 (S. 1623) ed assegnato alla Commissione Affari costituzionali. L'esame del provvedimento in sede referente non è stato ancora avviato.

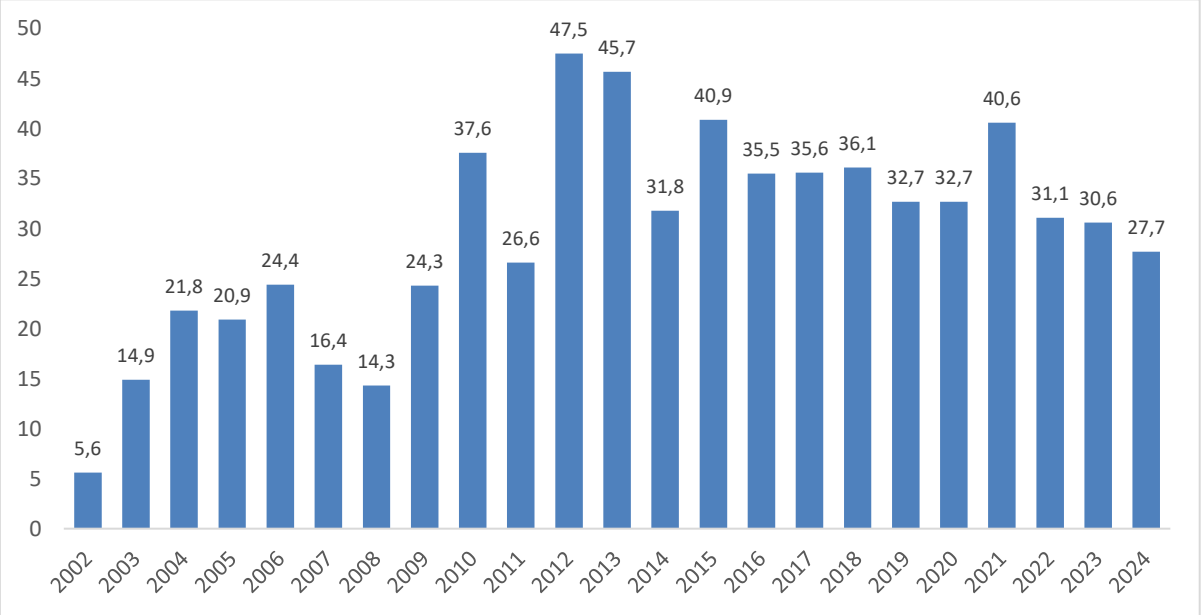
Dati statistici

Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001, è progressivamente aumentata la conflittualità tra gli enti dotati di potestà legislativa, come dimostrano le analisi del contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

In particolare, l'esame dell'attività della Consulta dopo il 2001 evidenzia lo **spazio crescente assunto dal giudizio in via principale** (lo Stato e le Regioni e Province autonome presentano direttamente un ricorso di incostituzionalità avverso le leggi, rispettivamente, della Regione e dello Stato o di altra Regione), sia in termini assoluti (numero delle decisioni, ossia sentenze e ordinanze), sia in termini percentuali (in rapporto al totale delle decisioni della Corte).

Il grafico n. 1 mostra l'andamento in percentuale del giudizio in via principale a partire dal 2002.

Grafico n. 1 – Il giudizio in via principale in rapporto al totale delle decisioni (2002-2024).
Fonte: elaborazione su dati della Corte costituzionale, *Relazioni annuali*

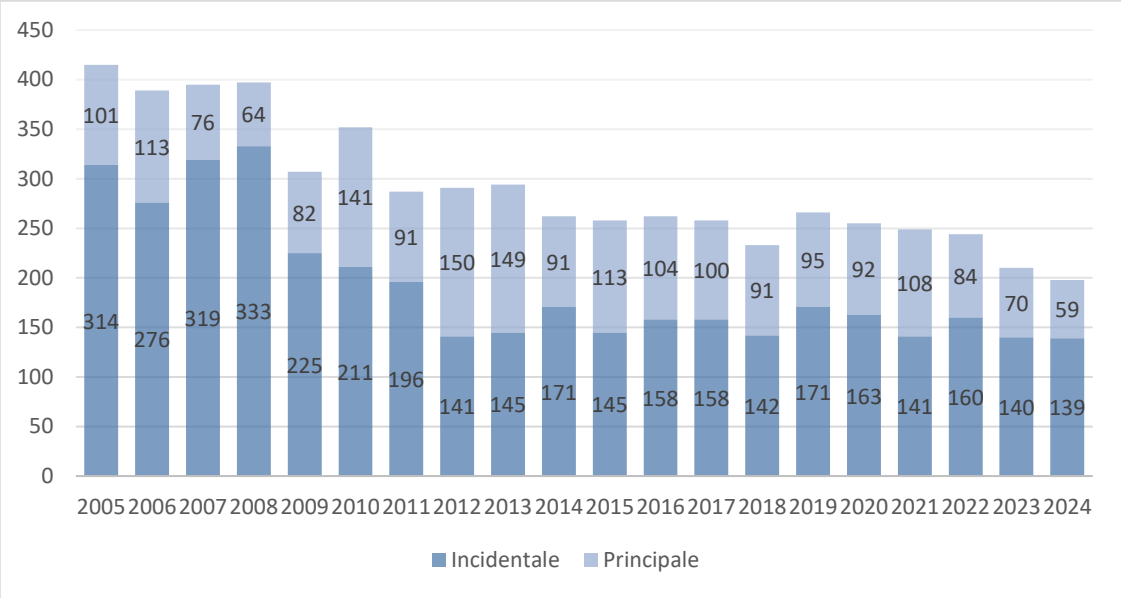


Complessivamente, dal 2002 al 2024, il giudizio in via principale è salito dal 5,6 al 27,7 per cento del totale delle pronunce della Corte, con un picco del 47,5 per cento e del 45,7 per cento, raggiunto nel biennio 2012-2013. In particolare, per quanto riguarda l'ultimo anno, si è passati da 70 decisioni nel 2023 a 59 decisioni nel 2024 del giudizio in via principale, con un decremento pari al 15,7 per cento.

Il grafico n. 2 evidenzia infatti il numero di decisioni di legittimità costituzionale ripartite tra giudizi in via principale e in via incidentale a partire dal 2002.

Grafico n. 2 – Le decisioni di legittimità costituzionale ripartite tra giudizi in via incidentale e in via principale (2005-2022).

Fonte: elaborazione su dati della Corte costituzionale, *Relazioni annuali*



All'interno del periodo considerato, sono individuabili **diverse fasi**.

I primi dati significativi sono riferibili al 2003. Come evidenziato dalla Corte, "nel corso del 2002 la maggior parte delle decisioni nel settore dei rapporti Stato-Regioni aveva riguardato ricorsi promossi nella vigenza del vecchio Titolo V, o problemi di diritto intertemporale, collegati al sopravvenire del nuovo parametro costituzionale, in assenza, tra l'altro, di disposizioni transitorie. È invece nel 2003 che si affronta decisamente il merito delle questioni"[3].

Fino al 2003, la gran parte del contenzioso costituzionale è occupato dal giudizio di legittimità in via incidentale, i cui dati hanno oscillato tra il 75 ed il 90% del totale delle pronunce, attestandosi su una media dell'83,64% per il periodo 1983-2002.

È a partire dal 2003 che il giudizio in via principale ha conosciuto un **notevole incremento**, giungendo al 14,92%. Tale *trend* si è confermato anche negli anni immediatamente successivi: nel 2004 è salito al 21,75%, nel 2005 ha subito una lieve flessione in termini percentuali (20,95%) per poi arrivare nel 2006 ad occupare il 24,41% delle decisioni della Corte.

La crescita del contenzioso tra Stato e Regioni, in questa prima fase, è determinata dall'introduzione di nuove norme costituzionali nel Titolo V, che ha

[3] Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2003* (2 aprile 2004).

chiamato la Corte ad una complessa opera di interpretazione, nell'ambito della quale la precedente giurisprudenza forniva un ausilio limitato.

L'incremento registrato tra il 2003 e il 2006 ha subito un arresto nel **biennio 2007-2008**; in tali anni il giudizio di legittimità costituzionale in via principale subisce un calo non marginale (riportando il dato percentuale al di sotto del 20%) e, parallelamente, il giudizio in via incidentale presenta un significativo incremento, riavvicinandosi alla media dei venti anni precedenti al 2003. L'insieme di questi dati ha suggerito una relativa **stabilizzazione del contenzioso** tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, stabilizzazione che si è attestata, comunque, su valori decisamente più alti rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale.

Tuttavia, a partire **dal 2009**, secondo la Corte costituzionale si è aperta una **nuova stagione di conflittualità** Stato-Regioni, "in un contesto parzialmente diverso da quello degli anni 2003-2006, non fosse altro perché alcune delle difficoltà nell'attuazione del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che avevano suggerito una spiegazione dei dati tanto elevati raggiunti dal giudizio in via d'azione, sono state proprio in quel periodo superate"[4].

Infatti, nel 2009 si era riscontrata una nuova crescita del contenzioso tra Stato e Regioni, che nel 2010 si è significativamente rafforzata, sino a giungere alle 141 decisioni nel 2010, 91 nel 2011[5], 150 nel 2012, 149 nel 2013.

Nel 2012 e nel 2013, per la prima volta della storia della Corte, il giudizio in via principale ha espresso la quota più rilevante del contenzioso costituzionale. Il dato assoluto si è mantenuto costante (150 pronunce nel 2012 e 149 nel 2013). Percentualmente si è invece registrata una lieve diminuzione (dal 47,46% del 2012 al 45,7% del 2013).

Relativamente agli anni successivi **2014-2024**, si registra invece una **diminuzione del numero dei ricorsi in via principale** (salvo le eccezioni degli anni 2015 e 2021) accanto ad un incremento delle questioni sollevate **in via incidentale**, che continua a far registrare il **dato più rilevante del contenzioso costituzionale**.

Pertanto, come la Corte costituzionale ha avuto modo di confermare nelle ultime Relazioni annuali, i valori del biennio 2012-2013 "restano sempre delle eccezioni

---

[4] Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2009* (25 febbraio 2010).

[5] Rispetto al *trend* di crescita, è da segnalare la relativa contrazione del giudizio in via principale nel 2011, che è sceso nuovamente sotto la soglia delle 100 decisioni e che, in termini percentuali, ha visto una diminuzione rilevante del suo peso. Tuttavia, secondo i dati messi a disposizione dalla Corte, a trarre beneficio da questa diminuzione sono stati i conflitti (soprattutto quello tra poteri dello Stato), oltre ovviamente ai giudizi sull'ammissibilità del *referendum* ed alle ordinanze di correzione di errori materiali. Il giudizio in via incidentale è rimasto, invece, quasi costante in termini percentuali, pur essendo diminuite le decisioni totali, che sono scese, per la prima volta dal 1981, sotto la soglia delle 200 unità. Si v. Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2011*.

che hanno esibito una temporanea inversione di peso tra il giudizio incidentale e quello principale all'interno del contenzioso costituzionale"[6].

In relazione ai dati **dell'ultimo biennio**, si segnala che le decisioni adottate nel 2024 in sede di giudizio principale (59) hanno segnato una flessione (-15,7%) rispetto al 2023 (70), un dato che era già calante rispetto a quello del 2022 (-16,7%). Lo stesso valore in termini percentuali in rapporto al totale delle decisioni, pari al 27,7%, è diminuito rispetto al 2023 (30,6%) e rappresenta il valore più basso dal 2011.

L'andamento del contenzioso costituzionale può essere apprezzato anche considerando, per le decisioni rese nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, il **numero delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale**, a confronto con il medesimo dato nei giudizi in via incidentale.

Il numero delle sentenze e quello delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale non coincidono in quanto ciascuna sentenza può contenere più dispositivi di illegittimità costituzionale. Generalmente le dichiarazioni di illegittimità costituzionale investono uno o più articoli o commi o lettere; più raramente riguardano un atto legislativo nel suo complesso.

Tabella n. 1/a – Numero dichiarazioni di illegittimità costituzionale nelle decisioni rese nei **giudizi in via principale**.

Anno	*Totale decisioni (ordinanze e sentenze)*	*Dichiarazioni di illegittimità costituzionale*
2024	59	56 (29 sentenze)
2023	70	97 (48 sentenze)
2022	84	121 (48 sentenze)
2021	108	106 (64 sentenze)
2020	92	72 (44 sentenze)
2019	95	75 (42 sentenze)
2018	91	89 (50 sentenze)
2017	100	108 (53 sentenze)
2016	104	71 (41 sentenze)
2015	113	42 (36 sentenze)
2014	91	90 (49 sentenze)
2013	149	208 (95 sentenze)
2012	150	120 (73 sentenze)
2011	91	84 (57 sentenze)
2010	141	109 (67 sentenze)
2009	82	77 (37 sentenze)

[6] Così conferma la Corte costituzionale in *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2022* (13 aprile 2023).

Tabella n. 1/b – Numero dichiarazioni di illegittimità costituzionale nelle decisioni rese nei **giudizi in via incidentale.**

Anno	*Totale decisioni (ordinanze e sentenze)*	*Dichiarazioni di illegittimità costituzionale*
2024	139	76 (64 sentenze)
2023	140	58 (49 sentenze)
2022	160	75 (61 sentenze)
2021	141	50 (40 sentenze)
2020	163	48 (44 sentenze)
2019	171	58 (45 sentenze)
2018	142	42 (39 sentenze)
2017	158	39 (29 sentenze)
2016	158	40 (34 sentenze)
2015	145	44 (38 sentenze)
2014	171	46 (34 sentenze)
2013	145	48 (42 sentenze)
2012	141	33 (35 sentenze)
2011	196	39 (35 sentenze)
2010	211	50 (42 sentenze)
2009	225	34 (31 sentenze)

Riepilogando i dati più recenti (**anno 2024**), nel giudizio **in via incidentale** sono state rese **119 sentenze e 20 ordinanze** (rispettivamente 85,6% e 14,4%); nel giudizio **in via principale**, sono state rese **46 sentenze e 13 ordinanze** (rispettivamente 78% e 22%).

Considerata la consistenza del contenzioso tra Stato, regioni e province autonome relativo ai giudizi di legittimità costituzionale, con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023 sono stati adottati alcuni indirizzi per consolidare le forme di collaborazione tra i diversi livelli di Governo già sperimentate nella prassi e promuoverne ulteriori al fine di circoscrivere, in particolare, i casi di ricorso in via principale del Governo avverso le leggi regionali e principali.

A tal fine la direttiva prevede una articolazione strutturata della procedura pre-conteziosa, di esame delle normative regionali ai fini di una eventuale impugnazione sia per consentire un esercizio più efficace delle attribuzioni del Consiglio dei ministri, sia per favorire un confronto preventivo con le regioni per sciogliere, ove possibile, i dubbi di legittimità costituzionale.

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Organizzazione della giustizia di pace

L'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. riserva la materia "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa" alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Tuttavia, quale unica eccezione al principio generale sopra richiamato, l'art. 116, terzo comma, Cost. individua l'organizzazione della giustizia di pace come uno degli ambiti nei quali possono essere attribuite alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

La magistratura onoraria è stata interessata negli ultimi anni da una serie di riforme che ne hanno modificato la struttura ed il ruolo.

Attualmente la magistratura onoraria risulta disciplinata dal **decreto legislativo 116 del 2017**, emanato in attuazione della legge 57 del 2016, i cui caratteri principali risiedono nella temporaneità dell'incarico e nell'esclusione che l'assunzione di tale incarico determini l'instaurazione di un rapporto di pubblico impiego (art. 1).

L'incarico di magistrato onorario è conferito per un quadriennio con decreto del Ministro della giustizia, previo tirocinio organizzato dal Consiglio superiore della magistratura e dalla Scuola nazionale della magistratura (art. 7), rinnovabile per un secondo quadriennio, cessando comunque al compimento del sessantacinquesimo anno di età (art. 18). I compiti di coordinamento, organizzazione e vigilanza dell'ufficio del giudice di pace spettano al presidente del tribunale (art. 8).

I giudici di pace esercitano la giurisdizione civile e penale e la funzione conciliativa in materia civile nei casi previsti dai codici di rito e dalle leggi speciali[7] (art. 9). Essi, tuttavia, possono essere assegnati, in via esclusiva, all'ufficio per il processo, e, in tal caso, possono essere chiamati, con le limitazioni indicate

[7] Al giudice di pace è attribuita la competenza in materia di ricorsi avverso le sanzioni amministrative pecuniarie (ivi comprese quelle previste dal codice della strada), salvo i casi riservati, per importo della sanzione o per materia, alla competenza del tribunale (art. 22 L. 689/1981; artt. 6-7 D. Lgs. 150/2011; artt. 204-bis-205 D. Lgs. 285/1992).

nell'art. 11, a trattare procedimenti civili e penali e a comporre i collegi civili e penali dei tribunali (artt. 11-12).

Occorre tuttavia evidenziare che per i magistrati onorari del ruolo ad esaurimento (ovvero quelli già in servizio alla data del 15 agosto 2017, in cui è entrata in vigore del citato decreto 116, confermati a seguito di una procedura di valutazione), la **legge n. 51 del 2025** ha dettato una diversa disciplina, differenziando in particolare tra i magistrati confermati che optino per l'esercizio delle funzioni in via esclusiva ovvero che svolgano anche un'autonoma attività professionale.

Un'altra importante riforma che in precedenza ha investito la magistratura onoraria, e che si pone maggiormente in relazione con la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., è quella riguardante la revisione degli uffici dei giudici di pace, di cui al decreto legislativo 156 del 2012, che ha portato alla soppressione e all'accorpamento di numerosi uffici del giudice di pace (successivamente il decreto legislativo 14 del 2014 ha disposto il mantenimento di alcuni uffici soppressi).

Proprio con riguardo a questa riforma, la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi con l'ordinanza n. 202/2015, dichiarando manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni del citato d.lgs. 156/2012 relative alla soppressione di un ufficio del giudice di pace e al suo accorpamento con altro ufficio, sollevata dal giudice di pace già preposto all'ufficio soppresso, in relazione all'art. 116, terzo comma, Cost.

La Corte, richiamando la sentenza n. 118 del 2015, riguardante i referendum sull'autonomia indetti dalla Regione Veneto, ha infatti osservato come, non essendosi perfezionato il procedimento previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. l'autonomia dedotta dal giudice *a quo* non è stata riconosciuta alla Regione e pertanto il parametro costituzionale invocato, allo stato, non ha avuto attuazione.

Norme generali sull'istruzione e istruzione

*Con riferimento all'**istruzione**, la Corte costituzionale ha dovuto tracciare un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del sistema delle competenze delineato dall'art. 117 della Costituzione.*

In particolare, la Corte – intendendo preliminarmente distinguere le "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, dai "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – ha precisato che "le norme generali in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "principi fondamentali", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose" (sentenza n. 279 del 2005).

Successivamente, la Corte ha precisato che appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare l'esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall'altro necessitano "per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale". In particolare, nel settore dell'istruzione "lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni, anche sotto il profilo socio-economico" (sentenza n. 200 del 2009).

In questa cornice si inquadrano, in particolare, le pronunce della Corte in materia di programmazione della rete scolastica, che pertiene alla competenza concorrente (sentenze nn. 92 del 2011 e 147 del 2012).

*Per quanto concerne l'**università**, la Corte costituzionale ha evidenziato, in particolare, che un intervento "autonomo" statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (sentenza n. 423 del 2004).*

Di conseguenza, la stessa Corte ha censurato, ad esempio, disposizioni regionali che prevedevano l'istituzione di nuovi corsi di studio universitario (sentenza n. 102 del 2006).

Al contempo, ha precisato che l'autonomia di cui all'art. 33 Cost. non attiene allo stato giuridico dei docenti universitari, i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza soggetti alla disciplina che la legge statale ritiene di adottare (sentenze nn. 310 del 2013 e 22 del 1996).

La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 279 del 2005, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale di numerose disposizioni del d.lgs. 59/2004 – recante norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione – ha tracciato un quadro generale di riferimento per l'interpretazione del **quadro delle competenze** delineato dalla Costituzione in materia di istruzione.

In particolare, la Corte – intendendo preliminarmente distinguere la categoria delle "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva dello Stato, da quella dei "principi fondamentali" in materia di istruzione, destinati ad orientare le regioni negli ambiti di competenza concorrente – ha precisato che "le **norme generali** in materia di istruzione sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale". In tal senso, le norme generali si differenziano dai "**principi fondamentali**", i quali, "pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose".

La Corte è tornata sull'argomento con la sentenza n. 200 del 2009 – volta a stabilire la legittimità costituzionale di talune disposizioni dell'art. 64 del D.L. 112/2008 (L. 133/2008) –, con la quale ha evidenziato che una chiara definizione vincolante – ma ovviamente non tassativa – degli ambiti riconducibili al 'concetto' di "***norme generali sull'istruzione***" è ricavabile dal contenuto degli **artt. 33 e 34 Cost**.

In particolare, la Corte ha evidenziato che il legislatore costituzionale ha inteso individuare già negli artt. 33 (in base al quale, tra l'altro, alla Repubblica è affidato il compito di dettare le norme generali sull'istruzione) e 34 Cost. le caratteristiche basilari del sistema scolastico, relative:

a) alla istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.);
b) al diritto di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato (art. 33, terzo comma, Cost.);
c) alla parità tra scuole statali e non statali sotto gli aspetti della loro piena libertà e dell'uguale trattamento degli alunni (art. 33, quarto comma, Cost.);
d) alla necessità di un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuola o per la conclusione di essi (art. 33, quinto comma, Cost.);
e) all'apertura della scuola a tutti (art. 34, primo comma, Cost.);
f) alla obbligatorietà e gratuità dell'istruzione inferiore (art. 34, secondo comma, Cost.);
g) al diritto degli alunni capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (art. 34, terzo comma, Cost.);
h) alla necessità di rendere effettivo quest'ultimo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso (art. 34, quarto comma, Cost.).

La Corte ha, inoltre, rilevato che rientrano nelle norme generali sull'istruzione anche gli **ambiti individuati dalla L. 53/2003**.

Si tratta, in particolare, di:

a) **definizione generale e complessiva del sistema educativo di istruzione e formazione**, delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime;
b) **regolamentazione dell'accesso al sistema** e termini del diritto-dovere alla sua fruizione;
c) previsione generale del **contenuto dei programmi** delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale";
d) previsione e regolamentazione delle **prove che consentono il passaggio ai diversi cicli;**
e) definizione degli **standard minimi formativi**, richiesti per la **spendibilità nazionale dei titoli professionali** conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici;
f) **definizione generale dei "percorsi" tra istruzione e formazione** che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e possibilità di passare da un percorso all'altro;
g) **valutazione** periodica degli **apprendimenti** e del **comportamento** degli studenti;
h) **princípi** della **valutazione complessiva** del sistema;

i) **modello di alternanza scuola-lavoro**[8], al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro;
l) **princípi di formazione degli insegnanti.**

La Corte ha altresì rilevato che, **in via interpretativa** sono, in linea di principio, considerate **norme generali** sull'istruzione, fra le altre, quelle sull'**autonomia** funzionale delle istituzioni scolastiche (di cui all'art. 21 della L. 59/1997), sull'**assetto degli organi collegiali** (di cui al d.lgs. 233/1999), sulla **parità scolastica** e sul **diritto allo studio** e all'istruzione (di cui alla L. 62/2000)[9].

Infine, la Corte ha ritenuto qualificabili come "norme generali sull'istruzione" quelle recate dall'**art. 64, co. 4, lett. da *a)* ad *f)*,** del **D.L. 112/2008** (L.133/2008) – riguardanti la razionalizzazione e l'accorpamento delle **classi di concorso**, la ridefinizione dei **curriculi**, la revisione dei **criteri di formazione delle classi**, la rimodulazione dell'organizzazione didattica delle scuole primarie, la revisione dei **criteri per la definizione degli organici**, la revisione dell'assetto organizzativo-didattico dei **centri di formazione per gli adulti** –, in quanto disposizioni che contribuiscono a delineare la struttura di base del sistema di istruzione, che non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale. Le stesse, infatti, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del servizio scolastico, rispondono alla esigenza essenziale di fissare standard di qualità dell'offerta formativa volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale.

Nella stessa sentenza n. 200 del 2009, la Corte ha, invece, evidenziato che appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di ***principi fondamentali*** della materia dell'istruzione quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio, da un lato non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema di istruzione che caratterizza le norme generali, dall'altro **necessitano** "**per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore**

[8] Al riguardo, si ricorda che l'art. 1, co. 784, della L. di bilancio 2019 (L. 145/2018) ha ridenominato i percorsi di alternanza scuola-lavoro in "percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento".

[9] Con sentenza n. 33 del 2005, invece, la Corte costituzionale, pronunciandosi (fra l'altro) sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 9 e 10, della L. 62/2000 (anteriore, dunque, alla riforma del Titolo V) – in base al quale, al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione per tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie, lo Stato doveva adottare un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione, mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo, eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione – aveva ritenuto non fondata la censura riferita alla presunta invadenza dello Stato in un ambito, quello dell'assistenza scolastica, all'epoca esplicitamente attribuito alla competenza regionale. In particolare, la Corte aveva evidenziato che la disposizione censurata – in quanto volta a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni delle scuole paritarie, dalla stessa legge disciplinate – costituiva un principio fondamentale della materia "assistenza scolastica" e quindi era idonea a porre un vincolo all'esercizio delle competenze regionali.

regionale". In particolare, "la relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio […] va intesa […] nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri e obiettivi, essendo **riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti** da utilizzare per raggiungere detti obiettivi".

Nello specifico settore dell'istruzione, la Corte ha, dunque, ritenuto che "lo svolgimento attuativo dei predetti principi è **necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle regioni**, anche sotto il profilo socio-economico".

Conseguentemente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni recate dalle lett. *f-bis)* ed *f-ter)* del co. 4 dell'art. 64 del D.L. 112/2008 (L. 133/2008), in materia di **dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche**, ambito ritenuto di **competenza concorrente**.

Al riguardo, infatti, la Corte, richiamando la sentenza n. 13 del 2004 e la sentenza n. 34 del 2005, ha evidenziato che "è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le regioni di una funzione che era già ad esse conferita", sia pure soltanto sul piano meramente amministrativo, dall'art. 138 del d.lgs. 112/1998[10].

Nello specifico, la Corte, guardando all'obiettivo perseguito dalle lett. f-bis) ed f-ter) del co. 4 dell'art. 64 del D.L. 112/2008 (L. 133/2008) – concernenti la definizione di criteri e modalità per il dimensionamento della rete scolastica – ha sottolineato che la preordinazione dei criteri volti alla attuazione del dimensionamento della rete scolastica ha una diretta ed immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, senza che, dunque, possano venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e sulla didattica.

L'attribuzione al legislatore regionale delle norme di dettaglio in materia di programmazione della rete scolastica è stata ribadita anche nelle sentenze n. 92 del 2011 e n. 147 del 2012.

In particolare, con la prima sentenza citata la Corte ha annullato l'art. 2, co. 4 e 6, del DPR 89/2009 – emanato (prima della pubblicazione della sentenza n. 200 del 2009) in attuazione del citato art. 64, co. 4, del D.L. 112/2008 – concernente la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione, evidenziando che non spettava allo Stato disciplinare l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni della scuola dell'infanzia, nonché la composizione di queste ultime, attenendo gli argomenti, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio.

Con la seconda sentenza, la Corte ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, co. 4, del D.L. 98/2011 (L. 111/2011) che aveva disposto l'aggregazione in istituti comprensivi, a decorrere dall'a.s. 2011-2012, di scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado prevedendo che, per il conseguimento dell'autonomia, i citati

[10] L'art. 138 del d.lgs. 112/1998 ha delegato alle regioni le funzioni amministrative – prima attribuite allo Stato – relative, tra l'altro, alla programmazione della rete scolastica, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa.

istituti comprensivi dovevano avere un numero minimo di 1.000 alunni, ridotti a 500 per particolari realtà.

In tal caso, la Corte ha rilevato che "è indubbio che la disposizione in esame incide direttamente sulla rete scolastica e sul dimensionamento degli istituti", materia che non può ricondursi nell'ambito delle norme generali sull'istruzione e va, invece, ricompresa nella competenza concorrente relativa all'istruzione.

Il descritto quadro interpretativo è stato di recente confermato dalla **sentenza della Corte costituzionale n. 111 del 2024**, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, del d.l. 98/2023, convertito con modificazioni nella l. 127/2023, nella parte in cui disponeva un piano nazionale di razionalizzazione della rete scolastica che vincolava le Regioni senza adeguato coinvolgimento mediante intesa. La Corte in tale occasione ha ribadito il consolidato principio per cui la programmazione della rete scolastica – incidendo su situazioni strettamente legate alle specificità territoriali e socio-economiche – rientra nella **competenza legislativa concorrente** in materia di istruzione e richiede, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'intervento del legislatore regionale. La disposizione impugnata è stata ritenuta lesiva anche del **principio di leale collaborazione**, in quanto adottata in assenza della necessaria intesa in Conferenza Stato-Regioni.

Con la sentenza n. 168 del 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni della legge della Regione autonoma Sardegna n. 2 del 2024, nella parte in cui disponevano, in via unilaterale e retroattiva, il mantenimento delle autonomie scolastiche attivate nell'anno scolastico 2023/2024 in deroga ai contingenti fissati dallo Stato, nonché l'istituzione di presìdi organizzativi affidati a personale docente distolto dalle attività didattiche. La Corte ha ribadito che la definizione del contingente nazionale di autonomie scolastiche, e conseguentemente del relativo fabbisogno di dirigenti scolastici e direttori dei servizi generali e amministrativi, costituisce esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "norme generali sull'istruzione" e di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere g) e n), della Costituzione. Ha altresì chiarito che la fissazione di criteri quantitativi vincolanti per il dimensionamento della rete scolastica, finalizzati a garantire l'equilibrio complessivo del sistema nazionale, non può essere disattesa da interventi regionali che, ponendosi al di fuori del perimetro di leale collaborazione, incidano unilateralmente su elementi strutturali del sistema scolastico statale. La pronuncia, nel confermare l'orientamento già espresso nelle sentenze nn. 200 del 2009, 92 del 2011 e 223 del 2023, ribadisce la necessità di un bilanciamento tra la competenza concorrente regionale in materia di dimensionamento e la competenza esclusiva statale in ordine alla determinazione dei criteri generali del servizio scolastico, con particolare riguardo alla distribuzione delle risorse professionali sul territorio nazionale. Ne deriva che, quanto allo svolgimento della funzione di dimensionamento scolastico, le Regioni possono autonomamente definire il tipo e l'ubicazione delle istituzioni scolastiche, nonché decidere di istituire nuovi plessi ovvero di aggregare quelli esistenti, tenendo anche conto delle peculiari esigenze di ciascun territorio, tuttavia, nello svolgimento di tale funzione, la legislazione statale impone loro di rispettare il contingente organico determinato con decreto ministeriale.

Con la sentenza n. 5 del 2018, la Corte – esaminando le eccezioni di costituzionalità riferite ad alcuni articoli del D.L. 73/2017 (L. 119/2017), relativi all'obbligo vaccinale dei minori e alla conseguente esclusione dalla frequenza della scuola dell'infanzia in caso di non ottemperanza – ha rilevato che "le **disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici** (artt. 3, 3-*bis*, 4 e 5 del d.l. n. 73 del 2017, come convertito dalla legge n. 119 del 2017) si configurano come «**norme generali sull'istruzione**» (art. 117, secondo comma, lettera n, Cost.). Infatti, esse mirano a garantire che la frequenza scolastica avvenga in condizioni sicure per la salute di ciascun alunno, o addirittura (per quanto riguarda i servizi educativi per l'infanzia) non avvenga affatto in assenza della prescritta documentazione. Pertanto, queste norme vengono a definire caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico (sentenze n. 284 del 2016, n. 62 del 2013, n. 279 del 2012) e ricadono nella potestà del legislatore statale".

Tale orientamento è stato confermato dalla Corte con la successiva **sentenza n. 48 del 2025**, che, pur dichiarando la legittimità costituzionale di una norma regionale che prevedeva modalità specifiche di adempimento dell'obbligo vaccinale, ha ribadito che la disciplina generale concernente la necessità di vaccinazione per l'accesso ai servizi educativi e scolastici rientra tra le "norme generali sull'istruzione", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. n), della Costituzione. La Corte ha precisato che, anche laddove le Regioni intervengano nella disciplina di dettaglio, le finalità generali di tutela della salute e sicurezza della comunità scolastica sono espressione di esigenze unitarie tali da giustificare l'intervento statale nell'ambito delle norme generali, con conseguente necessità di rispetto dei criteri generali fissati a livello centrale.

Per altro verso, la Corte, nella sentenza n. 50 del 2008 – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 635 della L. 296/2006, che aveva disposto un incremento, per complessivi € 100 mln, a decorrere dal 2007, degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base "Scuole non statali" dello stato di previsione dell'allora MIUR[11], da destinare prioritariamente alle scuole per l'infanzia –, ha ricordato che il settore dei **contributi** relativi **alle scuole paritarie** incide sulla materia della "istruzione" attribuita alla **competenza legislativa concorrente** (sentenza n. 423 del 2004). Ha, altresì, sottolineato come, già prima della riforma del Titolo V, l'art. 138, co. 1, lett. *e)*, del d.lgs. n. 112/1998 avesse conferito alle regioni le funzioni amministrative relative ai «contributi alle scuole non statali», nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie. Consegue da ciò che sarebbe "implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita".

[11] Il D.L. 1/2020 (L. 12/2020) ha istituito il Ministero dell'istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca, con conseguente soppressione del Ministero dell'istruzione dell'universita' e della ricerca (MIUR).

"Da quanto esposto discende che la norma, nella parte in cui prevede un **finanziamento vincolato** in un ambito materiale di spettanza regionale, si pone in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione. La natura delle prestazioni contemplate dalla norma censurata, le quali ineriscono a diritti fondamentali dei destinatari, impone, però, che si garantisca continuità nella erogazione delle risorse finanziarie. Ne consegue che devono rimanere «**salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso**, anche se non esauriti» (così anche la citata sentenza n. 423 del 2004)."

Sullo stesso argomento è, poi, intervenuta la sentenza n. 298 del 2012, riguardante l'art. 33, co. 16, della L. 183/2011, che aveva autorizzato – per le finalità, tra l'altro, di cui all'art. 2, co. 47, della L. 203/2008 (L. finanziaria 2009) – la spesa di € 242 mln per l'anno 2012 a sostegno delle scuole paritarie, con prioritaria destinazione a favore di quelle dell'infanzia. In tal caso, la Corte ha dichiarato non fondata la questione e, per quanto concerne, in particolare, il profilo del coinvolgimento regionale, ha evidenziato che l'art. 2, co. 47, della L. 203/2008 (intervenuto dopo la sentenza n. 50 del 2008) disponeva, fermo il rispetto delle prerogative regionali in materia di istruzione scolastica, che con decreto interministeriale, sentita la **Conferenza Stato-regioni**, dovevano essere stabiliti i **criteri per la distribuzione alle regioni delle risorse finanziarie** occorrenti alla realizzazione delle misure relative al programma di interventi in materia di istruzione[12]. Pertanto, "La ripartizione delle risorse finanziarie fra le varie Regioni avviene, dunque, secondo criteri determinati, entro un termine prestabilito, con il parere della Conferenza Stato-Regioni: Conferenza che rappresenta la sede istituzionale nella quale è possibile far valere le differenti istanze regionali".

Con riferimento all'**edilizia scolastica**, la Corte costituzionale, con sentenze nn. 62 del 2013, 284 del 2016 e, da ultimo, 71 del 2018, ha chiarito che nel relativo ambito si intersecano più materie, quali il "governo del territorio", "l'energia" e la "protezione civile", tutte rientranti in ambiti di **competenza concorrente**.

In particolare, con la sentenza 284 del 2016, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 153, della L. 107/2015 – che ha previsto che con decreto del

[12] Al riguardo, si ricorda che, contestualmente a quanto disposto dall'art. 2, co. 47, della L. 203/2008 (L. finanziaria 2009), la L. 204/2008 (L. di bilancio 2009) aveva inserito nello stato di previsione dell'allora MIUR – esclusivamente per l'esercizio 2009 –, nell'ambito della Missione Istruzione scolastica, un nuovo programma 1.10 – Interventi in materia di istruzione, con una dotazione di € 120 mln. Le risorse erano state allocate nel capitolo 1299 – Somme da trasferire alle regioni per il sostegno delle scuole paritarie, di nuova istituzione. Negli anni successivi, il cap. 1299 è stato allocato nel programma 1.9 "Istituzioni scolastiche non statali" (nel quale era presente anche il cap. 1477, Contributi alle scuole paritarie comprese quelle della Valle d'Aosta, le cui risorse erano erogate – sulla base dell'autorizzazione di spesa recata dall'art. 1, co. 13, della L. 62/2000 – direttamente alle scuole). L'autorizzazione di spesa di cui all'art. 2, co. 47, della L. finanziaria 2009 è stata rifinanziata fino al 2013. A decorrere dal 2014 le risorse da destinare al sostegno alle scuole paritarie (ad esclusione di quelle delle province autonome di Trento e di Bolzano) sono allocate – a seguito di quanto disposto dall'art. 1, co. 169, della L. 190/2014 – unicamente sul cap. 1477.

Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con la Struttura di missione per l'edilizia scolastica, dovevano essere ripartite tra le regioni le risorse destinate dal co. 158 alla costruzione di scuole innovative e dovevano essere individuati i criteri per l'acquisizione da parte delle stesse regioni delle manifestazioni di interesse degli enti locali proprietari delle aree oggetto di intervento e interessati alla costruzione degli edifici – nella parte in cui non prevedeva che il decreto fosse adottato sentita la Conferenza unificata.

La ripartizione delle risorse era stata operata con DM 593 del 7 agosto 2015.

L'allora MIUR ha peraltro ritenuto **sanato il vizio procedurale** rilevato dalla Corte, in considerazione del fatto che il DM 3 novembre 2015, n. 860, con il quale era stata annunciata l'indizione, con decreto del competente direttore generale, del "Concorso di idee per la realizzazione di scuole innovative", era stato adottato sentendo la Conferenza Unificata.

Con la sentenza n. 71 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 85, della L. 232/2016 (L. di bilancio 2017) – che ha disposto che l'INAIL doveva destinare risorse per la realizzazione di nuove scuole innovative e che con DPCM dovevano essere individuate le regioni ammesse alla ripartizione, assegnate le risorse disponibili e stabiliti i criteri di selezione dei progetti – nella parte in cui non prevedeva che il DPCM fosse adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Corte ha, tuttavia, evidenziato che la particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e, più specificamente, della realizzazione di nuove scuole che rispondano ai requisiti della sicurezza strutturale e antisismica, e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono che sia garantita continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino, di conseguenza, «**salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso**, anche se non esauriti».

Al contempo, con sentenza n. 62 del 2013, la Corte – nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 53, co. 7, del D.L. 5/2012 (L. 35/2012), impugnato per asserita violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. in quanto, con riferimento alla modernizzazione del patrimonio immobiliare scolastico, demandava l'adozione delle norme tecniche-quadro, contenenti gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia, energetica e didattica, ad un decreto interministeriale, da emanare previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa – ha confermato l'orientamento secondo cui "nelle materie di competenza concorrente, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare **norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale** improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio (sentenze n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 e n. 285 del 2005). In tali casi la disciplina statale costituisce principio generale della materia (sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006)".

In tema di **istruzione e formazione professionale**, nella sentenza n. 50 del 2005 la Corte ha chiarito, in linea generale, che "la **competenza esclusiva** delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'**istruzione e la formazione professionale pubbliche** che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole

Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi", mentre non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali la disciplina della istruzione e della formazione aziendale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti, rientrando, invece, nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

In tale quadro, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 60 del d.lgs. 276/2003, recante la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, in quanto la stessa, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, atteneva alla formazione professionale di competenza esclusiva delle regioni.

Nello stesso ambito, con la sentenza n. 309 del 2010, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, co. 2 e 3, della L. della regione Toscana 32/2002, come sostituito dall'art. 3 della L.R. 63/2009, con il quale, al fine di assolvere all'obbligo di istruzione, era stato introdotto un percorso di formazione professionale diverso rispetto a quello individuato dalla disciplina statale, con ciò violando le norme generali sull'istruzione e il principio di leale collaborazione. In particolare, la Corte ha rilevato che lo stesso legislatore statale ha definito "generali" le norme sul diritto-dovere di istruzione e formazione, contenute nel d.lgs. 76/2005, e che l'obbligo di istruzione appartiene a quella categoria di "disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio di istruzione".

Con la sentenza n. 70 del 2023, dopo aver richiamato la propria giurisprudenza in materia di tirocini extracurriculari, il giudice costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 1, co. 721, lettera a), della L. 234/2021, il quale – nel demandare a un accordo, concluso in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, tra Stato e regioni "la definizione di linee-guida condivise" in materia di tirocini extracurriculari – stabilisce che la revisione della disciplina debba avvenire "secondo criteri che ne circoscrivano l'applicazione in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale". La disposizione statale impugnata, circoscrivendo l'applicazione dei tirocini curriculari a soggetti con difficoltà di inclusione sociale ed escludendo la possibilità per le regioni di introdurre, in sede di accordo, ogni diversa scelta formativa, determina ad avviso della Corte "un'indebita invasione" della competenza legislativa regionale residuale in materia di formazione professionale.

Relativamente alla **disciplina del personale scolastico**, la Corte, con sentenza n. 76 del 2013, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della L. della regione Lombardia 7/2012 che disponeva in merito all'assunzione – seppure a tempo determinato – di personale docente alle dipendenze dello Stato. In particolare, secondo la Corte, "ogni intervento normativo finalizzato a dettare regole per il **reclutamento** dei docenti non può che provenire dallo **Stato**, nel rispetto della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma,

lettera *g)*, Cost., trattandosi di norme che attengono alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato".

Con sentenza n. 122 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 2, della L. della Provincia autonoma di Bolzano 14/2016, riguardante la **valutazione** dei **dirigenti scolastici**, nella parte in cui escludeva il carattere sempre collegiale dell'organo chiamato a svolgere le verifiche e ad esprimere la proposta di valutazione, nonché nella parte in cui attribuiva all'intendente scolastico il potere di approvare, "su richiesta" del dirigente scolastico, "anche una forma di valutazione alternativa per la valutazione del servizio annuale e globale". In particolare, ha sottolineato che la legislazione statale ha previsto e disciplinato la struttura del procedimento di valutazione dei dirigenti scolastici, in primo luogo, nell'art. 25, co. 1, del d.lgs. 165/2001, le cui disposizioni, in base all'art. 1, co. 3, «costituiscono **principi fondamentali** ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione».

Università

Per quanto concerne l'**università**, la Corte, con sentenza n. 423 del 2004 ha sottolineato che "si deve ritenere, innanzitutto, che un intervento "autonomo" statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una "riserva di legge" statale (sentenza n. 383 del 1998[13]), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie".

Conseguentemente, con sentenza n. 102 del 2006, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2, lett. b), della L. della regione Campania 13/2004, nella parte in cui prevedeva l'istituzione da parte della regione di nuovi corsi di studio universitario (scuole di eccellenza e master) e relativi titoli, in quanto la disposizione interveniva "in un settore (della materia) dell'istruzione – quello della disciplina degli studi universitari – nel quale alle università è affidata, ai sensi dell'art. 33, ultimo comma, della Costituzione, la competenza a definire, nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato, i propri ordinamenti che ovviamente ricomprendono le scelte relative all'istituzione dei singoli corsi". Risulta invece consentito alle Regioni stipulare delle convenzioni con gli

[13] Prima della riforma del titolo V Cost. la Corte, con la sentenza n. 383 del 1998, aveva rimesso alla **legge statale** la disciplina dell'**accesso ai corsi universitari,** sottolineando che l'ultimo comma dell'art. 33 Cost. assume una funzione di "cerniera", attribuendo al legislatore statale la predisposizione di limiti legislativi all'autonomia universitaria relativi tanto all'organizzazione in senso stretto, quanto al diritto di accedere all'istruzione universitaria.

atenei per sostenere l'attivazione di nuovi corsi di laurea. Tale previsione, come sancito dalla sentenza n. 132 del 2021, è valida anche per i corsi di laurea in medicina e chirurgia. La creazione di un nuovo corso di laurea infatti porta, solo in potenza e non in atto, ad un aumento dei posti per le immatricolazioni (quantitativo che deve essere inderogabilmente fissato a livello ministeriale, quindi statale).

Ancora, con sentenza n 42 del 2021 la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 15, comma 1, della legge prov. Trento n. 13 del 2019, nella parte in cui introduceva il comma 4-bis, lettera b), nell'art. 2 della legge prov. Trento n. 29 del 1993. Tale disposizione prevede che «[c]on riferimento ai test di ingresso ai corsi universitari la Provincia, nell'ambito dell'intesa di cui al comma 1, può promuovere […] b) una riserva di un numero di posti non inferiore al 10 per cento per candidati residenti in provincia di Trento, nell'ipotesi di parità di merito con candidati non residenti».

La disposizione, ritenuta in contrasto con l'art. 3 Cost., incide oggettivamente sui termini di godimento del diritto allo studio universitario, per il fatto di prefigurare in astratto un criterio di preferenza, incentrato sul requisito della residenza nel territorio provinciale, in grado di determinare l'esclusione di candidati non residenti collocati nelle graduatorie per l'accesso ai corsi universitari a parità di punteggio sulla base dei requisiti di merito.

Infatti, come ricorda la Corte, "il diritto allo studio comporta (…) il diritto di accedere ai gradi più alti degli studi" (art. 34 Cost., terzo comma). Inoltre, il godimento del diritto è correlato funzionalmente all'autonomia statuita dall'art. 33, sesto comma, che infatti non assume rilievo solo per i profili organizzativi interni, ma anche per la necessaria implicazione con i diritti costituzionalmente garantiti di accesso all'istruzione universitaria. (sentenze nn. 42 del 2017 e 383 del 1998).

Per altro verso, con sentenza n. 87 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 269, 270 e 272 della L. 232/2016 – in base ai quali, in particolare, ciascuna regione doveva razionalizzare l'organizzazione degli enti erogatori dei servizi per il **diritto allo studio** mediante l'istituzione di un unico ente erogatore dei medesimi servizi, al bilancio del quale dovevano essere attribuite le risorse del Fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio – in quanto la previsione, che poneva un obbligo puntuale in capo alle regioni, incideva su ambiti afferenti alla **competenza legislativa regionale**, quali l'"organizzazione amministrativa della regione" (sentenze nn. 293 del 2012, 95 del 2008 e 387 del 2007) e il "**diritto allo studio**" (sentenze nn. 2 del 2013, 61 del 2011, 299 del 2010, 134 del 2010, 50 del 2008, 300 del 2005 e 33 del 2005).

Sempre in materia di diritto allo studio, invece, la Corte, con sentenza n. 40 del 2022, ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità relativa al comma 16 dell'art. 6-bis del d.l. n. 137 del 2020, come convertito nella L. 176 del 2020, secondo cui «con decreto del Ministero dell'università e della ricerca sono stabilite

le modalità di attuazione del comma 15», in base al quale «al fine di sostenere, nel limite dello stanziamento di cui al presente comma, le strutture destinate all'ospitalità degli studenti universitari fuori sede, ai collegi universitari di merito accreditati di cui al decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, è riconosciuto un contributo di 3 milioni di euro per l'anno 2021».

La Corte ha chiarito che, nel caso di specie, nonostante la misura statale intervenga sul diritto allo studio, appartenente all'ambito di competenza legislativa regionale residuale, non sussista violazione del principio di leale collaborazione.

Infatti, lo Stato, con il d.lgs. n. 68 del 2012, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni necessaria al fine di assicurare un esercizio unitario, ha realizzato un'attrazione in sussidiarietà delle funzioni relative non solo al riconoscimento e all'accreditamento, ma anche al finanziamento dei collegi universitari accreditati.

Relativamente ai **docenti universitari**, la Corte, con sentenza n. 310 del 2013, ha confermato quanto già evidenziato nella sentenza n. 22 del 1996 – precedente la riforma del titolo V Cost. –, ricordando che l'autonomia di cui all'art. 33 Cost. non attiene allo stato giuridico dei **docenti universitari**, i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza **soggetti** alla **disciplina** che la **legge statale** ritiene di adottare.

Profili evolutivi e autonomia differenziata

In un'ottica evolutiva, la giurisprudenza costituzionale più recente ha posto in rilievo l'interrelazione tra l'ambito dell'istruzione e il disegno costituzionale dell'**autonomia differenziata** delineato dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione. In particolare, con la **sentenza n. 192 del 2024**, la Corte ha affermato che «il trasferimento delle funzioni nelle materie suscettibili di incidenza sui diritti sociali, tra cui l'istruzione, non può prescindere dalla definizione, mediante legge statale e con il necessario coinvolgimento degli enti territoriali, dei livelli essenziali delle prestazioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione». La previsione di «nuove o maggiori funzioni in settori che impattano sui diritti sociali» richiede dunque che «le stesse possano essere effettivamente esercitate in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale», condizione che impone «la preventiva determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello Stato».

La Corte ha inoltre sottolineato che «l'art. 116, terzo comma, Cost. non può essere considerato come una monade isolata, ma deve essere collocato nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzato».Ne deriva che, anche in presenza di richieste regionali di autonomia differenziata, l'uniformità delle prestazioni educative rappresenta un limite invalicabile alla frammentazione dell'offerta formativa nazionale.

Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, inaugurata con la sentenza n. 407 del 2002, "l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una 'materia' in senso tecnico, qualificabile come 'tutela dell'ambiente', dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". Ne deriva "una configurazione dell'ambiente come 'valore' costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia 'trasversale', in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (da ultimo, sentenze nn. 21 e 191 del 2022 e n. 16 del 2024). L'ambiente come valore costituzionalmente protetto (e come entità organica complessa: sentenze n. 378 del 2007 e n. 24 del 2022) fuoriesce da una visuale esclusivamente 'antropocentrica'. Nella formulazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), ambiente ed ecosistema non si risolvono in un'endiadi, in quanto, "col primo termine si vuole, soprattutto, fare riferimento a ciò che riguarda l'habitat degli esseri umani, mentre con il secondo a ciò che riguarda la conservazione della natura come valore in sé" (sentenza n. 12 del 2009).

La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è una delle materie di competenza esclusiva che può essere oggetto di "regionalismo differenziato" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Tuttavia la Corte ha evidenziato, con la sentenza n. 192 del 2024, che per tale materia, pur non essendo preclusa la possibilità del trasferimento, "questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale".

Da segnalare infine che la legge costituzionale n. 1 del 2022 ha inserito nell'art. 9 della Costituzione la previsione che la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali."

In relazione all'assetto delle competenze tracciato dal riformato Titolo V, la Corte costituzionale ha chiarito più profili riguardo al riparto di competenze tra Stato e regioni, tali da rendere più articolato il quadro (anche attraverso il richiamo al principio di leale collaborazione). Secondo la Corte, infatti, l'ambiente come valore costituzionalmente protetto "non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)" (così la sentenza n. 536 del 2002). Da un lato dunque, "in funzione di quel valore, lo Stato può dettare **standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale** anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex articolo 117 della Costituzione" e tale disciplina legislativa statale di tutela agisce come "limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato" (sentenza n. 378 del 2007). **Tale limite vale anche per le Regioni ad autonomia speciale**, per le quali la disciplina statale di tutela ambientale è da ritenersi espressione di riforme economiche-sociali (sentenza n. 51 del 2006 e, da ultimo, sentenza n. 21 del 2022).

Nella sentenza n. 21 del 2022 la Corte ha ricordato che, per sua costante giurisprudenza, "la tutela dell'ambiente e del paesaggio è competenza spettante allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost." e che "il legislatore statale detiene il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a cui lo statuto speciale affidi attribuzioni in materia di tutela paesaggistica, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono anche al legislatore di queste ultime (tra le sentenze più recenti, sentenze n. 160 del 2021, n. 130 del 2020, n. 118 del 2019, n. 172 del 2018 e n. 189 del 2016)".

Dall'altro lato, la 'trasversalità' della materia ambiente (sottolineata, da ultimo, dalla sentenza n. 16 del 2024) legittima interventi normativi delle Regioni le quali, nell'esercizio delle loro competenze, curino **interessi all'ambiente funzionalmente collegati**, ancorché si tratti di un esercizio regionale 'condizionato', ossia tenuto a non diminuire la tutela ambientale stabilita dallo Stato (sentenze n. 63 e n. 88 del 2020). L'esercizio della competenza legislativa regionale, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la **facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato** (da ultimo, sentenze n. 21 e n. 254 del 2022 e n. 16 del 2024). In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale 'materia-obiettivo' non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela" (sentenza n. 66 del 2018).

In più occasioni inoltre la Corte ha precisato che «la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria […] ma deve essere

valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva» (sentenza n. 147 del 2019).

La sentenza n. 151 del 2024 ha evidenziato che la potestà legislativa esclusiva statale "esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario" (sentenze nn. 189 e 416 del 2021, 246 del 2017, 641 del 1987), "che sarebbero vanificate ove si attribuisse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale (sentenza n. 160 del 2023)".

Occorre inoltre ricordare che nel processo interpretativo di ricostruzione del concetto di ambiente operato dalla giurisprudenza costituzionale, **paesaggio e ambiente hanno spesso finito per sovrapporsi**. La Corte, in particolare, ha affermato che la disciplina sulla protezione del paesaggio "rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017)" e che il bene ambientale "ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale" (sentenza n. 66 del 2018, recentemente richiamata dalla sentenza n. 106 del 2022). Questo è stato poi confermato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022 che ha inserito nell'articolo 9 della Costituzione (che già recava il principio della tutela del paesaggio) la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni.

Con riferimento specifico alla tutela paesaggistica, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 182 del 2006 e, da ultimo, sentenza n. 45 del 2022) ha delineato il sistema delle competenze quale **livello uniforme di tutela del paesaggio non derogabile dalle Regioni**, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale ex art. 117 Cost., ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali. Di rilievo, inoltre, il principio, ribadito da ultimo dalla **sentenza n. 251 del 2022**, secondo cui in caso di mancanza di un piano paesaggistico approvato secondo il modello della copianificazione tra Stato e regioni previsto dal Codice dei beni culturali, l'azione del legislatore regionale debba essere orientata ad una maggior cautela. La regione è tenuta dunque a esplicitare il necessario rispetto della normativa di tutela, per compensare il vuoto di pianificazione congiunta. Nelle parole della Corte, "l'omessa indicazione, da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore (…) non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico" approvato secondo quanto previsto dal codice dei beni

culturali. “Laddove invece un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione non sia stato ancora approvato, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione, e ciò non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse (…) permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica”. Al riguardo, la **sentenza n. 187 del 2022** ha confermato la costante giurisprudenza secondo cui “il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell’esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – adottare normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto” (si vedano anche le sentenze n. 6 del 2023 e nn. 82 e 119 del 2024). Su tale presupposto, la Corte ha statuito la necessità, ove praticabile, di una **interpretazione adeguatrice della legislazione regionale** in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell’ambiente e del paesaggio.

In relazione alla riforma operata con la legge costituzionale n. 1 del 2022, nella **sentenza n. 105 del 2024** viene sottolineato che tale riforma “consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell’ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa. Peculiare è, altresì, la prospettiva di tutela oggi indicata dal legislatore costituzionale, che non solo rinvia agli interessi dei singoli e della collettività nel momento presente, ma si estende anche” (come già, del resto, prefigurato da numerose pronunce anteriori alla riforma, quali le sentenze nn. 46 del 2021 e 237 del 2020) “agli interessi delle future generazioni”.

Da ultimo, ma non per ordine di importanza, occorre ricordare che, in materia di **autonomia differenziata**, con la **sentenza n. 192 del 2024** la Corte ha sottolineato che la «tutela dell’ambiente» rientra tra le materie “alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà” e per le quali, quindi, benchè non sia preclusa la possibilità del trasferimento, “questo deve trovare una più stringente giustificazione in relazione al contesto, alle esigenze di differenziazione, alla possibilità da parte delle regioni di dare attuazione al diritto unionale”. Ciò poiché la tutela dell’ambiente è “una materia in cui predominano le regolamentazioni dell’Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le

politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di *spill-over* sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su base territoriale delle relative funzioni. La pervasività della disciplina eurounitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento nell'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa. Competenza che, in questo ambito, è stata esercitata in modo assai ampio".

Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali

Nel quadro delineato dall'art. 117 della Costituzione, che ha affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la ***tutela dei beni culturali*** *(per la quale può essere però attivata la procedura di "regionalismo differenziato" ai sensi dell'articolo 116, terzo comma) e alla competenza legislativa concorrente la* ***valorizzazione*** *degli stessi, la Corte costituzionale ha evidenziato che la tutela dei beni culturali e, in generale, lo sviluppo della cultura, corrispondono a finalità di interesse generale, "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni" (sentenze nn. 478 del 2002, 307 del 2004 e 140 del 2015). La Corte ha altresì evidenziato la possibilità per le regioni di integrare la normativa in materia di tutela dei beni culturali, con misure diverse ed aggiuntive rispetto a quelle previste a livello statale (sentenze nn. 401 del 2007 e 194 del 2013).*

Con riferimento alla ***promozione e organizzazione di attività culturali****, affidata alla competenza legislativa concorrente, la Corte costituzionale ha chiarito che in tale ambito rientrano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura e, dunque, anche le attività di sostegno degli spettacoli (sentenza n. 255 del 2004) e quelle di sostegno delle attività cinematografiche (sentenza n. 285 del 2005).*

Al contempo, ha stabilito che gli interventi volti a ridefinire il quadro ordinamentale e l'impianto organizzativo delle fondazioni lirico-sinfoniche rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, afferendo alla materia "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost. (sentenza n. 153 del 2011).

Con riferimento al riparto di competenze sopra delineato, con la sentenza n. 9 del 2004 la Corte Costituzionale, evidenziato, in via preliminare, che "la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili", ha reso una definizione delle due funzioni:

- la **tutela** "è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale";
- la **valorizzazione** "è diretta, soprattutto, alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa".

Successivamente all'adozione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la Corte, nella sentenza n. 232 del 2005, ha richiamato, ai fini del riparto di competenze, le disposizioni in esso contenute: secondo la Corte, infatti, il testo legislativo ribadisce l'**esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali** (art. 4, co. 1) e, nel contempo, stabilisce che siano non soltanto lo Stato, ma anche le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, co. 3).

Con la sentenza n. 138 del 2020, la Corte ha ulteriormente precisato la portata delle nozioni di "tutela" e di "valorizzazione" dei beni culturali.

Nello specifico, la tutela ricomprende la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali e l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi; la valorizzazione, invece, viene definita come il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili.

Di recente, una ricostruzione e una sintesi complessiva è stata operata dalla sentenza n. 45 del 2022, sulla disciplina regionale dei trabucchi, ove si evidenzia come la materia dei beni culturali sia segnata dalla linea di confine (…) che separa la valorizzazione dalla tutela". Nella pronuncia la Corte ricorda come "tutela e valorizzazione corrispondono, secondo la Costituzione, ad aree di intervento diversificate" (sentenze nn. 140 del 2015, 26 e 9 del 2004): "la prima è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), la seconda è rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.)". Gli artt. 3 e 6 cod. beni culturali "hanno definitivamente precisato gli ambiti rispettivamente della tutela e della valorizzazione. La prima ricomprende le attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione (…) e si esplica anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale". Nell'ambito della tutela, pertanto, "risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa". La valorizzazione consiste, invece, "nelle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurarne le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, anche da parte delle persone diversamente abili, nonché nelle attività di promozione e sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale"; "la

valorizzazione deve attuarsi in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze".

In una prospettiva più ampia, nelle sentenze nn. 478 del 2002 e n. 307 del 2004 – ripercorrendo quanto già evidenziato, nel contesto del previgente titolo V, parte seconda, della Costituzione, con le sentenze nn. 276 del 1991, 348 del 1990, 562 e 829 del 1988 (esplicitamente citate nella sentenza n. 307 del 2004) – la Corte ha affermato che lo **sviluppo della cultura**, nonché, per quanto qui interessa, la **tutela dei beni culturali**, corrispondono a **finalità di interesse generale**, "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.), anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e regioni".

In particolare, poi, nella sentenza n. 401 del 2007 la Corte ha evidenziato la **possibilità per le regioni di integrare la normativa in materia di tutela dei beni culturali, con misure diverse ed aggiuntive** rispetto a quelle previste a livello statale.

Tale posizione è stata ripresa nella sentenza n. 194 del 2013, concernente il giudizio di legittimità costituzionale di parti della legge della regione Lombardia n. 16/2012, concernente la valorizzazione dei reperti mobili e dei cimeli appartenenti a periodi storici diversi dalla prima guerra mondiale. In particolare, la Corte – sottolineato come sia indubitabile che soltanto la disciplina statale possa assicurare, in funzione di tutela (e in considerazione della unitarietà del patrimonio culturale), le misure più adeguate, con la previsione di specifici procedimenti e di dettagliate procedure di ricognizione e di riscontro delle caratteristiche dei beni – ha precisato[14] che la potestà legislativa delle regioni può essere legittimamente esercitata, non in una posizione antagonistica rispetto allo Stato, ma in funzione di salvaguardia diversa ed aggiuntiva, in riferimento a quei beni che non sono qualificati come "culturali" dalla normativa statale ma che possono, invece, presentare un qualche interesse "culturale" in relazione al patrimonio storico e culturale di una determinata comunità regionale o locale.

Nella sentenza n. 140 del 2015, la Corte ha poi precisato che, nonostante la diversificazione fra tutela e valorizzazione, "l'ontologica e teleologica continuità delle suddette aree determina, nella produzione legislativa, la possibilità […] che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una **situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle regioni**". "In tale contesto, l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati dalla Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica

[14] Riprendendo un ragionamento già presente nella sentenza n. 94 del 2003.

l'applicazione del **principio di leale collaborazione** che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie".

Con riguardo **alla promozione e organizzazione di attività culturali**, si ricorda, anzitutto, che, con sentenza n. 71 del 2018, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, co, 627, della **L. 232/2016** (L. di bilancio 2017) – che ha istituito nello stato di previsione del Ministero dei beni culturali il **Fondo nazionale per la rievocazione storica**, con una dotazione di € 2 mln per ciascuno degli anni 2017, 2018, 2019, al quale potevano accedere regioni, comuni, istituzioni culturali e associazioni – nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale dovevano essere determinati i criteri di accesso al Fondo fosse adottato **d'intesa** con la Conferenza Stato-Regioni.

Successivamente, l'art. 7, co. 9 e 10, del **D.L. 162/2019** (L. 8/2020), stabilizzando il Fondo nazionale per la rievocazione storica e autorizzando la spesa di € 2 mln annui dal 2020, ha disposto che la disciplina applicativa doveva essere determinata con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, da adottare **d'intesa con la Conferenza Stato-regioni**.

In precedenza, la Corte aveva chiarito che le attività culturali riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura e, dunque, anche le attività di **sostegno degli spettacoli** (sentenza n. 255 del 2004) e quelle di **sostegno delle attività cinematografiche** (sentenza n. 285 del 2005).

In particolare, nella sentenza n. 255 del 2004 la Corte aveva evidenziato la necessità ineludibile di una riforma profonda della disciplina del finanziamento allo spettacolo dal vivo, caratterizzata da una procedura accentrata di ripartizione del Fondo unico per lo spettacolo (FUS), per adeguarla alla mutata disciplina costituzionale derivante dal nuovo titolo V della Costituzione. La Corte sottolineava che "per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative […] dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla **leale collaborazione** con le Regioni".

Successivamente alla sentenza della Corte, è stata approvata la L. 239/2005 che ha previsto che i decreti ministeriali concernenti i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo dal vivo sono adottati d'intesa con la Conferenza unificata.

Tali modalità di adozione dei decreti ministeriali in questione sono state confermate dall'art. 9, co. 1, del D.L. 91/2013 (L. 112/2013).

Nella sentenza n. 285 del 2005, la Corte, pur evidenziando "come il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiano strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico" e, dunque, ritenendo **legittimo**, sulla base della cosiddetta "chiamata in sussidiarietà", un **intervento dello Stato** avente ad oggetto sia funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia la potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni, ha ritenuto indispensabile ricondurre ai moduli della **concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza Stato-regioni** tutti i numerosi poteri di tipo normativo o programmatorio caratterizzanti il nuovo **sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche**. Sono state, pertanto, dichiarate costituzionalmente illegittime diverse disposizioni della L. 28/2004, di riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, nella parte in cui non prevedevano l'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

Rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni

La giurisprudenza costituzionale ha spesso considerato la competenza concorrente in materia di ***rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*** *unitamente alla disposizione dell'art. 117, quinto comma, a mente del quale le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.*

Può essere altresì richiamato l'art. 117, nono comma, Cost., secondo il quale nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

La sentenza della Corte costituzionale n. 378 del 2007 ha inoltre affermato il principio della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana nei confronti dell'Unione europea.

La giurisprudenza costituzionale in materia di "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni" si è soffermata sugli aspetti relativi alla partecipazione delle regioni ai processi decisionali europei e alle iniziative che le regioni hanno provato ad adottare nel campo della cooperazione internazionale.

Secondo la Corte, la disciplina statale delle **modalità di partecipazione delle Regioni**, sia ordinarie che speciali, alla c.d. «fase ascendente» dei **processi decisionali comunitari** trova il proprio titolo abilitativo nel quinto comma dell'art. 117 della Costituzione, che però istituisce anche una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, terzo comma, consistente nel dettare in via esclusiva «norme di procedura» (**sentenza n. 239 del 2004**).

Inoltre, "in base al principio sancito dai commi terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione - i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari - spetta allo Stato […] il potere di interloquire con la Commissione europea.

È stata conseguentemente dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione legislativa della provincia autonoma di Trento, che attribuiva al Presidente della Giunta la competenza a tenere i "rapporti" con la Commissione europea in relazione alla valutazione di incidenza dei progetti sulle zone speciali

di conservazione di piani o progetti non direttamente connessi o necessari alla gestione del sito, non potendo la Provincia autonoma di Trento ascrivere direttamente alla propria competenza il potere di mantenere "rapporti" con l'Unione europea, prescindendo dalle leggi dello Stato (**sentenza n. 378 del 2007**).

Con la **sentenza n. 131/2008**, la Corte ha affermato diversi principi fondamentali in relazione alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in particolare per quanto concerne la "politica estera" e i "rapporti internazionali". La Corte ha chiarito che l'articolo 117, comma 2, lettera a), della Costituzione opera una dicotomia concettuale tra meri "rapporti internazionali" e la "politica estera". Mentre i "rapporti internazionali" possono riferirsi a singole relazioni con elementi di estraneità rispetto all'ordinamento italiano, la "politica estera" concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità e al suo indirizzo (sentenza n. 211/2006). Sono dunque "lesive della competenza statale in materia di politica estera le norme regionali che prevedano, in capo alla Regione, il potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione internazionale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione".

La Corte ha inoltre chiarito che **non interferiscono con la politica estera statale le attività regionali che riguardano la cooperazione allo sviluppo solo a livello di studio e di sensibilizzazione della pubblica opinione della Regione**, concernendo attività da svolgersi all'interno della Regione, come ad esempio la formazione di personale residente in Italia destinato a svolgere attività di cooperazione internazionale o, ancora, l'assistenza sanitaria e ospedaliera a cittadini stranieri ospitati legittimamente sul territorio nazionale a seguito di emergenze umanitarie.

La Corte costituzionale ha altresì censurato le norme regionali che prevedano, in capo alla Regione, il potere di determinare gli obiettivi della **cooperazione internazionale** e gli interventi di emergenza ed il potere di individuare i destinatari dei benefici sulla base di criteri fissati dalla stessa Regione, giacché tali norme, implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari ed entrando in tal modo nella materia della cooperazione internazionale, sono riconducibili alla materia ***politica estera***, di competenza esclusiva statale, e non alla materia *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni* (sentenza n. 285 del 2008).

Con la **sentenza n. 238 del 2004** la Corte ha al contempo sviluppato alcuni punti fermi, sul piano generale, in tema di esercizio da parte delle Regioni del c.d. «potere estero», rilevando, in primo luogo, che i «criteri» e le «osservazioni» che l'organo governativo è abilitato a formulare rispetto alle **iniziative e alle attività regionali ai fini dell'esecuzione degli accordi internazionali** e alla stipulazione di intese con enti territoriali interni ad altri Stati sono sempre e soltanto relativi alle **esigenze di salvaguardia delle linee della politica estera nazionale** e di corretta

esecuzione degli obblighi di cui lo Stato è responsabile nell'ordinamento internazionale; né potrebbero travalicare in strumenti di ingerenza immotivata nelle autonome scelte delle Regioni.

Più recentemente, nella **sentenza n. 223/2023**, la Corte costituzionale ha affermato che l'assunzione di impegni da parte dello Stato, ad esempio nell'ambito di accordi internazionali o atti dell'Unione europea come quelli legati al PNRR, **non vanifica di per sé le competenze regionali**. Al contrario, l'articolo 117, comma 5, della Costituzione prevede che le **Regioni siano chiamate in causa nell'attuazione e nell'esecuzione di tali accordi e atti dell'Unione europea**. Ciò deve avvenire nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, la quale disciplina anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Commercio con l'estero

La giurisprudenza costituzionale si è espressa in poche occasioni sulla materia "commercio con l'estero". Merita però rilevare che, sulla base della configurabilità delle misure adottate quali strumenti di politica economica indirizzati allo sviluppo economico nazionale, la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto alcune disposizioni sulla tutela del made in Italy nell'alveo della materia "tutela della concorrenza", di pertinenza statale, piuttosto che in quella del ***commercio con l'estero****, di competenza concorrente tra lo Stato e le regioni (sentenza n. 175 del 2005). Secondo la Corte, perlatro, la materia in parola afferisce a funzioni il cui trasferimento alle regioni – nell'ambito dell'attuazione del cd. regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. – è per ragioni di ordine sia giuridico che tecnico o economico difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà (sentenza n. 192 del 2024).*

Tranne che per la sua promozione, il **commercio con l'estero** è ormai disciplinato, in particolare in tutta la sua parte tariffaria, dall'Unione europea e dall'Organizzazione mondiale del commercio[15]. Anche la **tutela dell'origine dei prodotti**, a prescindere dall'esistenza di diritti di privativa industriale, si fonda sulla **disciplina europea**, ed in particolare sul codice doganale dell'Unione. Pertanto, **interventi legislativi**, **sia nazionali sia regionali,** in materia, come quelli volti a tutelare la qualità dei prodotti italiani, **trovano** dei **limiti nei principi** enunciati dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) a **fondamento del mercato comune**, quali la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali e delle merci, con il conseguente divieto di adozione di misure restrittive in tal senso, anche ad effetto equivalente (artt. 34-36 TFUE).

Per avere quindi una visione integrale della **legittimità della legislazione** sul commercio con l'estero, occorre subito evidenziare come, per tale materia, sia l'intervento statale, sia quello regionale, debbano muoversi nella logica e nel quadro dell'**ordinamento dell'Unione europea**. Giova in questo senso ricordare il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, il quale ribadisce che la

[15] Cit. "Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione" di Lucia Serena Rossi* (23 marzo 2002), su "Quaderni Costituzionali".
L'articolo 3 del TFUE dispone che l'Unione ha competenza esclusiva in materia di unione doganale e politica commerciale comune.

potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La giurisprudenza costituzionale – che si è pronunciata soprattutto sui profili attinenti alla **tutela del *made in Italy*** – nell'affrontare il rapporto tra legislazione statale e regionale sulla materia, ha evidenziato tale assetto multilivello delle competenze.

Con la **sentenza n. 191 del 2012**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 9 del 2011 della Regione Lazio, che aveva previsto la realizzazione di un apposito elenco, disponibile sul sito istituzionale della Regione, articolato in tre sezioni: "*Made in* Lazio – tutto Lazio", "Realizzato nel Lazio" e "Materie prime del Lazio".

L'illegittimità costituzionale della legge è stata dichiarata sulla base delle seguenti considerazioni: «Le disposizioni degli articoli da 34 a 36 del TFUE – che, nel caso in esame, rendono concretamente operativo il parametro dell'art. 117 Cost. – vietano […] agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione ed alla esportazione, e qualsiasi misura di effetto equivalente. Nella giurisprudenza della **Corte di giustizia – che conforma quelle disposizioni in termini di diritto vivente, ed alla quale occorre far riferimento ai fini della loro incidenza come norme interposte nello scrutinio di costituzionalità –** la "misura di effetto equivalente" (alle vietate restrizioni quantitative) è costantemente intesa in senso ampio e fatta coincidere con "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari". Orbene, la legge della Regione Lazio, mirando a promuovere i prodotti realizzati in ambito regionale, garantendone siffatta origine, produce, quantomeno "indirettamente" o "in potenza", gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci che, anche al legislatore regionale, è inibito di perseguire per vincolo dell'ordinamento comunitario».

Nei rapporti tra Stato e regioni, poi, l'ambito materiale della tutela del *made in Italy*, è stato prevalentemente ricondotto, sulla base di una serie di valutazioni, sviluppate in modo particolare nella **sentenza n. 175 del 2005**, nell'alveo della **tutela della concorrenza**, comunque di pertinenza statale.

In proposito la Corte ha, in altra occasione, sottolineato che «proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e la tutela della concorrenza rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico […] ma anche in quell'accezione dinamica […] che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004).

In questo contesto, la Corte ha quindi evidenziato come le scelte del legislatore siano, sotto tale profilo, censurabili solo quando «i loro presupposti siano

manifestamente irrazionali e gli strumenti di intervento non siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (sentenza n. 14 del 2004) e, pertanto, «il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali» (sentenza n. 272 del 2004).

Nella **sentenza n. 61 del 2018,** la Corte ha elencato alcuni criteri riconducibili al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali. Il rispetto di tali criteri prefigura un intervento proporzionato dello Stato, non invasivo della competenza regionale.

Tali indici sono: a) requisito della strutturalità dell'intervento in grado di gettare le fondamenta per un miglioramento generale interessante il territorio nazionale; b) non sovrapponibilità con i diversi interventi perequativi previsti dall'art. 119, terzo comma, Cost.; c) coinvolgimento delle autonomie territoriali attraverso attività concertative e di coordinamento orizzontale che devono essere condotte in base al principio di lealtà; d) tendenziale "neutralità economico-finanziaria" nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse; e) chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale.

Da ultimo si ricorda che con la **sentenza n. 192 del 2024**, emessa nell'ambito del giudizio di costituzionalità sulla legge n. 86/2024, attuativa dell'**autonomia differenziata** ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, la Corte ha annoverato la materia del commercio con l'estero tra quelle cui pure si riferisce l'**art. 116, terzo comma, Cost.**, ma alle quali «afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà». Vi sono, infatti, motivi – continua la Corte – «di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento».

Con specifico riferimento al commercio con l'estero, la Corte ha infatti ribadito che l'art. 3, paragrafo 1, lettera *e)* del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) riserva e alla competenza esclusiva dell'Unione europea la «politica commerciale comune», che è poi regolata dall'art. 207 TFUE. In attuazione di tale politica commerciale, l'Unione adotta regolamenti e conclude accordi con Paesi terzi e organizzazioni internazionali: pertanto, con riguardo al commercio con Paesi terzi, «gli spazi lasciati agli Stati membri sono residuali». La Corte poi aggiunge che «le trasformazioni intervenute sul piano geopolitico e geoeconomico hanno avuto forti ripercussioni sulle politiche commerciali, che sempre più si intrecciano ora con le esigenze di **sicurezza delle catene globali del valore**, ora con gli aspetti riguardanti le relazioni di potere tra gli Stati, attraendole pertanto nella sfera della politica estera, che spetta alla competenza esclusiva dello Stato».

Per quanto riguarda, invece, il commercio con gli altri Stati membri dell'Unione, le «relative regole sono quelle del mercato interno, fondato sulle quattro libertà di circolazione (delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone), in cui abbonda la normativa eurounitaria, con la conseguenza di rendere esigui gli ambiti di intervento legislativo degli Stati membri e delle loro istituzioni territoriali».

Con riguardo a tali funzioni, conclude la Corte, «l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale».

Infine, ha rilevato la Corte, il commercio con l'estero rientra tra le materie qualificate come «**no-LEP**», non soggette cioè alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia, la Corte ha chiarito che, se lo Stato intendesse accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione in una materia «no-LEP» che incide su un diritto civile o sociale, sarà necessaria la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Tutela e sicurezza del lavoro

In materia di lavoro, la giurisprudenza costituzionale distingue gli aspetti riconducibili alla materia "ordinamento civile" (come quelli inerenti alla disciplina del contratto di lavoro e al diritto sindacale), oggetto di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.), da quelli relativi alle materie "tutela e sicurezza del lavoro", rientranti nella competenza legislativa concorrente.

Con riferimento a questi ultimi aspetti, deve poi trovare attuazione il principio di "leale collaborazione" tra Stato e regioni, con un ampio ricorso alla contrattazione dei contenuti normativi in sede di Conferenza Stato-regioni.

Nell'ambito della materia del lavoro, la giurisprudenza costituzionale distingue gli aspetti correlati alla materia ***ordinamento civile*** (come quelli inerenti alla disciplina del contratto di lavoro e al diritto sindacale), oggetto di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. *l)*, Cost.), da quelli relativi alla materia ***tutela e sicurezza del lavoro***, rientranti invece nella competenza legislativa concorrente, salvo che per la definizione dei principi fondamentali tali da garantire uniformità a livello nazionale (cfr. sul punto le sentenze nn. 12 del 2004 e 303 del 2003).

In questo quadro si collocano le sentenze della Corte costituzionale n. 359 del 2003, nn. 50 e 384 del 2005**.**

La sentenza n. 359 del 2003 rappresenta il primo intervento della Corte costituzionale in tema di lavoro dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e per prima pone in luce come uno stesso aspetto in materia di lavoro possa essere ricondotto, a seconda del profilo che si considera, nell'ambito della competenza esclusiva statale o di quella concorrente. La richiamata sentenza ha avuto ad oggetto una legge regionale in materia di *mobbing* (L.R. Lazio 16/2002), adottata in mancanza di una qualsiasi disciplina statale della materia. In tale occasione, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge, la Corte ha operato una distinzione, osservando che "la disciplina del ***mobbing***, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell' "ordinamento civile" (materia che l'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, riserva alla competenza esclusiva statale) e, comunque, non può non mirare a salvaguardare sul luogo di lavoro la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione). Per altro verso, tuttavia, con riguardo all'incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi), la

disciplina che tali conseguenze considera rientra nella "tutela e sicurezza del lavoro", nonché nella "tutela della salute", cui la prima si ricollega, quale che sia l'ampiezza che le si debba attribuire (entrambe materie di potestà concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione).

Le sentenze nn. 50 e 384 del 2005, intervenendo sulla riforma del mercato del lavoro operata dal D.Lgs. 276/2003 (c.d. riforma Biagi), hanno ulteriormente sviluppato il quadro definitorio della materia *tutela e sicurezza del lavoro*, confermando che la sua estensione viene limitata dal concorrere di altre disposizioni che definiscono le relazioni tra Stato e regioni, previste dal secondo comma dell'art. 117 (e, quindi, di competenza statale esclusiva).

Nella **sentenza n. 50 del 2005**, la Corte ha chiarito, innanzitutto, che, a prescindere da quale sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia *tutela e sicurezza del lavoro*, non si dubita che in essa rientri la **disciplina dei servizi per l'impiego** e, in particolare, quella del collocamento. Occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.), come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.).

Inoltre, poiché la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita al medesimo soggetto cui compete disciplinare la materia cui le sanzioni amministrative si riferiscono, se viene in considerazione la tutela e la sicurezza sul lavoro, tra i principi fondamentali che allo Stato compete vanno inclusi quelli cui si deve informare il sistema sanzionatorio (sentenza n. 50 del 2005 e *arg. ex* sentenze n.144 e 234 del 2005; 130 del 2008; 153, 247, 254 del 2014 e ordinanza n. 12 del 2015).

Nella **sentenza n. 384 del 2005** la Corte ha evidenziato il principio secondo cui la **vigilanza sul lavoro** non rientra nella materia di potestà concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, ma deve essere connotata, di volta in volta, in relazione al suo oggetto specifico: su questa base, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della L. 30/2003, il quale delega, tra l'altro, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro. Ha dichiarato, invece, costituzionalmente illegittimo l'art. 10, comma 1, ultimo periodo, del D.Lgs. 124/2004, nella parte in cui non prevedeva che il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, dovesse adottarsi previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (sentenza recepita dalla nuova formulazione del suddetto comma operata dall'art. 36-*bis*, c. 10, del D.L. 223/2006).

Professioni

*Con riferimento alla materia **professioni**, la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato. L'intervento regionale si giustifica solo negli ambiti che hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale ed è quindi preclusa alle Regioni la creazione di nuove figure professionali attraverso l'istituzione e la disciplina di registri relativi a professioni non riconosciute a livello statale.*

Sempre per la Corte, ulteriori profili attinenti al riparto di competenze sulle professioni sono riconducibili alla materia "tutela della concorrenza", di esclusiva competenza statale. Non rientra quindi tra i poteri delle Regioni stabilire tariffe applicabili a livello regionale, che risultino di ostacolo alla competitività tra gli operatori, tutelata non solo dalla normativa statale, ma anche da quella europea.

Con riferimento alla materia delle **professioni**, posta tra le materie di legislazione concorrente dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, la Corte costituzionale, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che per i profili ordinamentali che non hanno uno specifico collegamento con la realtà regionale - da cui la Corte fa derivare la natura concorrente - si giustifica una **uniforme regolamentazione sul piano nazionale**. Ad esempio, sulla base di considerazioni di tale tenore, la Corte, con **sentenza n. 98 del 2013** (richiamata costantemente nelle sentenze successive), ha censurato una legge regionale recante definizione delle attività di alcune figure professionali, in quanto "la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui **l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato**". La Corte, nella citata pronuncia, conferma come la competenza delle Regioni debba limitarsi "alla disciplina di quegli aspetti che presentino uno specifico collegamento con la realtà regionale: tale principio [...] si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali".

Sulla medesima linea argomentativa si muovono anche pronunce più recenti, come le **sentenze n. 147 del 2018, n. 172 del 2018, n. 228 del 2018 e 127 del 2023.** In quest'ultima, in particolare, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima, per

violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost, la legge reg. Molise 10/2022, istitutiva dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali. Ribadendo la competenza statale nell'individuazione delle figure professionali la Corte ha specificato che tra gli indici sintomatici della istituzione di una nuova professione "vi è quello della previsione di appositi elenchi, disciplinati dalla Regione, connessi allo svolgimento della attività che la legge regolamenta, giacché l'istituzione di un registro professionale e la previsione delle condizioni per la iscrizione in esso hanno, già di per sé, una funzione individuatrice della professione, preclusa alla competenza regionale, prescindendosi dalla circostanza che tale iscrizione si caratterizzi o meno per essere necessaria ai fini dello svolgimento dell'attività cui l'elenco fa riferimento".

Con riguardo alla **potestà normativa regionale**, nelle **sentenze nn. 209 del 2020** e **241 del 2021** la Corte ha comunque precisato che, fermo il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali è riservata allo Stato, rimane «nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno **specifico collegamento con la realtà regionale**». Pertanto, l'esercizio della potestà legislativa regionale, laddove non direttamente incidente sulla istituzione e regolamentazione di nuove figure professionali, non può ritenersi precluso o limitato (in entrambi i casi la Corte ha ritenuto legittimi gli interventi normativi, rispettivamente della Regione Marche e della Regione Campania, in quanto non innovativi rispetto al riconoscimento statale delle professioni di osteopata e chiropratico e di psicologo, rispetto alle quali le leggi regionali si sono limitate a disciplinare taluni aspetti relativi a servizi e trattamenti offerti sul territorio regionale).

La questione si interseca peraltro con quella riguardante la potestà legislativa delle Regioni in materia di **formazione professionale**, come evidenziato dalla stessa Corte nella **sentenza n. 88 del 2021**. Il ricorso instaurato contro una legge della Regione Toscana che avrebbe istituito un nuovo profilo professionale, non previsto dal legislatore nazionale, denominato «autista con attestato di soccorritore», pur dichiarato non fondato, ha fornito alla Corte l'occasione per fissare una linea di demarcazione tra competenze statali e competenze regionali in questo ambito, statuendo che "le Regioni possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenza n. 271 del 2009) e che l'esercizio di tale attribuzione regionale può «venire realizzato nell'interesse formativo di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico» (sentenza n. 108 del 2012)".

Ulteriori profili nel riparto di competenze in materia di professioni sono riconducibili alla materia *tutela della concorrenza*.

Ad esempio, nella **sentenza n. 219 del 2012** la Corte censura una legge regionale laddove essa prevede l'obbligo - da parte di professionisti provenienti da altre Regioni - di applicare tariffe determinate a livello regionale, ostacolando la competitività tra gli operatori e invadendo l'ambito della potestà legislativa

esclusiva in materia di *tutela della concorrenza* riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione. D'altra parte la **sentenza n. 282 del 2013** ha stabilito che la legge regionale che comporta l'obbligo di iscrizione nell'albo della Regione in cui si intende esercitare una determinata professione non viola la competenza statale in materia in quanto non prevede un obbligo di sostenere nuovamente le prove di abilitazione necessarie e dunque non configura un intralcio al libero regime concorrenziale.

Non è invece consentito alla Regione richiedere un'autorizzazione supplementare, rispetto a quanto stabilito dalla normativa statale, per l'esercizio di un'attività imprenditoriale sul proprio territorio perché ciò, violando l'assetto dato dal legislatore statale in un ambito ad esso riservato e che pertanto «il legislatore regionale non è legittimato ad alterare», finirebbe con il «frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, nonché, in base ai principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione europea» (**sentenza n. 129 del 2021**; nel caso di specie la Corte ha dichiarato l'illegittimità di una norma di legge della Regione Puglia in base alla quale le imprese esercenti attività di noleggio di autobus con conducente avrebbero dovuto presentare, prima dell'avvio dell'attività in Puglia, un'apposita segnalazione certificata di inizio attività allo Sportello unico delle attività produttive del comune nel cui territorio l'impresa ha sede legale o la principale organizzazione aziendale).

Ricerca scientifica e tecnologica

*Nel quadro delineato dall'art. 117 della Costituzione, che ha affidato la **ricerca scientifica** alla competenza legislativa concorrente, la Corte costituzionale ha dapprima evidenziato che "la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una 'materia', ma anche un 'valore' costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" (sentenza n. 423 del 2004).*

Successivamente, la Corte ha evidenziato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorre riferirsi per stabilire la competenza legislativa. In buona sostanza, la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione (sentenza n. 133 del 2006).

La Corte costituzionale ha evidenziato che "la **ricerca scientifica** deve essere considerata non solo una 'materia', ma anche un **'valore' costituzionalmente protetto** (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati" (sentenza n. 423 del 2004).

Alla luce di tale considerazione, in particolare, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 4, co. 159, della L. 350/2003, che, nel destinare nuove risorse per il triennio 2004-2006 al sostegno e all'ulteriore potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica, aveva rinviato la determinazione delle misure dei contributi, della tipologia degli interventi ammessi e dei destinatari ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, senza coinvolgimento del sistema delle autonomie territoriali.

In particolare la sentenza afferma che "un intervento 'autonomo' statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle «istituzioni di alta cultura, università ed accademie», che «hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una 'riserva di legge' statale (sentenza n. 383 del 1998), che **ricomprende in sé anche** quei **profili relativi all'attività di ricerca scientifica** che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie".

Inoltre, la Corte ha rilevato che, al di fuori di questo ambito, lo Stato conserva una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e

intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati.

Infine, ha evidenziato che il legislatore statale può sempre, in caso di potestà legislativa concorrente, non solo fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio – nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini.

Nella sentenza n. 133 del 2006 la Corte ha poi evidenziato che la materia "ricerca scientifica" presenta delle peculiarità. In particolare, "alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, **qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa** (sentenze n. 423 del 2004 e n. 31 del 2005). In buona sostanza **la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione**".

Sempre sui profili relativi al **riparto di competenze fra Stato e Regioni**, si segnala la sentenza n. 114 del 2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost., dell'art. 1, co. 500 e 501, della L. 178/2020, nella parte in cui non prevedevano che il decreto del Ministero della Salute relativo all'individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziate per la ricerca sui cadaveri fosse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome.

La legge n. 10 del 2020 detta "norme in materia di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post-mortem ai fini di studio, di formazione e di ricerca scientifica da parte di soggetti che hanno espresso in vita il loro consenso". In particolare, l'art. 4 prevede che il Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'istruzione, "previa intesa in sede di Conferenza permanente (…) individua le strutture universitarie, le aziende ospedaliere di alta specialità e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico da utilizzare quali centri di riferimento per la conservazione e l'utilizzazione dei corpi dei defunti", e l'art. 8 prevede che con la medesima procedura si stabiliscano "le modalità, i tempi (…) per la conservazione, per la richiesta, per il trasporto, per l'utilizzo e per la restituzione del corpo del defunto". La descritta disciplina "sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem, dettata dalla legge n. 10 del 2020 (…) e gli impugnati commi (…) che ne costituiscono attuazione, devono essere ricondotti, in ragione del loro oggetto, innanzitutto, alla competenza esclusiva statale nella materia ordinamento civile". Al contempo, le norme in esame afferiscono anche alla materia di competenza concorrente

della tutela della salute "non solo perché l'attività (…) è finalisticamente orientata al miglioramento delle pratiche mediche, ma anche perché si prevede il coinvolgimento di strutture ospedaliere e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, incidendo (…) su aspetti inerenti all'organizzazione del sistema sanitario". Inoltre, le disposizioni censurate risultano riconducibili anche alle materie di competenza concorrete della ricerca scientifica e della formazione professionale degli operatori sanitari. Ne emerge un intreccio di competenze che "non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti (…) manifesta un rilievo prevalente sugli altri" e, pertanto, la disciplina relativa all'individuazione dei centri di riferimento e al riparto delle risorse stanziate per la ricerca sui cadaveri deve essere adottata nel rispetto del principio di leale collaborazione, come, del resto, indicano le menzionate previsioni della L. 10/2020.

Sostegno all'innovazione per i settori produttivi

La Corte costituzionale in diverse sentenze ha ricondotto le disposizioni volte ad accelerare il processo di circolazione della conoscenza ed accrescere la capacità competitiva delle piccole e medie imprese e delle piattaforme industriali a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente delle Regioni (in particolare, alla ***ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi****) ed a quella residuale (industria). Nelle stesse occasioni la Corte ha ribadito che anche in tali materie possono esservi quelle "esigenze di carattere unitario" che legittimano l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative, che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori, sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni. Tuttavia l'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la "chiamata in sussidiarietà", richiede, per costante giurisprudenza costituzionale, che l'intervento legislativo preveda forme di leale collaborazione con le Regioni.*

Con **sentenza n. 165 del 2007**, la Corte costituzionale si è pronunciata in merito alla legittimità della norma istitutiva dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (art. 1, comma 368, lettera *d)*, numero 4, della legge 23 dicembre 2005, n. 266), riconducendone la relativa disciplina a materie spettanti alla competenza legislativa concorrente – in particolare, alla ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi – ed a quella residuale regionale (industria). La Corte ha ribadito, con riferimento alla citata disciplina, che sussistono quelle "**esigenze di carattere unitario**" che legittimano l'**avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative**, che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori (tra le molte, sentenze n. 214 del 2006, n. 383, n. 270, n. 242 del 2005, n. 6 del 2004), sia **della relativa potestà normativa** per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni (sentenza n. 285 del 2005).

In relazione alla norma concernente l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, l'attrazione appare giustificata dalla considerazione che lo svolgimento dell'attività di promozione dell'integrazione fra il sistema di ricerca ed il sistema produttivo, attraverso la valorizzazione e la diffusione di nuove conoscenze, tecnologie, brevetti ed applicazioni industriali prodotti su scala nazionale ed internazionale presuppone, all'evidenza, un'**attività unitaria.**

Purtuttavia, secondo la Corte "l'attrazione al centro delle funzioni amministrative, mediante la "**chiamata in sussidiarietà**", **benché** sia **giustificata**, **richiede comunque** che l'intervento legislativo preveda **forme di leale collaborazione** con le Regioni (soprattutto sentenza n. 214 del 2006; ma anche sentenze n. 425, n. 406, n. 213 del 2006)".

Non essendo contemplate forme di leale collaborazione con le Regioni nella disposizione oggetto del giudizio, la Corte ne ha quindi dichiarato l'incostituzionalità nella parte in cui non prevede la previa **intesa** con le stesse regioni ai fini della definizione delle modalità di svolgimento delle attività dell'Agenzia.

Anche nella **sentenza n. 74** del **13 aprile 2018**, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo il comma 140 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2017 (legge n. 232/2016), recante l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito fondo da ripartire per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (cd. Fondo infrastrutture), nella parte in cui non si richiede un'**intesa con gli enti territoriali** in relazione ai decreti di riparto del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

L'orientamento della Corte trova conferma nella recente **sentenza n. 123 del 2022**. Nella pronuncia in questione, la Corte è stata chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 190 della legge di bilancio 2021 (L. n. 178/2020), che ha demandato ad un decreto ministeriale il riparto delle risorse – reperite a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione – per la costituzione di ecosistemi dell'innovazione a favore delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

La Corte, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale della citata previsione, a motivazione della decisione assunta, ha ribadito che in via di principio, ai sensi dell'articolo 119 Cost., "non sono ammissibili i **trasferimenti statali** a carattere vincolato che intervengano **in materie concorrenti o residuali** regionali, in quanto «determinano un'illegittima "sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente" (sentenza n. 16 del 2004) all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 40 del 2022). Purtuttavia, la previsione con **legge statale di fondi settoriali** incidenti **su materie regionali** può giustificarsi **solo nella specifica ipotesi del quinto comma dell art. 119 Cost**.[16] o **al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che**

[16] L'**articolo 119, quinto comma** Cost. dispone che lo Stato destinare risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

giustificano un'attrazione in sussidiarietà (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008» (sentenza n. 40 del 2022).

Nel primo caso, deve, tuttavia, trattarsi di risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie al normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali (come appunto qulle di cui al comma 190), volte a «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» (sentenza n. 40 del 2022) e indirizzate a «determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali» (sentenza n. 187 del 2021). Ove, invece, l'istituzione di fondi a destinazione vincolata sia in applicazione del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, **è necessario che «la stessa legge preveda** contestualmente il **coinvolgimento degli enti territoriali** nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004)» (sentenza n. 74 del 2018 e, nello stesso senso, **sentenza n. 40 del 2022**), preferibilmente nella forma dell'**intesa**, **ove siano in gioco competenze regionali** residuali e **concorrenti**".

Il principio di leale cooperazione si configura quindi «"quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale" (sentenza n. 61 del 2018)» (sentenza n. 74 del 2018).

Tutela della salute

Assetto delle competenze e questioni principali

La materia della ***tutela della salute*** rientra tra gli ambiti di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

*La Corte costituzionale in diverse sentenze ha costantemente affermato che la materia **tutela della salute** è "assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera" (così, ex plurimis, sentenze n. 270 del 2005, 181 del 2006). In essa rientra, infatti, anche l'organizzazione sanitaria, considerata "parte integrante" della tutela della salute (così espressamente sentenza n. 371 del 2008): pertanto le Regioni possono legiferare in tema di organizzazione dei servizi sanitari, ma sempre nel rispetto dei "principi fondamentali" stabiliti dallo Stato (siano essi formulati in appositi atti legislativi, siano essi impliciti e dunque ricavabili per via interpretativa: così già in sentenza n. 282 del 2002).*

*Alla luce di ciò, si è precisato che **l'organizzazione del servizio sanitario inerisce**, invece, **ai metodi e alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio** (sentenza n. 105 del 2007).*

*Del resto, l'intreccio e la sovrapposizione di materie, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica, (sentenze n. 187 del 2012, n. 330 del 2011 e n. 200 del 2009), fa sì che la disciplina della materia sia interamente improntata al **principio di leale collaborazione tra differenti livelli di governo**.*

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente sottolineato inoltre come l'esigenza di coniugare una necessaria opera di contenimento della spesa deve essere raccordata con la garanzia della continuità dell'erogazione della prestazione, e con il rispetto del principio della sostenibilità economica dei costi da parte degli utenti (sentenze n. 279 del 2006, n. 271 del 2008 e n. 330 del 2011).

Così l'ambito di intervento delle Regioni è stato oggetto più volte di limitazioni da parte del legislatore statale, che può

legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il conseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (a partire dalla sentenza n. 36 del 2005, fino alle più recenti sentenze n. 51 del 2013, n. 79 del 2013, n. 104 del 2013, n. 91 del 2012).

Giurisprudenza costituzionale

Con riferimento alla materia della **tutela della salute**, si può in generale ricordare che la Costituzione italiana protegge la **salute** come diritto fondamentale dell'individuo e come interesse della collettività (art. 32).

In tal senso, il diritto alla salute rientra a pieno titolo nella più ampia categoria dei diritti sociali, la cui tutela impegna tutti i livelli di governo ad assicurare le condizioni minime di salute e il benessere psicofisico dell'individuo.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 di modifica del Titolo V ha ridisegnato il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni in campo sanitario, ponendo la tutela della salute nell'ambito delle materie oggetto di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni.

Ne consegue che spetta allo Stato emanare la disciplina di principio mentre alle Regioni è attribuita la competenza a adottare la disciplina di dettaglio nei limiti dei principi stabiliti con legge statale. Così, immediatamente dopo la Riforma del Titolo V, molte **pronunce della Corte** hanno riconosciuto alle regioni la **potestà** di adottare, in materia sanitaria, una **propria disciplina, anche sostitutiva** di quella statale.

Tuttavia, la definizione delle competenze legislative in ambito sanitario si sovrappone e si interseca con altre materie di competenza esclusiva statale indicate dall'art. 117 Cost.

Un particolare rilievo assume la materia "**determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**", più volte definita come"**materia trasversale**". La peculiarità di tale ambito materiale consiste nella definizione teleologica di ambiti valoriali e nell'enunciazione di finalità che attraversano orizzontalmente l'ordinamento. La trasversalità di questi ambiti riservati alla competenza esclusiva del legislatore statale è dotata di una forte capacità espansiva, tale da investire anche materie di competenza regionale, sia concorrente che residuale.

Oltre a tale materia c.d. trasversale, ulteriori materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, che rilevano per cogliere il concreto atteggiarsi del riparto di competenze Stato-Regioni, sono: la profilassi internazionale, che incide sulla disciplina delle vaccinazioni, e l'ordinamento civile, che assume rilevanza, in particolare, per la disciplina della responsabilità e del personale sanitario.

Nell'ambito delle materie di competenza concorrente, incidono sulla tutela della salute anche le materie "professioni", "alimentazione" (v. *infra*) e "coordinamento della finanza pubblica".

L'intreccio della tutela della salute con altre competenze esclusive dello Stato

Come ricordato in precedenza, la «tutela della salute» si intreccia con alcune competenze esclusive dello Stato aventi natura finalistica o trasversale (le cosiddette materie-non materie). Una competenza particolarmente pervasiva è la **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni** (art. 117, comma 2, lett. *m)*, che impatta sul godimento del diritto alla salute sull'intero territorio nazionale, restringendo sensibilmente gli spazi dell'autonomia regionale.

Lo Stato, infatti, nell'esercizio di tale competenza è abilitato a porre una regolazione completa, anche fino al dettaglio, che, in quanto tale, assorbe la corrispondente potestà regionale in materia di tutela della salute.

Occorre precisare, tuttavia, che la legge deve necessariamente disciplinare il **procedimento di determinazione dei LEA**, nel rispetto del **principio di leale collaborazione** (v. *introduzione*). Pertanto, sussiste, per la Corte, una riserva di legge in materia di livelli essenziali, che non si estende al loro integrale contenuto, ma solo al procedimento di adozione; che in ogni caso, deve prevedere una **fase concertativa**.

In proposito, la Corte ha sottolineato che la competenza statale concerne la fissazione del livello strutturale e qualitativo delle prestazioni, solo in circostanze eccezionali, può spingersi all'erogazione di provvidenze o alla gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato (sentenza n. 192 del 2017); la determinazione degli *standard* in particolare deve essere garantita, con carattere di generalità, "per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di determinate prestazioni, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (sentenza n. 231 del 2017).

Per questo, la Corte è ritornata con la sentenza n. 142 del 2021, a confermare che l'**erogazione** delle prestazioni afferenti ai **LEA non possa essere comprimibile** per esigenze finanziarie, dal momento che "l'effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla efficace erogazione della prestazione".

Nello stesso senso, si segnala la **sentenza n. 233 del 2022** che ha dichiarato illegittimo l'art. 6 della legge siciliana n. 3 del 2016 che autorizzava, a decorrere dall'esercizio 2016, l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale e interessi del prestito ottenuto dal MEF per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati. Infatti, l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, che costituisce norma interposta in materia di **armonizzazione dei bilanci pubblici**, impone alle Regioni di individuare all'interno dei propri bilanci "un'esatta perimetrazione delle entrate

e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario", allo scopo di "consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti di programmazione finanziaria". Pertanto, al fine di garantire effettività al finanziamento dei LEA, il citato art. 20 "stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione" delle inerenti risorse: ne consegue che, se specificamente accantonate per finanziare le spese per i LEA, le risorse correnti non possono essere destinate al finanziamento di altre spese, anche sanitarie.

Per quanto riguarda la possibilità di prevedere prestazioni **aggiuntive** rispetto ai livelli essenziali di assistenza da parte delle regioni sottoposte a piano di rientro, la giurisprudenza costituzionale **ne ha ammesso l'implementazione da parte regionale,** purché essi **non** siano **in contrasto con il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria**. A questo proposito, la Corte ha escluso l'incostituzionalità delle previsioni contenute in una legge della Regione Calabria, sottoposta a piano di rientro, volte a promuovere l'istituzione, a livello sia ospedaliero che territoriale, di ambulatori, anche multidisciplinari, dedicati all'attività gratuita di *screening*, trattamento e gestione degli esiti della fibromialgia, in assenza di incremento della spesa sanitaria regionale (**sentenza n. 201 del 2024**).

Non rientra, invece, nella competenza esclusiva statale alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, il **diritto di scelta dell'assistito tra le strutture sanitarie pubbliche e private**, attinente piuttosto alla materia di competenza concorrente **tutela della salute**. L'esistenza del diritto di libera scelta si deve accompagnare, a tutela dell'utente, ad una disciplina generale, uniforme in tutto il territorio nazionale, destinata a rendere possibile la verifica degli *standard* di qualificazione delle strutture, mediante la fissazione di requisiti minimi affinché le stesse siano autorizzate e accreditate (sentenza n. 387 del 2007; nello stesso senso, sentenza n. 132 del 2013).

Infine, non si può procedere con il criterio della prevalenza nel fissare il riparto di competenze con riguardo alla disciplina del meccanismo di contribuzione degli assistiti ai costi delle prestazioni sanitarie (cd. ***ticket***). Quest'ultimo è ascrivibile, secondo la giurisprudenza costituzionale, sia alla **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**, di competenza esclusiva dello Stato, sia alla **tutela della salute** e al **coordinamento della finanza pubblica,** oggetto di competenza concorrente. L'intreccio e la sovrapposizione di materie non consentono di individuare una materia prevalente (sentenze n. 187 del 2012, n. 330 del 2011 e n. 200 del 2009). Ne consegue che in tale ambito lo Stato non può esercitare la potestà regolamentare, la quale è a esso attribuita solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva (sentenza n. 187 del 2012).

La giurisprudenza costituzionale ha sottolineato inoltre come l'esigenza di coniugare una necessaria opera di contenimento della spesa deve essere raccordata con la garanzia della continuità dell'erogazione della prestazione, e con il **rispetto del principio della sostenibilità economica** dei costi da parte degli utenti (in

materia di *ticket* la sentenza n. 279 del 2006, successivamente le sentenze n. 271 del 2008 e n. 330 del 2011).

In un caso la Corte ha peraltro ritenuto che l'omogeneità delle forme di compartecipazione alla spesa non è contraddetta da norme che "si limitano a consentire una contenuta variabilità dell'importo del *ticket* fra Regione e Regione, pur sempre entro una soglia massima fissata dallo Stato" (sentenza n. 341 del 2009).

Non pochi problemi interpretativi sono sorti con riguardo al rispetto da parte delle Regioni della competenza esclusiva statale in materia di "**ordinamento civile**", che assume una particolare rilevanza con riguardo alla disciplina del personale sanitario.

In proposito, con riferimento alla disciplina del personale sanitario, la **sentenza n. 6 del 2022** ha dichiarato illegittimo l'art. 1, comma 2, della legge calabrese n. 24 del 2020 in quanto, prevedendo l'abilitazione, in luogo della specializzazione, quale requisito per l'esercizio della professione di farmacista nelle strutture pubbliche e private del settore socio-sanitario in cui si utilizzano farmaci, ha violato la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile e alterato la necessaria unitarietà a livello nazionale della disciplina del rapporto di impiego.

Ancora, la Corte ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** dell'art. 47, comma 1, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2023, n. 20, nella parte in cui consente, in via transitoria e fino al 2025, alle strutture private accreditate, anche parzialmente, con il Servizio sanitario regionale, di avvalersi dell'operato **di dirigenti sanitari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale** che abbiano optato per **il regime di attività libero professionale intramuraria** (ALPI).

La Corte ha affermato che la citata previsione si pone in contrasto con un principio fondamentale in materia di tutela della salute, vincolante per tutte le Regioni, che vieta ai medici che abbiano optato per il rapporto di lavoro esclusivo con il SSN e ai quali è dunque consentito svolgere attività libero professionale solo intramoenia, di svolgere l'ALPI presso strutture sanitarie private accreditate. Con **tale divieto**, stabilito dall'art. 1, comma 4, della legge n. 120 del 2007 e ripetutamente affermato dal legislatore statale negli anni, si è inteso «**garantire la massima efficienza e funzionalità** operativa al servizio sanitario pubblico», evitando che «potesse spiegare effetti negativi il contemporaneo esercizio da parte del medico dipendente di attività professionale presso strutture» accreditate, con il «pericolo di incrinamento della funzione ausiliaria» della rete sanitaria pubblica, che queste ultime svolgono (**sent. 153 del 2024**).

Di contro, la Corte ha escluso la violazione del riparto di competenze con riguardo alla materia di ordinamento civile da parte di una legge della Regione Sardegna con cui si dispone che, sino al 31 dicembre 2024, **i medici di medicina generale in quiescenza possano aderire**, anche con contratti libero professionali, ai **progetti di assistenza primaria e continuità assistenziale** attivati dalle Aziende sanitarie locali, per assicurare la completa copertura delle cure primarie

nelle aree disagiate, e di disporre dei relativi ricettari. Pur riconoscendo che la negoziazione collettiva e la vincolatività delle prescrizioni dell'ACN sono volte ad assicurare la necessaria uniformità regolatoria del rapporto di lavoro convenzionale dei medici di medicina generale e quindi l'omogenea fruizione del livelli essenziali di assistenza primaria sull'intero territorio nazionale, la Corte ha chiarito che **non si può ritenere precluso alle regioni di adottare misure organizzative straordinarie** e con una valenza temporalmente circoscritta, **quando tali misure costituiscono** una **pronta risposta** alle criticità nella **fruizione dei livelli essenziali di assistenza** primaria sul proprio territorio (sent. n. 84 del 2025).

Con riguardo all'intreccio con la materia **"profilassi internazionale"** , durante il periodo di emergenza epidemiologica da Covid-19, la Corte ha difeso l'esigenza logico-giuridica di una disciplina nazionale di contrasto delle pandemie e di una visione unitaria delle misure necessarie. Infatti, nel riconoscere che "la competenza legislativa per il **contenimento della pandemia spetta in esclusiva allo Stato** giacché attinente alla profilassi internazionale", la sentenza ha posto in rilievo come la rapidità e l'imprevedibilità con cui il contagio pandemico si è diffuso ha postulato "nuove risposte normative e provvedimentali" a seguito della diffusione del COVID-19 e "ha imposto l'impiego di **strumenti** capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire" **(sentenza n. 37 del 2021)**.

Ancora, con la **sentenza n. 164 del 2022,** la Corte ha ribadito che "va ricondotta alla competenza esclusiva statale in tema di profilassi internazionale (...) ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla, poiché non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato **preventivamente stabilito dalla legislazione statale,** unica competente sia a normare la materia in via legislativa e regolamentare, sia a esercitare la relativa funzione ammnistrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo.

I limiti agli interventi regionali in materia di tutela della salute

Nel paragrafo precedente, si è cercato di ricostruire il confine tra alcune competenze esclusive statali e la materia concorrente"tutela della salute", la cui competenza è ripartita, come si ricordava all'inizio, tra Stato e regioni. Nel presente paragrafo la questione sarà affrontata dal punto di vista della **delimitazione della potestà regionale** in materia di tutela della salute.

In proposito, è incostituzionale la mancata riproposizione, da parte della disposizione regionale, della **previsione statale di tipo speciale** relativa alla **composizione della Commissione di selezione** degli idonei per il conferimento di incarichi di direzione negli IRCCS, **per violazione dei princìpi fondamentali** posti dal **legislatore statale** nelle materie a competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e «professioni»: le modalità e i requisiti di accesso della

dirigenza sanitaria, in particolare apicale, costituirebbero, infatti, princìpi dettati per migliorare il rendimento del servizio offerto a garanzia tanto del buon andamento dell'amministrazione, quanto della qualità dell'attività assistenziale erogata (sent. n. 76 del 2024).

Ancora, secondo la giurisprudenza costituzionale rientra nella materia della **tutela della salute,** l'**organizzazione dei servizi farmaceutici** (*ex multis*, sentenze n. 132 del 2013, n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006).

Di particolare rilievo, negli ultimi anni, è la giurisprudenza costituzionale che ha riguardato la materia "**coordinamento della finanza pubblica**" di cui sono espressione principi fondamentali diretti al contenimento della spesa pubblica sanitaria. In particolare, secondo la Corte, lo Stato ha il compito di evitare l'aumento incontrollato della spesa sanitaria attraverso la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, realizzando un bilanciamento tra l'esigenza di eguaglianza connessa al godimento del diritto alla salute, da soddisfare nella «misura più ampia possibile», e quella di raggiungere tale scopo in presenza di una limitata disponibilità finanziaria (sent. n. 149 del 2010).

Con riguardo al tema delle **riduzioni alla spesa sanitaria**, l'importante **sentenza n. 169 del 2017** ha chiarito numerosi punti, innanzitutto, affermando che le previsioni di riduzione della spesa definite a livello statale pongono **obiettivi di carattere macroeconomico temporalmente limitati**, lasciando sufficienti alternative alla Regione per realizzare la programmazione delle spese.

Per quanto riguarda la pretesa violazione del principio di leale collaborazione che deriverebbe dall'assenza di una effettiva intesa con riferimento al taglio della spesa del SSN per il 2015 - circostanza che ha di fatto imposto alle Regioni una determinazione unilaterale dello Stato -, la Corte ha richiamato la sentenza n. 65 del 2016 con la quale aveva già respinto alcune impugnative regionali. La sentenza, oltre a riconoscere che l'imposizione di risparmi di spesa rientri a pieno titolo nell'esercizio statale della funzione di coordinamento della finanza pubblica (come peraltro affermato in precedenza anche dalla sentenza n. 218 del 2015) purché in un **ambito temporalmente definito**, argomenta come il meccanismo legislativo dei **tagli lineari non impone di effettuare riduzioni di identica dimensione in tutti i settori**, bensì di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio e lasciando alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito.

Non costituisce, ancora, **violazione delle prerogative regionali** nell'ambito della tutela della salute o del coordinamento della finanza pubblica l'**istituzione del fondo** previsto dall'art. 8 del D.L. n. 34/2023, **diretto a ripianare una parte dello superamento del tetto di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici a favore delle regioni**. È proprio la *ratio* del fondo, diretto a garantire un alleggerimento dell'onere di ripiano posto a carico delle aziende e a introdurre una

misura a carattere emergenziale che esclude il paventato contrasto con i parametro costituzionali relativi alle competenze loro assegnate (**sent. n. 139 del 2024**).

Sempre con riferimento al necessario rispetto dei principi statali in materia di contenimento della spesa pubblica, una particolare attenzione richiede la giurisprudenza costituzionale in materia di **piani di rientro sanitari nelle regioni in disavanzo**. In termini generali, le disposizioni legislative statali, che prevedono i piani di rientro sanitari nelle regioni in disavanzo, finalizzati a verificare la qualità delle prestazioni e a raggiungere il riequilibrio dei conti dei servizi sanitari regionali interessati, sono **principi fondamentali della materia di coordinamento finanziario**. Da ciò consegue che un principio fondamentale in materia concorrente, quale il coordinamento finanziario, incide sull'intero spettro della competenza legislativa regionale in altra materia concorrente, quale la tutela della salute (**sentenza n. 163 del 2011**). Nella specie, la disciplina dei piani di rientro e dei connessi commissariamenti è impostata, secondo il **principio di leale collaborazione**, a un costante confronto collaborativo tra il livello statale e quello regionale, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del Comitato paritetico e del Tavolo tecnico regionali, organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio Piano di rientro.

La regione sottoposta a piano di rientro vede limitata la sua competenza in materia di tutela della salute sotto plurimi aspetti.

Innanzitutto, come già ricordato, **non** è possibile erogare **ulteriori prestazioni sanitarie** oltre a quelle espressamente ricomprese nei livelli essenziali di assistenza (**sent. n. 201 del 2024**), al fine di **evitare ulteriori aumenti di spesa**.

In proposito, occorre ricordare che **non è esclusa in radice la possibilità di prevedere un nuovo intervento di spesa**, da parte della Regione in disavanzo sanitario, laddove esso si muova entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro. In tal senso, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di illegittimità costituzionale di una legge della regione Puglia, che prevede il ritorno alla gestione interamente pubblica del centro di riabilitazione di Ceglie Messapica (**sent. n. 57 del 2025**).

Un aspetto di rilievo riguarda poi la **nomina del commissario *ad acta*** per la gestione delle regioni in disavanzo, secondo la Corte, spetta al Governo, in ragione del potere sostitutivo assegnatogli in caso di inerzia delle regioni ai sensi dell'art. 120, secondo comma, Cost., la **nomina di un commissario *ad acta***, le cui funzioni, come definite nel mandato conferitogli e come specificate dai programmi operativi devono restare, fino all'esaurimento dei compiti commissariali, al riparo da ogni interferenza degli organi regionali – anche qualora questi agissero per via legislativa – pena la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost. In particolare, la Corte ha precisato che la funzione del commissario ad acta è quella di assicurare contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (sentenze n. 14 del 2017 e n. 266 del 2016).

Pertanto, il ruolo della Regione commissariata per il risanamento del disavanzo sanitario "non può consistere in una sovrapposizione legislativa e amministrativa alle funzioni commissariali, ma deve limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA e a una trasparente e corretta trasposizione delle entrate e degli oneri finanziari per la sanità nel bilancio regionale"(sentenza n. 117 del 2018).

A conferma di quanto riportato, di recente la Corte è intervenuta in merito alle **possibili interferenze con le funzioni esercitate dal Governo per il risanamento del disavanzo sanitario** regionale, censurando una legge della Regione Molise che, avendo ad oggetto la riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza, interferiva con i compiti esclusivi del commissario *ad acta* nominato (**sentenza 20 del 2023**).

Non costituisce, invece, un'interferenza neanche potenziale, la disposizione regionale secondo cui, nell'ambito delle attività connesse all'istituzione del registro dei tumori regionale, la Giunta presenta annualmente alla competente commissione consiliare una relazione sull'attività svolta che contiene, tra l'altro, dati e informazioni sugli interventi realizzati quanto alla programmazione sanitaria e alla rimodulazione dell'offerta sanitaria territoriale e ospedaliera. La disposizione regionale va interpretata nel senso che gli interventi cui essa si riferisce sono quelli realizzati dalla Giunta e, per essa, dal Dipartimento tutela della salute in attuazione del programma operativo 2022-2025 approvato dal commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro e dei suoi decreti (**sentenza n. 32 del 2025**).

Da ultimo, occorre segnalare la **sentenza n. 87 del 2024,** con la quale la Corte ha confermato che il **modello concertativo-pattizio** costituisce il **modello generale di disciplina del finanziamento** del servizio sanitario nazionale. La questione di legittimità nasceva in relazione a un impegno preso dalla Regione Piemonte al termine del piano di rientro per disavanzo: in particolare, il governo regionale aveva accettato di restituire, entro dieci anni, ingenti somme a favore della propria gestione sanitaria, con l'obiettivo di ridurre i residui passivi delle aziende sanitarie e di migliorare i tempi di pagamento verso i creditori. Grazie a quello stanziamento, recepito dalla l.r. n. 24 del 2016, nel 2017 la Regione Piemonte non era più sosttoposta al regime vincolato del piano. A distanza di qualche anno da quella decisione, nel perdurare di una situazione di sostenibilità finanziaria del comparto sanitario, la Regione era intervenuta unilateralmente a modificare la previsione di spesa contenuta nella l.r. n. 24 del 2016, diluendola nel tempo allo scopo di poter disporre di maggiori risorse da investire in settori diversi, giudicati maggiormente in affanno. Secondo la Corte, la Regione Piemonte, in vista dell'esercizio della propria competenza legislativa concorrente inerente alla gestione del Servizio sanitario regionale, **avrebbe dovuto comunque promuovere un'interlocuzione con le amministrazioni statali competenti**.

In tale contesto, la **fisiologica dialettica fra Stato e regioni** deve essere improntata alla **leale collaborazione** orientata al bene comune attraverso cui il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può svilupparsi in una prospettiva generativa **verso la migliore tutela del diritto alla salute**.

Alimentazione

Assetto delle competenze e questioni principali

La materia dell' ***alimentazione*** rientra tra gli ambiti di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

*La materia **alimentazione** è stata oggetto di sentenze della Corte costituzionale solo in casi sporadici e per lo più in connessione con altre materie, tra le quali la "tutela della salute".*

Giurisprudenza costituzionale

La legge costituzionale n. 3 del 2001 di modifica del Titolo V ha ridisegnato il riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, ponendo l' "alimentazione" nell'ambito delle materie oggetto di legislazione concorrente tra lo Stato e le regioni.

Ne consegue che spetta allo Stato emanare la disciplina di principio mentre alle Regioni è attribuita la competenza a adottare la disciplina di dettaglio nei limiti dei principi stabiliti con legge statale.

Giova, tuttavia, ricordare che, a seguito dell'attribuzione all'Unione europea della compentenza concorrente in materia di indutria alimentare, agricoltura e pesca, la disciplina europea ha demandato alle amministrazioni nazionali l'esercizio di compiti di controllo e sanzionatori previsti dalla normativa in materia, al fine di assicurare il rispetto di obblighi quali quelli di etichettatura, pubblicità e rintracciabilità.

L'ampiezza dell'intervento regionale in materia di alimentazione

Con la **sentenza n. 162 del 2004** - in ordine alla legittimità dell'abolizione, in alcune regioni, delle certificazioni di idoneità sanitaria - la Corte ricorda che la legislazione in materia di tutela della **disciplina igienica degli alimenti** è stata profondamente trasformata dalla adozione di una serie di direttive della Comunità europea, recepite dal legislatore statale, che hanno introdotto modalità diverse di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari, affiancando al previgente sistema, delineato dall'art. 14 della legge 283/1962, un diverso sistema, basato su vasti poteri di controllo e di ispezione, che si riferiscono fra l'altro anche al comportamento igienico del personale che entra in contatto con le sostanze alimentari. Per questo, la legislazione regionale può scegliere fra le diverse possibili modalità date a garanzia dell'igiene degli operatori del settore. Resta invece vincolante a parere della Corte, "l'autentico principio ispiratore della disciplina in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli

alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri". La scelta delle Regioni di sopprimere l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, pertanto, non determina di per sé la violazione di tale principio fondamentale, dal momento che le mutate condizioni igieniche e sanitarie dei processi di produzione e commercializzazione dei prodotti alimentari, discendenti dall'adozione della normativa comunitaria, hanno riformato completamente il settore della tutela dell'igiene dei prodotti alimentari. In conseguenza di ciò, la Corte afferma che le precedenti prescrizioni non possono più considerarsi principi fondamentali della materia "esse, infatti, devono essere ritenute nulla più che semplici modalità nelle quali può essere concretizzato l'autentico principio ispiratore della normativa in esame". La Corte ricorda in sostanza che, "qualora nelle materie di legislazione concorrente i principi fondamentali devono essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione"[17].

Con la **sentenza n. 467 del 2005** la Consulta ha stabilito che, posta la propria competenza legislativa in una determinata materia, la Regione disciplina la stessa con **norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale**. Poiché le Regioni hanno competenza legislativa concorrente sia in materia di tutela della salute che di alimentazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei princípi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili, con possibili riflessi anche sull'organizzazione di queste. È stata conseguentemente dichiarata infondata una questione di costituzionalità relativa ad una disposizione regionale che poneva a carico di tutte le amministrazioni pubbliche l'obbligo di fornire pasti differenziati a soggetti aventi problemi connessi con l'alimentazione.

I limiti agli interventi regionali in materia di tutela della salute

Nel paragrafo precedente, si è cercato di ricostruire il confine rispettivamente dell'intervento statale e di quello regionale in materia di "alimentazione, la cui competenza è ripartita, come si ricordava all'inizio, tra Stato e regioni. Nel presente paragrafo la questione sarà affrontata dal punto di vista della

[17] La posizione è stata ribadita nella sentenza n. 95 del 2005, dove la Corte precisa come l'autentico principio ispiratore che resta vincolante è quello secondo cui la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri, e come tale principio sia comunque fatto salvo dall'applicazione delle altre prescrizioni in materia di igiene dei prodotti alimentari.

delimitazione della potestà regionale in tale ambito rispetto ad altre competenze concorrenti.

La Corte costituzionale ha considerato peraltro (**sentenza n. 104 del 2014**) la disciplina regionale relativa all'accesso all'attività commerciale nel settore merceologico alimentare, che prevedeva, diversamente dalla normativa statale, la frequenza di un corso professionale *ad hoc* ovvero una pregressa specifica esperienza nel settore alimentare ovvero ancora il possesso di un titolo per il cui conseguimento sia previsto lo studio di materie attinenti al commercio, alla preparazione o alla somministrazione degli alimenti. Tale disciplina è stata **ricondotta alla materia *tutela della salute***, attribuita alla competenza legislativa concorrente, ponendosi quale misura volta a salvaguardare la salute dei consumatori e la **relativa questione di costituzionalità è stata dichiarata infondata.**

Più di recente, la Consulta è intervenuta sui "distretti del cibo" (**sentenza n. 72 del 2019**) sottolineando che "l'elenco delle finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo (…) mostra che la disciplina statale interviene in un **vasto ambito di materie**, interessando competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali". Si evidenzia che le diverse finalità incrociano varie attribuzioni materiali di competenza elencate dall'art. 117 Cost., quali la promozione dello sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, l'integrazione delle attività caratterizzate da prossimità territoriale, la finalità di garantire la sicurezza alimentare, di diminuire l'impatto ambientale delle produzioni, di ridurre lo spreco alimentare e di salvaguardare il territorio e il paesaggio rurale attraverso il sostegno alle attività agricole e agroalimentari. Ciascuno di questi obiettivi deve essere ricondotto o all'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato (ad esempio alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), oppure a competenze di natura concorrente in materia di «alimentazione» (sentenze n. 168 del 2008, n. 213 del 2006 e n. 467 del 2005) e di «sostegno all'innovazione per i settori produttivi» (sentenze n. 74 del 2018 e n. 165 del 2007).

Ordinamento sportivo

Nel quadro delineato dall'art. 117 della Costituzione, la Corte costituzionale ha chiarito che nell'ambito della materia ***ordinamento sportivo*** *rientra senza dubbio la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive. Lo Stato deve, perciò, limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 424 del 2004).*

A seguito della legge costituzionale 19 settembre 2023, n. 1, è stato inserito un nuovo comma all'art. 33 della Costituzione, in forza del quale «la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme».

Questa modifica contribuisce a rafforzare il fondamento costituzionale dell'ordinamento sportivo, pur senza alterare espressamente il riparto di competenze delineato dall'art. 117 della Costituzione.

Con sentenza n. 424 del 2004 la Corte costituzionale, evidenziando che non si può dubitare che **la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo**, ha chiarito che "lo Stato deve limitarsi alla determinazione, in materia, dei principi fondamentali, spettando invece alle regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, primo comma, della Costituzione".

Alla luce di ciò, la Corte ha ritenuto che le disposizioni contenute nell'art. 90, co. 24, 25 e 26 della L. 289/2002, che erano state impugnate da parte di alcune regioni, non invadessero le competenze regionali, in quanto recanti **principi fondamentali**.

In particolare, la Corte ha qualificato **principi fondamentali** della materia:

- il co. 24, che assicura la **possibilità** di **utilizzo** degl**i impianti sportivi** da parte di **tutti i cittadini**;

- il co. 25, che è diretto a garantire che la **gestione** degli **impianti sportivi** degli **enti territoriali**, quando i medesimi non vi provvedano direttamente, avvenga di preferenza mediante l'attribuzione a determinati organismi sportivi;
- il co. 26, teso a favorire la massima **fruibilità**, da parte delle **associazioni sportive dilettantistiche**, degli **impianti sportivi scolastici**, compatibilmente con le esigenze dell'attività della scuola.

Con la stessa sentenza, invece, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, co. 204, della L. 350/2003, recante un finanziamento finalizzato alla promozione dei programmi dello sport sociale e a favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali degli enti di promozione sportiva, in quanto per l'adozione dei criteri di riparto non prevedeva il necessario coinvolgimento delle regioni.

Con sentenza n. 254 del 2013, la Corte ha, invece, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 64, co. 1 e 2, del D.L. 83/2012 (L. 134/2012), che aveva previsto l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un **Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva**, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, disponendo che i criteri per l'erogazione delle risorse fossero definiti con decreto di natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata.

In particolare, la Corte ha rilevato che la destinazione del Fondo in questione atteneva all'ambito materiale di competenza concorrente dell'ordinamento sportivo e ha ribadito che, in base all'art. 119 Cost., **il legislatore statale non può prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata**, anche a favore di soggetti privati. "Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (sentenza n. 168 del 2008, nonché, in termini sostanzialmente coincidenti, *ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006). Ciò, in particolare, quando la finalizzazione è, come in questo caso, specifica e puntuale". Le **eccezioni** a questa regola **sono due**: gli **interventi speciali** previsti dal **quinto comma del medesimo art. 119 Cost**. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'**attrazione in sussidiarietà** (sentenze n. 74 del 2019, n. 79 del 2011 e n. 168 del 2008). Nel caso dell'attrazione in sussidiarietà, l'avocazione allo Stato della potestà di istituire fondi o finanziamenti vincolati in materie regionali concorrenti e residuali impone la previsione di congegni atti a garantire la **leale collaborazione**, generalmente tramite la previsione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

L'orientamento giurisprudenziale in parola è stato confermato a più riprese dalla Corte costituzionale. Ad esempio, con sentenza n. 40 del 2022, è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 3, comma 2, del D.L. n. 137 del 2020, nella parte in cui non dispone che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo Sport della Presidenza del Consiglio, atto a regolare l'utilizzo del Fondo istituito al comma 1 dello stesso articolo (il "Fondo per il sostegno delle Associazioni Sportive Dilettantistiche e delle Società Sportive Dilettantistiche"), sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Analogamente, la sentenza 123 del 2022 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 562, della L. 178/2020, nella parte in cui si assegnava ad un decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport il compito di individuare i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561 dell'art.1 della stessa legge (il "Fondo destinato a potenziare **l'attività sportiva** di base nei territori per tutte le fasce della popolazione e ad ottimizzare gli interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria attraverso l'esercizio fisico"), senza contemplare un coinvolgimento regionale per mezzo di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Protezione civile

*Sulla materia della **protezione civile** la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto lo Stato legittimato a regolamentare – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – gli eventi di natura straordinaria anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare, in presenza di determinati presupposti, alle stesse norme primarie. La Corte ha infatti ritenuto che le previsioni in materia di stati di emergenza e potere di ordinanza (recate, dapprima, dall'abrogata legge 225/1992 ed ora dal decreto legislativo n. 1 del 2018) sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile, sicché deve ritenersi che esse delimitino il potere normativo regionale» (sentenza n. 284 del 2006).*

Riguardo alle questioni attinenti all'edilizia nelle zone sismiche e alla ricostruzione nelle zone colpite da eventi sismici, l'orientamento giurisprudenziale consolidatosi nel tempo ha chiarito – da un lato – che le norme sismiche dettano «una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale» attraverso la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative (sentenze n. 56 del 2019, n. 201 del 2012 e n. 254 del 2010) e – dall'altro – che la protezione civile, la quale ingloba anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, "appartiene alla competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e incrocia altresì la materia governo del territorio" e che pertanto "la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni" (sentenza n. 246 del 2019).

Riguardo alla **disciplina degli stati di emergenza e del potere di ordinanza**, con la sentenza n. 284 del 2006, la Corte ha ricordato quanto già rilevato in precedenti pronunce, ossia che le previsioni contemplate nell'articolo 5 della legge n. 225 del 1992 (che disciplinava gli stati di emergenza e il potere di ordinanza) e 107 del D. Lgs. n. 112 del 1998 (che elenca le funzioni in materia di protezione

civile di competenza statale) **sono «espressive di un principio fondamentale della materia della protezione civile,** sicché **deve ritenersi che** esse **delimitino il potere normativo regionale**, anche sotto il nuovo regime di competenze legislative» delineato dopo il 2001. Nella pronuncia, si sottolinea che **lo Stato è**, dunque, **legittimato a regolamentare** – in considerazione della peculiare connotazione che assumono i "principi fondamentali" quando sussistono ragioni di urgenza che giustificano l'intervento unitario del legislatore statale – **gli eventi di natura straordinaria anche mediante l'adozione di specifiche ordinanze autorizzate a derogare**, in presenza di determinati presupposti, **alle stesse norme primarie**.

Nell'ambito della **normativa sulla ricostruzione delle zone colpite da eventi sismici**, rilevano, secondo la giurisprudenza costituzionale, l'intreccio di competenze, la possibile chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative, il ruolo trasversale della competenza statale e **la necessità del coinvolgimento regionale**. Su tali profili la Corte riepiloga i propri orientamenti nella sentenza n. 246 del 2019, con la quale ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** dell'art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge n. 109 del 2018, nella parte in cui ha previsto, rispettivamente, che le **ordinanze del commissario straordinario per la ricostruzione** dei territori colpiti dagli eventi sismici che, a partire dal 24 agosto 2016, hanno interessato le regioni Lazio, Marche, Umbria e Abruzzo (di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 189 del 2016), **sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi.**

In particolare, secondo la sentenza n. 246 del 2019, "la **protezione civile**, che ingloba quindi anche aspetti attinenti alla ricostruzione, di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, appartiene alla **competenza concorrente** di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., e **incrocia altresì la materia "governo del territorio**", anch'essa di competenza concorrente (sentenza n. 68 del 2018). In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la **chiamata in sussidiarietà** di **funzioni amministrative** mediante la loro allocazione a livello statale (sentenza n. 303 del 2003)".

In tal senso, la citata sentenza 246 del 2019 ha ribadito che "anche in situazioni di emergenza la Regione non è comunque estranea, giacché, nell'ambito dell'organizzazione policentrica della protezione civile, occorre che essa stessa fornisca l'intesa per la deliberazione del Governo e, dunque, **cooperi in collaborazione leale e solidaristica** (sentenza n. 8 del 2016)", precisando altresì che "la **protezione civile**, proprio perché inevitabilmente tocca competenze anche regionali, ha altresì assunto un ruolo di **competenza statale trasversale**, seppur concorrente, idonea a condizionare o a limitare l'esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al governo del territorio e, più specificamente, agli interventi edilizi in zone sismiche".

Secondo la Corte, "a doppio titolo, pertanto, **la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni**: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall'altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l'avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni **in materia di governo del territorio**"(sentenza n. 246 del 2019).

In materia di **edilizia in zona sismica**, l'orientamento giurisprudenziale della Corte è nel senso che "le norme sismiche" dettano una **disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica**, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale (sentenze nn. 101 del 2013, 201 del 2012 e 254 del 2010)". Tale orientamento è espresso anche nella sentenza n. 56 del 2019, in cui la Corte ha affermato che "le **norme tecniche sulle costruzioni**, aventi il fine di tutelare l'incolumità pubblica (in particolare, quelle antisismiche), **rientrano nella protezione civile e nel governo del territorio**" (sentenze nn. 68 del 2018, 232 e 60 del 2017, 272 del 2016, 189 del 2015, 101 del 2013).

Sulla necessità di **rispettare il principio di leale collaborazione** tra i diversi livelli di governo, quando interviene, tra l'altro, la **competenza concorrente nella materia "protezione civile**", rileva, altresì, quanto stabilito dalla **sentenza n. 56 del 2019** sulla disciplina per la messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche, che ha dichiarato illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 1, comma 1080, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui **non richiedeva l'intesa in sede di Conferenza unificata** in relazione al decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ivi previsto per la definizione dei criteri e delle modalità di accesso al Fondo per la progettazione degli enti locali istituito dal precedente comma 1079, rivolto al cofinanziamento della redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica e dei progetti definitivi degli enti locali **per opere destinate** alla **messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche** e ricondotto alle materie concorrenti del governo del territorio e della protezione civile e alla materia esclusiva statale della sicurezza. Pertanto, è stato applicato, con riferimento alla sua disciplina, **l'istituto della concorrenza di competenze**, non potendo ritenersi prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza.

Sempre a proposito della **concorrenza di competenze**, la Corte, nella **sentenza n. 2 del 2021**, ha sottolineato che "la normativa statale stabilisce (…) doveri procedimentali in capo all'amministrazione regionale che rappresentano essi stessi il punto di equilibrio di un bilanciamento tra tutti i molteplici interessi in gioco, che non può essere modificato dal legislatore regionale".

Rappresentano espressione di tali doveri procedimentali in capo all'amministrazione regionale le previsioni secondo cui gli interventi edilizi in

zone sismiche non possono essere sottratti all'**autorizzazione preventiva regionale** (di cui agli artt. 93, comma 1, e 94, comma 1, del TUE - D.P.R. 380/2001) (sentenza n. 264 del 2019) e spetta all'ufficio tecnico regionale, e non ai Comuni, rendere il **parere sugli strumenti urbanistici generali e attuativi dei Comuni siti in zone sismiche** (art. 89 del TUE) essendo l'art. 89 del TUE **norma di principio in materia non solo di governo del territorio, ma anche di protezione civile,** in quanto volta ad assicurare la tutela dell'incolumità pubblica (sentenza n. 68 del 2018).

Governo del territorio

*La giurisprudenza costituzionale ha in primo luogo chiarito che il nucleo duro della disciplina del **governo del territorio** è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia (cfr. ex plurimis, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 303 e n. 362 del 2003); ciò premesso, la giurisprudenza ha quindi cercato di delimitare una materia molto ampia (cfr. sentenze n. 307 del 2003 e n. 196 del 2004), anche alla luce del fatto che alcune materie limitrofe, come porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia sono espressamente previste quali autonomi titoli di legittimazione legislativa.*

In particolare, la Corte ha avuto modo di desumere dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, alcuni principi fondamentali interni alla materia ed espressi da disposizioni del Testo unico dell'edilizia (D.P.R. n. 380/2001, di seguito TUE), tra i quali il vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili, il principio della "doppia confomità" urbanistico-edilizia, i limiti massimi di densità edilizia fissati dal D.M. 1444 del 1968, i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile.

Risulta comunque di una certa difficoltà tracciare una delimitazione precisa della materia (come riconosciuto esplicitamente nella sentenza n. 219 del 2021), che spesso si intreccia ad altri ambiti materiali riconducibili a competenze legislative diverse, quali, in particolare, la tutela dell'ambiente ("materia-obiettivo" in cui non è precluso in assoluto l'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela: cfr. sentenza n. 66 del 2018), l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela della salute, l'energia, la protezione civile.

Il "nucleo duro" della disciplina del ***governo del territorio*** è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'**urbanistica** e all'**edilizia** (cfr. **sentenze n. 303 e n. 362 del 2003**). Al tempo stesso, all'indomani della riforma, la Corte ha

messo in evidenza come la materia vada ben oltre questi aspetti, affermando che il governo del territorio "comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività" (cfr. sentenza n. 307 del 2003). L'ampiezza della materia del governo del territorio è stata poi riconosciuta anche nella sentenza n. 196 del 2004, laddove la Corte l'ha ricondotta all'"insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio".

La **portata unitaria e complessa della nozione di territorio**, su cui gravano più interessi pubblici (non solo di governo, ma anche di fruizione del territorio), è stata ulteriormente richiamata dalla Corte nella sentenza 219 del 2021.

Più in dettaglio, nel merito della giurisprudenza costituzionale, la Corte ha cercato di desumere dalla normativa primaria, alla luce del dettato costituzionale, i **principi fondamentali** interni alla materia ***governo del territorio***, risolvendo caso per caso il problema della qualificazione normativa delle singole disposizioni come norme di principio.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, sono da considerarsi principi fondamentali le disposizioni che definiscono le **categorie di interventi edilizi** perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali (**sentenza n. 309 del 2011**). Sul punto la Corte è tornata, recentemente, con le **sentenze nn. 2, 124 e 245 del 2021** e, da ultimo, con la **sentenza n. 240 del 2022** nella quale si riafferma il principio fondamentale secondo cui la qualificazione degli interventi edilizi e ed il loro regime operano in uno spazio di disciplina riservato allo Stato.

La giurisprudenza della Corte ha aggiunto all'elenco dei principi fondamentali anche: il vaglio dell'autorità amministrativa per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili (**sentenza n. 124 del 2021**), l'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla presentazione della cd. superSCIA (**sentenza n. 245 del 2021**), i criteri per la determinazione della giusta indennità, specie i presupposti che regolano l'edificabilità legale (**sentenza n. 64 del 2021**); la necessaria "doppia conformità" per il rilascio del permesso in sanatoria (**sentenza n. 77 del 2021**, **sentenza n. 24 del 2022, sentenza n. 125 del 2024**); la comune *ratio* dei principi fondamentali di cui sono espressivi gli artt. 36 e 38 del TUE (rispettivamente, principio della doppia conformità ai fini del rilascio del permesso in sanatoria e principio dell'efficacia sanante del pagamento integrale della sanzione pecuniaria in caso di interventi eseguiti in base a permesso annullato) (**sentenza n. 22 del 2025)**; i limiti massimi di densità edilizia fissati dal D.M. 1444 del 1968 e la disciplina delle ristrutturazioni edilizie di immobili tutelati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio – D.Lgs. 42/2004 (**sentenza n. 240 del 2022**); i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile indicati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, del T.U.E. (DPR 380/2001) (**sentenza n. 217 del 2022**).

Di rilievo, ai fini di un inquadramento generale della precettività dei principi fondamentali della materia, anche la **sentenza n. 252 del 2022** nella quale la Corte sottolinea i **limiti delle competenze legislative primarie delle autonomie speciali** in materia di condono edilizio. In tale pronuncia si evidenzia che "in relazione alle competenze legislative di tipo primario previste dagli statuti speciali, lo spazio di intervento affidato al legislatore regionale, con riguardo alla disciplina del condono edilizio, è circoscritto – oltre che dal limite della materia penale – da quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma (il titolo abilitativo edilizio in sanatoria, la determinazione massima dei fenomeni condonabili)". Ciò, più in generale, conformemente all'indirizzo giurisprudenziale (da ultimo, **sentenza n. 24 del 2022**) secondo il quale il rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale stabilite dal legislatore statale nella materia dell'edilizia e dell'urbanistica vincola la potestà legislativa anche delle Regioni a statuto speciale. In termini ancor più generali, è stato recentemente affermato dalla Corte che il condono edilizio, in quanto intervento eccezionale e "una tantum", non rimuove lo stato di illecito dell'abuso ma ne estingue soltanto i relativi effetti penali e amministrativi; ne consegue che **sugli immobili condonati grava il divieto di riconoscere nuovi vantaggi edilizi** (oltre a quelli necessari a garantirne integrità e funzionalità, **sentenze nn. 119 e 142 del 2024**).

Oltre a ritagliare la materia dall'interno per verificare il corretto riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione, la Corte ha evidenziato come **la materia *governo del territorio* venga in considerazione in numerosi casi, anche incidentalmente**, in quanto finisce con il connettersi con altre materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato o con altre materie di potestà concorrente.

In alcuni casi, la Corte ha valutato l'intreccio tra competenza esclusiva dello Stato in materia di ***ordinamento civile*** e competenza concorrente in materia di governo del territorio, con riferimento alla possibilità di derogare alle distanze tra edifici, alle altezze degli edifici ed alle distanze dai confini previsti nel piano urbanistico comunale o nel piano di attuazione, nel rispetto delle distanze prescritte dal codice civile (sentenza n. 114 del 2012).

In più pronunce, la Corte ha affermato che nella disciplina del **condono edilizio** convergono la competenza esclusiva dello Stato in materia di ***ordinamento penale*** e la competenza concorrente in tema di governo del territorio (sentenze n. 49 del 2006 e n. 70 del 2005).

Un intreccio di competenze viene ravvisato nella materia dell'**edilizia residenziale pubblica**, rispetto alla quale la Corte chiarisce che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono, da una parte, la determinazione di quei livelli minimali di fabbisogno abitativo che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)) e, dall'altra, la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare

e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente del governo del territorio) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate (sentenze n. 166 del 2008, n. 94 del 2007 e n. 451 del 2006).

Un ulteriore limite esterno al governo del territorio deriva dalla materia della ***sicurezza,*** di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lett. *h)*. Ciò in quanto, se nel governo del territorio rientrano gli usi ammissibili del territorio e la localizzazione di impianti o attività, ne restano esclusi i profili legati alla sicurezza degli edifici (**sentenza n. 21 del 2010**).

In argomento si ricorda altresì la **sentenza n. 56 del 2019** che, ravvisando una concorrenza di competenze e ritenendo non prevalente l'attinenza alla materia della sicurezza, ha giudicato fondata la richiesta di un coinvolgimento regionale.

Numerosi risultano anche gli esempi di intreccio con la materia relativa alla ***tutela dell'ambiente***, che attraversa, con la sua vocazione finalistica, una pluralità di competenze regionali, tra cui il governo del territorio assume un particolare rilievo. Ciò in quanto il territorio, quale componente dell'ambiente, è oggetto di disciplina di entrambe le attribuzioni di potestà legislativa.

Secondo la **sentenza n. 66 del 2018**, tale trasversalità richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale "materia-obiettivo" non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela.

Con riferimento alla bonifica e alla **rigenerazione urbana** del comprensorio Bagnoli-Coroglio, con la **sentenza n. 126 del 2018** la Corte – dopo aver evidenziato che la disciplina censurata intreccia diverse competenze, statali e regionali, in particolare la «tutela dell'ambiente» e il «governo del territorio» – ha ricordato che in casi del genere "occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (tra le tante, sentenze n. 251, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 334 del 2010, n. 50 del 2008 e n. 50 del 2005)".

Da segnalare, sotto il diverso profilo dell'intreccio tra competenze legislative regionali e funzioni amministrative proprie degli enti locali, è anche la **sentenza n. 179 del 2019**, in tema di rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo, in cui la Corte – dopo aver ricordato che la funzione di **pianificazione urbanistica** rimane assegnata, in linea di massima, ai comuni, ossia al livello

dell'ente più vicino al cittadino, in cui storicamente essa si è radicata come funzione propria – ha sottolineato che, tuttavia, ciò non significa che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo a conformarla, anche in deroga agli strumenti urbanistici locali, in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio. Tale orientamento viene ribadito nella **sentenza n. 51 del 2025** in cui si sottolinea che le leggi regionali che comportino deroghe al principio di pianificazione sono soggette a un giudizio di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessarietà della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa che il legislatore statale ha individuato come connotato fondamentale dell'autonomia stessa.

Di rilievo appare anche quanto evidenziato dalla Corte nella **sentenza n. 202 del 2021**, a proposito della incomprimibilità ad opera del legislatore regionale dell'autonomia dei comuni nell'esercitare la funzione fondamentale loro assegnata in materia di pianificazione urbanistica ed edilizia in ambito comunale e di partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale.

In tale ambito, rileva altresì la presunzione di irragionevolezza di reiterate proroghe di discipline eccezionali e transitorie in deroga alla pianificazione urbanistica. Al riguardo, la Corte ha sostenuto che "reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (**sentenza n. 229 del 2022**). Coerentemente, è stato chiarito che laddove la legge regionale introduca interventi in deroga alla pianificazione urbanistica, questi devono essere circoscritti dal punto di vista quantitativo, qualitativo e temporale ed in ogni caso soggiacciono a un rigoroso giudizio di proporzionalità – tanto più stringente se le norme derogatorie hanno carattere stabile e generale – dovendo il legislatore regionale perseguire interessi di carattere generale senza vanificare la funzione pianificatoria (**sentenza n. 142 del 2024**). Nella stessa prospettiva, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione della Regione Sardegna che consentiva interventi di riuso edilizio in difformità rispetto ai piani urbanistici vigenti, in violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale e del precedente giudicato costituzionale in materia (**sentenza n. 174 del 2024**).

Sotto diversi profili, la Corte ha poi posto in evidenza come talune discipline si pongano al crocevia tra *governo del territorio* e diversi titoli competenziali, tutti di tipo concorrente.

Le competenze più frequentemente evocate, nel loro operare congiunto, sono la ***tutela della salute*** ed il ***governo del territorio*** (**sentenza n. 336 del 2005**). Rientrano in tali ipotesi, in particolare gli investimenti nel campo dell'**edilizia sanitaria** (sentenze n. 99 del 2009, n. 45 del 2008, n. 105 del 2007).

Anche nella disciplina dell'**edilizia scolastica** si intersecano più materie, "quali il governo del territorio, l'energia e la protezione civile, tutte rientranti nella competenza concorrente Stato-Regioni di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.". In simili materie, "allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della conferenza Stato Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio" (sentenze nn. 265 del 2011, 254 del 2010, 182 del 2006, 336 e 285 del 2005). Tali orientamenti, già espressi dalla sentenza n. 62 del 2013, sono stati ripresi dalla sentenza n. 284 del 2016.

È stata inoltre messa in evidenza la sussistenza di una connessione della materia in esame con quella relativa alla ***produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia***, soprattutto sotto il profilo della localizzazione degli impianti energetici. In questo filone di pronunce, il conflitto di competenze è stato risolto di volta in volta mediante il criterio di prevalenza dell'interesse pubblico sotteso alla disciplina di specie. In tale contesto, la Corte ha ricondotto alla materia "energia" le norme che disciplinano la costruzione e l'esercizio di impianti per la produzione di energia elettrica nucleare e quelle che individuano le tipologie degli impianti di produzione (**sentenza n. 278 del 2010**), ovvero in relazione alla disciplina dei procedimenti autorizzatori in materia di energia eolica (**sentenza n. 119 del 2010**). Da ultimo, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione di una legge regionale della Sardegna che, a fini di tutela paesaggistica, introduceva una moratoria generalizzata sull'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ritenendola in contrasto con i principi fondamentali statali nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (**sentenza n. 28 del 2025**).

Il governo del territorio può interferire altresì con la materia ***agricoltura***, ad esempio in relazione all'inedificabilità sui terreni agricoli che, per effetto dell'infezione provocata dal batterio della xylella fastidiosa o del complesso del disseccamento rapido dell'olivo (co.di.r.o.), hanno subito l'espianto di ulivi (**sentenza n. 105 del 2017**) o in relazione all'attività agrituristica (**sentenza n. 96 del 2012**).

Il potere di intervento delle Regioni in materia di "governo del territorio" non si estende invece alla disciplina dell'**autorizzazione paesaggistica** che, essendo finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (**sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010**; nello stesso senso, **sentenza n. 232 del 2008**), che

rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (**sentenze nn. 187 e 229 del 2022**).

La Corte ha inoltre ribadito (con la **sentenza n. 113 del 2018**) che la **conservazione ambientale e paesaggistica** spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Con la **sentenza n. 68 del 2018** la Corte sottolinea che il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione a incidenza territoriale posti dalle normative di settore (stabilito dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004) costituisce espressione del «principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente» (**sentenza n. 11 del 2016**). Con la **sentenza n. 240 del 2020** è stato inoltre precisato che in tema di pianificazione paesaggistica è necessario un confronto costante, paritario e leale tra Regione e Stato in funzione di un'intesa di carattere generale che assicuri una tutela unitaria del paesaggio.

Con la sentenza n. 219 del 2021, la Corte ha evidenziato che la **pianificazione paesaggistica** assume, alla luce della vigente normativa, un valore di **limite insuperabile da parte dello stesso legislatore regionale** che volesse, in nome della rigenerazione urbana ed edilizia, disporre deroghe indefinite agli strumenti urbanistici comunali.

Infrastrutture e trasporti

*Per le **grandi reti di trasporto e di navigazione** e i **porti e aeroporti civili** la giurisprudenza della Corte costituzionale ha applicato il principio della "chiamata in sussidiarietà", ammettendo l'intervento statale in materie pure attribuite alla competenza legislativa concorrente delle regioni, a condizione che siano individuate adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le regioni (le intese; ex plurimis la sentenza n. 79 del 2011). La Corte ha applicato il principio della "chiamata in sussidiarietà" anche per le **infrastrutture strategiche** legittimando pertanto l'intervento statale al fine di soddisfare esigenze unitarie (sentenza n. 303 del 2003) e sottolineando la necessità di ricorrere ad adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni nel rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012).*

*Da ultimo, con la **sentenza n. 192 del 2024**, la Consulta ha rilevato la sussistenza di consistenti ostacoli al trasferimento delle funzioni – in particolare di quelle legislative – relative alle materie «porti e aeroporti civili» e «grandi reti di trasporto e di navigazione» giacchè, per un verso, si tratta di materie disciplinate a livello eurounionale e, per altro verso, «le grandi reti di trasporto e i loro nodi infrastrutturali sono parti di un sistema nazionale, costituente una piattaforma essenziale dell'economia e del mercato nazionale, che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale».*

*La materia connessa del **trasporto pubblico locale** è invece riconosciuta dalla Corte costituzionale come di competenza residuale delle regioni (sentenza n. 222 del 2005). In proposito, la sentenza n. 273 del 2013 ha però riconosciuto la legittimità dell'intervento statale per il finanziamento del settore, in considerazione della perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard; in questo quadro l'intervento statale è giustificato dall'esigenza "di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa". Opera inoltre sulla materia anche il principio di "attrazione in sussidiarietà".*

Infrastrutture

Per quanto riguarda le infrastrutture, primaria importanza riveste la già citata **sentenza n. 303 del 2003**, che ha respinto una serie di ricorsi presentati dalle regioni concernenti sia la legge delega (legge n. 443 del 2001, cd. "legge obiettivo"), sia il decreto legislativo n. 190 del 2002. La sentenza, oltre ad affermare i principi richiamati all'inizio della scheda relativi alla "chiamata in sussidiarietà" e al principio di leale collaborazione, rileva che "**la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo** determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che **deve ritenersi non irragionevole**, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto **per soddisfare esigenze unitarie** e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività". Relativamente alle censure che le regioni sollevano avverso il comma 1 dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001, la Corte, pertanto, afferma: "non di lesione di competenza delle regioni si tratta, ma di applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza". Di particolare interesse è, inoltre, il giudizio che attiene alla collocazione della "materia" dei lavori pubblici: "**la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost**., a seguito dell'assetto di competenze delineato dopo il 2001, diversamente da quanto sostenuto in numerosi ricorsi, **non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni**. **Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che** non integrano una vera e propria materia, ma **si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono** e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti".

Sulla materia dei lavori pubblici un'altra sentenza fondamentale è la **sentenza n. 401 del 2007** con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili o infondate, per la maggior parte, le censure prospettate dalle Regioni, facendo sostanzialmente salvo il riparto di competenze legislative fra Stato Regioni e Province autonome così come delineato dal decreto legislativo n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici di lavori, forniture e servizi) nel quale, tra l'altro, era confluita la disciplina delle infrastrutture strategiche. In tale pronuncia la Corte ha ritenuto che **l'attività contrattuale della pubblica amministrazione**, essendo funzionalizzata al perseguimento dell'interesse pubblico, si caratterizza per la esistenza di una **struttura bifasica**: **al momento tipicamente procedimentale di evidenza pubblica, ascrivibile alla materia *tutela della concorrenza* segue un momento negoziale riconducibile alla materia *ordinamento civile***.

Ciò premesso, si segnalano alcune rilevanti sentenze che hanno definito più nel dettaglio il raggio di azione dello Stato.

Con la **sentenza n. 16 del 2010** è stato precisato che **la nozione di infrastrutture non si presta ad essere ricondotta in quella di 'materie'**, prevista dall'art. 117 Cost. Per infrastrutture, invece, devono intendersi le opere finalizzate alla realizzazione di complessi costruttivi destinati ad uso pubblico, nei campi più

diversi, che incidono senza dubbio su materie di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, coordinamento della finanza pubblica ai fini del reperimento e dell'impiego delle risorse), ma coinvolgono anche materie di competenza esclusiva dello Stato, come l'ambiente, la sicurezza e la perequazione delle risorse finanziarie. In tale sentenza la Corte, nel giudicare circa le **modalità di ripartizione del cd. Fondo infrastrutture** (di cui all'articolo 6-*quinquies* del D.L. 112/2008) e dichiarando infondata la questione di illegittimità posta da alcune regioni relativamente alla previsione del semplice parere della Conferenza unificata in luogo dell'intesa.

La Corte fa presente che ai sensi dell'art. 6-sexies, comma 5, del citato D.L. n. 112 del 2008, lo **strumento di attuazione** di quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 6-*quinquies* è **costituito dalle intese istituzionali di programma:** si tratta, dunque, di un incisivo strumento di partecipazione che, **correlato al parere della Conferenza unificata, attribuisce spazio e ruolo adeguati all'intervento regionale**.

Con la già citata **sentenza n. 79 del 2011** la Corte ha affermato che **lo Stato può legittimamente revocare i finanziamenti per la realizzazione di infrastrutture strategiche d'interesse nazionale, senza previa consultazione della Regione interessata**.

Si trattava, in proposito, del finanziamento statale concesso e deliberato dal CIPE per la metropolitana di Parma. Con riferimento alle procedure di localizzazione di infrastrutture strategiche d'interesse nazionale, "si deve rilevare come **la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell'intesa tra Stato e Regione, riguardi soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell'opera,** la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all'attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell'ambito della competenza statale". L'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto. Infatti, la decisione statale di escludere unilateralmente l'opera dal novero di quelle ritenute strategiche sul piano nazionale – e di revocare, di conseguenza, il relativo finanziamento – non incide sulle competenze legislative e amministrative della Regione, che ha piena facoltà di realizzarla con fondi propri.

Altre sentenze hanno invece insistito sulla necessità di un adeguato coinvolgimento regionale.

In proposito, la **sentenza n. 179 del 2012** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, comma 3, lettera *b)*, del D.L. n. 78 del 2010, nella parte

in cui prevede che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non sia stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate», senza che siano previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze.

La Corte ha ricostruito la giurisprudenza per richiamare, da un lato, l'esistenza di un'esigenza unitaria che legittima l'intervento del legislatore statale anche in ordine alla disciplina di procedimenti complessi estranei alle sfere di competenza esclusiva statale affidati alla conferenza di servizi, e per escludere, dall'altro, che l'intera disciplina della conferenza di servizi, e dunque anche la disciplina del superamento del dissenso all'interno di essa, sia riconducibile ad una materia di competenza statale esclusiva, tenuto conto della varietà dei settori coinvolti, molti dei quali sono innegabilmente relativi anche a competenze regionali (es.: governo del territorio, tutela della salute, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali). **L'esigenza di esercizio unitario deve comunque "obbedire alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza costituzionale, fra le quali questa Corte ha sempre annoverato la presenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni".**

La **sentenza n. 274 del 2013** ha poi 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 dal codice dei contratti pubblici dovesse essere raggiunta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto censurato.

A giudizio della Corte, 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».

In questo quadro, la **sentenza n. 74 del 2018** è infine intervenuta sulla legge di bilancio 2017 (legge 232/2016) che ha previsto al comma 140 l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un **Fondo** con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l'anno 2017, 3.150 milioni per l'anno 2018, 3.500 milioni per l'anno 2019 e 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni

dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo **infrastrutturale** del Paese in plurimi settori di spesa. La sentenza n. 74 del 2018 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui non prevede un'intesa con gli enti territoriali in relazione ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri riguardanti settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale.

Grandi reti di trasporto e di navigazione

Anche con riferimento alle ***grandi reti di trasporto e di navigazione*** devono ritenersi applicabili in via generale i principi della giurisprudenza costituzionale in merito alla 'chiamata in sussidiarietà'. In questo quadro, con riferimento ad aspetti specifici, si possono segnalare le seguenti prese di posizione della Corte costituzionale:

- in materia di **legislazione portuale**, la **sentenza n. 79 del 2011** ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla regione Emilia Romagna in ordine all'istituzione, con l'articolo 4, comma 6, del decreto-legge n. 40/2010 di un fondo per le infrastrutture portuali in quanto per la ripartizione del fondo veniva previsto il parere del CIPE, ma non l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni o l'intesa con le singole Regioni interessate. A conferma dell'illegittimità di disposizioni che non prevedano alcuna forma di leale collaborazione tra Stato e Regione si ricorda poi la sentenza n. **261** del **2015,** la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 che, nel disciplinare la procedura di adozione del Piano strategico della portualità e della logistica, non aveva previsto che il piano stesso venisse adottato in sede di Conferenza Stato-Regioni. Viene tuttavia confermata dalla sentenza n. 208 del 2020 la non difformità dalla disciplina costituzionale della istituzione della nuova «Autorità di sistema portuale dello Stretto» ad opera del decreto-legge n. 119 del 2018, che, in quanto deliberata con legge e nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato, non comporta problemi di leale collaborazione con le Regioni. Principi analoghi sono stati affermti nella sentenza n. **113** del **2023**. La pronuncia verte sulla legittimità di una disposizione inerente alla **pianificazione** – *id est* all'adozione del Documento di pianificazine strategica di sistema, DPSS - a opera del **MIT**, inserita in sede di conversione nel decreto-legge n. 121 del 2021. La disposizione (l'art. 5 della legge n. 84 del 1994, come modificato dal citato decreto-legge) prevedeva l'adozione del DPSS con il concorso delle Regioni ridotto al parere in seno alla Confrenza di coordinamento delle AdSP, sentita la Regione interessata da esprimersi entro 45 giorni. La Corte costituzionale ha ritenuto che si trattasse di materia concorrente ("porti civili") nella quale si manifestano esigenze unitarie tali da produrre l'attrazione in sussidiarietà *ex* art. 118 della Costituzione; pertanto ha respinto la questione principale, nella quale si rivendicava un potere legislativo regionale, da esercitarsi sugli aspetti di

dettaglio. Tuttavia ha accolto la questione sul punto della leale collaborazione. Il citato art. 5 è stato dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede che il DPSS sia adottato – sì – dal MIT, ma dopo 45 giorni dall'espressione del parere del comune interessato, previo parere della Conferenza di coordinamento delle AdSP;

- sempre in materia di **legislazione portuale,** la **sentenza n. 378 del 2005** ha dichiarato incostituzionale la disposizione del comma 1-*bis* dell'articolo 8 della legge n. 84/1994, introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge n. 136/2004, la quale prevedeva che qualora entro trenta giorni non si fosse raggiunta l'intesa con la regione interessata, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti indicasse il presidente dell'autorità nell'ambito di una terna formulata dal presidente della giunta regionale, tenendo conto anche delle indicazioni degli enti locali e delle camere di commercio interessati. Ove il presidente della giunta regionale non avesse provveduto alla indicazione della terna entro trenta giorni dalla richiesta allo scopo indirizzatagli dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, questi avrebbe richiesto al Presidente del Consiglio dei ministri di sottoporre la questione al Consiglio dei ministri, che avrebbe provveduto con deliberazione motivata. In proposito, la Corte costituzionale ha evidenziato che "**il meccanismo escogitato per superare la situazione di paralisi determinata dal mancato raggiungimento dell'intesa è tale da svilire il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione**";
- alla **materia portuale** può essere anche in parte ricondotta la **sentenza n. 21 del 2016** che ha previsto l'illegittimità costituzionale dell'articolo 32, comma 1, del decreto-legge n. 133 del 2014 relativa alla configurazione giuridica delle strutture ricettive note come "marina resort" alle quali è assegnato un regime fiscale favorevole on riguardo al trattamento IVA. In tal caso la Corte ha rilevato come l'intervento coinvolgesse materie nelle quali erano ravvisabili vari livelli di competenza tra i quali era impossibile individuare una prevalenza (competenza esclusiva statale in materia tributaria, competenza concorrente nella materia portuale, competenza residuale in materia di turismo). Pertanto in tal caso deve trovare applicazione il principio generale secondo il quale in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non sia possibile determinare la prevalenza, la legittimità del legislatore statale è riconosciuta solo nel rispetto del principio di leale collaborazione che, nel caso di specie, richiede l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;
- in materia di **concessioni demaniali marittime**, la sentenza n. **108** del **2022** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost., delle norme della legge regionale siciliana n. 17 del 2021 che consentivano, per tutte le istanze di concessioni demaniali marittime presentate entro la data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 (indicata nel 18 dicembre 2020), di derogare alle previsioni dei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM), consentendo ai comuni il rilascio di nuove concessioni anche in assenza dell'adozione dei PUDM. La Corte rileva che tutte

le concessioni relative al demanio marittimo devono risultare conformi al piano paesaggistico ed essere sottoposte al relativo procedimento autorizzativo, anche nell'ipotesi in cui la legge regionale preveda deroghe rispetto alle disposizioni previste dal PUDM vigente nel singolo territorio comunale;

- in materia di **trasporto marittimo**, la sentenza **n. 230 del 2013**, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 19, del decreto-legge n. 95/2012 nella parte in cui non prevedeva l'intesa, bensì la semplice consultazione, per le modifiche e integrazioni delle convenzioni per la gestione del servizi pubblico di trasporto marittimo con la Sardegna; infatti, se da un lato la materia appare riconducibile alla tutela della concorrenza, di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera *e)* Cost.), dall'altro lato, l'adozione di intese appare necessaria per garantire il rispetto dell'articolo 53 dello statuto speciale della Regione Sardegna, il quale prevede che la Regione sia "rappresentata nella elaborazione delle tariffe ferroviarie e della regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti terrestri, marittimi ed aerei che possano direttamente interessarla".

Nel **settore aeroportuale**, sono di rilievo due pronunzie sul sostegno finanziario della regione **Abruzzo** alla Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa).

Con la sentenza n. **299** del **2013** è stata dichiarata l'incostituzionalità degli articoli 1 e 2 della legge regionale n. 69 del 2012 che disponeva un **sostegno economico** all'**aeroporto** di **Pescara senza prevedere la previa notifica della misura alla Commissione europea** ai sensi degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in materia di **divieto degli aiuti di Stato**. In questo modo si configurava infatti una violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, il quale stabilisce che le Regioni, al pari dello Stato, debbano esercitare la propria potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. La questione era stata sollevata in via principale dallo Stato e per esso dal Presidente del Consiglio.

Viceversa, con l'ordinanza n. **181** del **2020** la Corte ha dichiarato inammissibile l'incidente di legittimità degli artt. 1 e 2 della legge dell'Abruzzo n. 19 del 2015, «Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)», che prevedevano un aiuto al funzionamento dell'aeroporto, sotto forma di sottoscrizione di aumento di capitale ed erano state sollevate, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La questione era stata sollevata – in questo caso - dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione: la Corte costituzionale ha ritenuto che la Corte dei conti non avesse chiarito a sufficienza per quale motivo la pretesa violazione delle norme europee sugli aiuti di Stato fosse preclusivo per la Corte medesima di svolgere il suo giudizio di legittimità sul rendiconto regionale.

Con riferimento alla disciplina delle **aviosuperfici e dei campi di volo**, la sentenza n. 162 del 2013 ha stabilito l'incostituzionalità della disposizione della legge della Regione Lazio n. 9/2012 che prevede ipotesi di responsabilità in materia di sicurezza della pubblica incolumità, di uso del territorio e di tutela dell'ambiente per i piloti dei velivoli e ulteriori ipotesi a carico del gestore delle aviosuperfici, per quanto riguarda le strutture facenti parte della stessa nella fase di decollo e di atterraggio dell'aeromobile. Questi aspetti sono stati infatti ritenuti riconducibili alla materia di esclusiva competenza statale "ordinamento civile e penale" (art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost.) e non alla materia di legislazione concorrente porti e aeroporti civili (art. 117, terzo comma, Cost.).

Infine la **sentenza 7 del 2016** ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 1, comma 11, del decreto-legge n. 133 del 2014 che assegnava un termine acceleratorio ai fini dell'approvazione da parte del ministero delle infrastrutture e dei trasporti dei **contratti di programma tra l'ENAC e i gestori aeroportuali** senza prevedere alcun coinvolgimento dell'amministrazione regionale interessata. La Corte ha ritenuto che la forma di coinvolgimento più idonea nella fattispecie fosse quella del **parere**.

Nel **settore ferroviario** la medesima **sentenza n. 7 del 2016** ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni del decreto-legge n. 133 del 2014 che, nel disciplinare alcune **procedure per la gestione di grandi infrastrutture di trasporto**, non aveva previsto che l'approvazione dei relativi progetti dovesse avvenire con un adeguato coinvolgimento della regione Puglia (nella forma **dell'intesa**).

I commi 2 e 4 dell'articolo 1 infatti nel definire le procedure di realizzazione delle opere prevedono esclusivamente lo strumento concertativo della conferenza di servizi per superare eventuali dissensi delle amministrazioni a vario titolo coinvolte nell'intervento. Tale forma di coinvolgimento non è stata ritenuta adeguata a garantire il rispetto delle prerogative costituzionali della regione coinvolta: la Corte ha quindi stabilito che l'approvazione dei progetti non possa prescindere dall'intesa con la regione. Secondo un ragionamento analogo è stato dichiarato illegittimo il comma 10-*bis* della medesima disposizione che attribuiva al MIT il compito di redigere il Piano di ammodernamento dell'infrastruttura ferroviaria, con il quale individua, secondo criteri di convenienza economica per il sistema-Paese, le linee ferroviarie da ammodernare. La Corte ha richiesto, vista la natura del documento, che anche su di esso debba essere raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Stato regioni.

Da ultimo si ricorda che, con la **sentenza n. 192 del 2024**, la Corte costituzionale ha affermato che **sussistono consistenti ostacoli** al **trasferimento delle funzioni** – in particolare di quelle **legislative** – relative alle materie **«porti e aeroporti civili»** e **«grandi reti di trasporto e di navigazione»**. La Corte ha

riscontrato, da un lato, che «le reti di trasporto e le infrastrutture che ne sono i nodi fondamentali – come i porti e gli aeroporti – sono parti di un sistema euronazionale. Vi è, infatti, una disciplina eurounionale delle reti e dei trasporti, dei piani europei di sviluppo di alcuni grandi direttrici di trasporto (sia ferroviario che su strada), dei progetti di investimento cofinanziati dall'Unione». Dall'altro lato, che «le grandi reti di trasporto e i loro nodi infrastrutturali sono parti di un sistema nazionale, costituente una piattaforma essenziale dell'economia e del mercato nazionale, che richiede, nel rispetto della normativa eurounionale, il mantenimento di fondamentali funzioni, in primo luogo, di normazione, a livello statale».

Il trasporto pubblico locale

In materia di trasporti, merita ricordare che la materia del **trasporto pubblico locale** è assegnata alla **competenza legislativa residuale delle regioni**, come affermato dalla Corte costituzionale in particolare con la sentenza **n. 222 del 2005**. In proposito, la Corte è successivamente intervenuta con le seguenti pronunce:

- la sentenza **n. 273 del 2013** del 6 novembre 2013, si è espressa sulla **costituzionalità** del **Fondo per il finanziamento del trasporto pubblico locale**, anche ferroviario, nelle regioni a statuto ordinario, il c.d. Fondo TPL, alimentato allora da un'aliquota di compartecipazione su gasolio e benzina di autotrazione ed istituito dalla legge di stabilità 2013 (legge n. 228/2012). Rispetto a numerosi aspetti della disposizione la regione Veneto aveva infatti sollevato una questione di legittimità costituzionale per la presunta violazione degli articoli 117 e 119 della Costituzione e, in particolare, del divieto, conseguente al riparto di competenze tra Stato e regioni, di istituzione di fondi a destinazione vincolata statali in materia di competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni, come è il trasporto pubblico locale. La Corte ha però rigettato il ricorso, rilevando come non si tratti di un fondo a destinazione vincolata in quanto la finalità del fondo è quella di assicurare in via generale il concorso finanziario dello Stato al trasporto pubblico locale senza vincolare il legislatore regionale a uno specifico impiego delle risorse stanziate in tale settore materiale, ascrivibile alla potestà legislativa regionale. La Corte ha inoltre rilevato la perdurante inattuazione dell'articolo 119 della Costituzione, a causa della mancata individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e dei costi standard; pertanto, in questa situazione "l'intervento dello Stato è ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa". Coerentemente con questa impostazione la Corte ha però dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 244, della legge n. 190 del 2014 nella parte in cui non prevedeva **l'intesa** in sede di competenza Stato-Regioni che dispone il riparto tra le regioni di risorse a titolo di concorso per il rinnovo del parco veicolare su gomma. Il coinvolgimento "forte", nella forma dell'intesa, discende anche dal fatto che, pur prevedendo la

norma specifici criteri di riparto, non ne specifica l'incidenza né la ponderazione.

Nel medesimo ambito, la Corte con la **sentenza n. 74 del 2019** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 71, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 nella parte in cui non ha previsto che il decreto interministeriale, concernente le modalità di utilizzo su base regionale delle risorse ivi previste, fosse emanato previa **intesa in sede di Conferenza unificata**.

- la sentenza **n. 41 del 2013** si è invece soffermata sul **rapporto tra la competenza regionale in materia di trasporto pubblico locale e i poteri dell'Autorità di regolazione dei trasporti**, istituita dall'articolo 37 del decreto-legge n. 201/2011. In proposito, la Corte ha affermato che "le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della ratio che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito".
- la **sentenza n. 264 del 2013** è intervenuta in materia di **autotrasporto pubblico non di linea**. In particolare, è stata dichiarata l'incostituzionalità della disciplina della Regione Molise (L.R. n. 25/2012) in quanto, attraverso la costituzione di un **ruolo dei conducenti** di autoservizi pubblici non di linea, l'iscrizione al quale era condizione necessaria per l'esercizio dell'attività sul territorio regionale, si determinava "un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale […] con ciò violando anche il principio di parità di trattamento […] sotteso alla previsione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento". Anche in questo caso si configurava quindi una violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione.
- Con riferimento ai **limiti delle competenze regionali**, la **sentenza n. 5 del 2019** ha dichiarato illegittime, in quanto considerate in violazione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, le disposizioni della regione Piemonte che introducevano dei limiti per le imprese svolgenti **servizi di trasporto mediante noleggio di autobus con conducente** (di cui alla legge n. 218 del 2013) per l'utilizzo di bus con età superiore a 15 anni e più di un milione di chilometri e, con valutazioni sostanzialmente analoghe, le sentenze n. 64 del 2018 e n. 95 del 2019 che hanno dichiarato illegittime norme della regione Puglia che fissavano sanzioni più severe rispetto alla normativa nazionale nel caso di mancanza dei requisiti per l'esercizio del servizio e specifici obblighi per le medesime imprese di cui alla legge n. 218 del 2013. Analogamente, con sentenza n. 129 del 2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per

violazione della competenza esclusiva statale, delle norme della Puglia (legge regionale n. 27 del 2019) in materia di attività di **noleggio di autobus con conducente** nella parte in cui disciplinano, diversamente dal Codice della strada, le sanzioni per tale attività svolta abusivamente. La Corte ha ribadito che la disciplina della circolazione stradale rientra nella competenza esclusiva statale, inerendo a varie materie ad essa riservate in base all'art.117, secondo comma, Cost., in particolare alla lettera *h*), relativa alla materia "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale" (sentenze n. 77 del 2013, n. 223 del 2010 e n. 428 del 2004).

- Con la sentenza n. **56** del **2020,** avente a oggetto alcune disposizioni della **riforma dei servizi di trasporto non di linea** mediante **noleggio con conducente** (**NCC**) previste dal decreto-legge n.135 del 2018, la Corte ha confermato **il principio dell'attrazione in sussidiarietà** nell'ambito delle competenze statali in tema di concorrenza, della disciplina dei limiti esistenti tra più attività economiche contigue ma delle quali una rappresenta un servizio pubblico (il servizio taxi) mentre l'altra (il noleggio con conducente) un'attività di mercato (seppur soggetta ad autorizzazione), confermando quindi la legittimità dell'intervento statale sulla materia e precisando che tale intervento deve "rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007)". In tal caso la Corte ritiene che tra le possibili misure di intervento lo Stato "prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi". Sulla base di tali principi la Corte ha dichiarato l'illegittimità della disposizione con la quale si disponeva che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente debba avvenire presso una delle rimesse, con ritorno alle stesse (nuova formulazione del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992)**.** La Corte costituzionale ha in particolare sostenuto che tale obbligo "si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole".

Con la sentenza n. 112 del 2022, la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale di una serie di norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di **trasferimento delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC prima del limite del quinquennio dal rilascio** e di **determinazione dei canoni delle concessioni demaniali marittime per i beni demaniali dello Stato**; si tratta rispettivamente delle seguenti, per violazione delle competenze esclusive statali in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile.

Ordinamento della comunicazione

*L'**ordinamento della comunicazione** viene ricondotto dalla giurisprudenza costituzionale tra le materie per le quali è prevista "l'attrazione in sussidarietà" (si veda ad esempio la sentenza n. 163 del 2012). La Corte ha inoltre rilevato (sentenza n. 336 del 2005) come la materia "ordinamento della comunicazione" possa "intersecarsi" con le materie di competenza esclusiva statale della "tutela della concorrenza" (art. 117, secondo comma, lettera e) e del coordinamento informativo statistico e informatico (art. 117, secondo comma, lettera r). Ciò in un contesto in cui, già precedentemente alla riforma costituzionale del 2001, era stato sottolineato il legame tra ordinamento della comunicazione e tutela della libertà d'informazione, e quindi, del valore costituzionale della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.; sentenza n. 348 del 1990).*

*Con la **sentenza n. 192 del 2024**, la Consulta ha rilevato che il trasferimento delle ulteriori funzioni, in particolare di quelle legislative, concernenti la materia «ordinamento della comunicazione» incontra ostacoli di ordine giuridico e tecnico, che rendono eccezionali e residuali le funzioni che possono essere devolute.*

Appare nella giurisprudenza costituzionale la tendenza a tutelare, nella materia ***ordinamento della comunicazione***, l'esercizio delle funzioni unitarie da parte dello Stato, contemperata dall'individuazione di **procedure concertative e di coordinamento orizzontale** con le Regioni quando, in una materia come l'**ordinamento della comunicazione**, di legislazione concorrente, si ponga l'esigenza dell'**attrazione in sussidiarietà** dell'esercizio della funzione da parte dello Stato (cfr. *ex plurimis*, la sentenza n. 303 del 2003) così come l'esigenza di tutela del diritto costituzionalmente garantito di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) – preservando, comunque, spazi di differenziazione alle autonomie territoriali. A tale proposito si ricorda che la Corte costituzionale – pur sotto la vigenza del vecchio Titolo V - ha riconosciuto all'informazione la natura di "condizione preliminare […] per l'attuazione ad ogni livello, centrale e locale, della forma propria dello Stato democratico" nella quale "qualsivoglia soggetto o organo rappresentativo investito di competenze di natura politica" (e quindi anche le Regioni) "non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego di comunicazione di massa" (**sentenza n. 348 del**

1990). Ulteriori vincoli derivano inoltre dalle normative dell'Unione europea di settore che impongono un adeguamento alle stesse sia sulla fonte statale che su quelle regionali. Si è andata progressivamente stratificando una giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 29 del 1996; 201, 303, 307, 308, 313, 324 del 2003) secondo la quale l'attribuzione di competenza legislativa regionale diviene plausibile relativamente a taluni aspetti della materia informativa e radiotelevisiva. Tale giurisprudenza enuclea l'esercizio della competenza legislativa da parte della Regione nella misura in cui sia rispettosa delle previsioni della legislazione (statale) «di sistema».

In questo quadro, ai sensi della **sentenza n. 163 del 2012**, alla luce dell'istituto della chiamata in sussidiarietà, lo Stato può esercitare funzioni sia amministrative che legislative in materie di competenza concorrente e residuale quando esigenze di esercizio unitario lo richiedano, purché l'intervento statale sia proporzionato e pertinente rispetto allo scopo perseguito e non leda il principio di leale collaborazione. Come più volte affermato dalla Corte, tuttavia "nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di **un'intesa**, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni" (*ex plurimis*, sentenze nn. 383 e 62 del 2005, n. 6 del 2004, n. 278 del 2010 e n. 165 del 2011).

La Corte costituzionale era già intervenuta per garantire l'**esercizio unitario delle competenze in materia di comunicazioni** anche con la **sentenza n. 336 del 2005** relativa ad alcune disposizioni del codice delle comunicazioni elettroniche in materia di installazione degli impianti, impugnate in quanto ritenute disposizioni di dettaglio e, quindi, lesive della competenza regionale. La Corte ha infatti precisato che nel caso specifico non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete. Ciò comporta che i relativi **procedimenti autorizzatori** dovrebbero essere necessariamente **disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale**, dovendosi evitare ogni frammentazione degli interventi. Ed è, dunque, alla luce di tali esigenze e finalità che dovrebbero essere valutate ampiezza ed operatività dei principî fondamentali riservati alla legislazione dello Stato.

Con la **sentenza n. 47 del 2015** la Corte, richiamando la stessa sentenza n. 336 del 2005, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma regionale (art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 "Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici") che imponeva oneri per il rilascio di autorizzazioni all'istallazione e modifica di impianti di telecomunicazioni e radiodiffusione non previsti da leggi statali e determinati con provvedimenti della

Giunta regionale. Con la sentenza n. 336 del 2005 infatti, **l'articolo 93 del Codice delle comunicazioni elettroniche,** che prevede che le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possano imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge, è stato ritenuto "espressione di un **principio fondamentale**, **in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio**, **attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni**".

Tale principio è stato ribadito nella **sentenza n. 246 del 2020**, nella quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Veneto (legge n. 11 del 2001) che prevedeva il pagamento di canoni, a carico degli operatori della comunicazione, per l'installazione e fornitura di reti e per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, così come per la installazione e gestione di sottoservizi e di impianti di sostegno di servizi fuori suolo. L'imposizione di oneri pecuniari va infatti ricondotta alla materia «ordinamento della comunicazione», laddove persegue il duplice e concorrente obiettivo della libertà nella fornitura del relativo servizio, in quanto di preminente interesse generale, e della tutela del diritto di iniziativa economica degli operatori, da svolgersi in regime di concorrenza, proprio al fine di garantire il più ampio accesso all'uso dei mezzi di comunicazione elettronica. La Corte esclude altresì che la riserva di legge contenuta nell'art. 93 del Codice consenta anche un intervento del legislatore regionale, per evitare che ogni singola Regione possa liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni (cfr. anche sentenza n. 272 del 2010).

Nella medesima sentenza n. 336 del 2005 la Corte ha poi rilevato come l'ambito materiale *ordinamento della comunicazione* possa "intersecarsi" con le materie di competenza esclusiva statale della *tutela della concorrenza* (art. 117, secondo comma, lettera *e*)) e del *coordinamento informativo statistico e informatico* (art. 117, secondo comma, lettera *r*))[18].

Alla medesima logica appare rispondere anche la **sentenza n. 307 del 2003**, con la quale la Corte costituzionale ha stabilito che è costituzionalmente **illegittimo**, introdurre un **valore limite di induzione magnetica in prossimità di determinati edifici ed aree, il quale si sovrapponga ai limiti di esposizione fissati dallo**

[18] Con riferimento al coordinamento informativo statistico e informatico si rileva che la Corte costituzionale ne ha precisato con una serie di interventi il contenuto: esso riguarda anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, dovendosi procedere ad apposite intese quando si vada a coinvolgere l'organizzazione amministrativa delle regioni (sentenza n. 31 del 2005); non è solo un coordinamento tecnico di trasmissione dei dati ma riguarda anche le modalità con le quali questi sono raccolti (sentenza n. 240 del 2007); cfr. anche le sentenze n. 133 del 2008, n. 145 del 2008, 232 del 2009, n. 15 del 2010 (con la quale al coordinamento è stata ricondotta l'attività dello sportello unico delle attività produttive), n. 293 del 2012 (con la quale al coordinamento è stata ricondotta l'anagrafe delle opere pubbliche incompiute) e n. 46 del 2013.

Stato. Infatti, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Da ultimo, con la **sentenza n. 192 del 2024** in materia di autonomia differenziata, la Corte ha rilevato che il **trasferimento delle ulteriori funzioni**, in particolare di quelle **legislative**, concernenti la materia «ordinamento della comunicazione» incontra **ostacoli di ordine giuridico e tecnico**, che rendono eccezionali e residuali le funzioni che possono essere devolute.

In tale materia, infatti, «confluiscono il **diritto delle comunicazioni elettroniche** e il **diritto di internet**, che trovano la loro disciplina in un complesso assai esteso di atti normativi dell'Unione europea, che hanno il precipuo scopo di realizzare un **mercato unico digitale** che sia inclusivo, competitivo e rispettoso dei diritti fondamentali. Proprio perché si tratta di creare e garantire il mercato unico europeo, in cui le comunicazioni elettroniche e internet svolgono un ruolo fondamentale, gli atti legislativi europei sono, di regola, di massima armonizzazione, lasciando poco spazio agli Stati membri e precludendo, in linea di massima, regolamentazioni territorialmente frammentate che potrebbero fungere da ostacolo al funzionamento di tale mercato. Gran parte delle funzioni riguardanti la materia hanno finalità pro-concorrenziali e di tutela del consumatore e, perciò, afferiscono alla materia «**tutela della concorrenza**» di competenza esclusiva dello Stato, potendo difficilmente essere separate da altre funzioni limitate esclusivamente alla comunicazione».

A tale proposito la Corte costituzionale ha aggiunto, poi, che sulla infrastruttura di rete, nei sistemi di comunicazione e su internet circolano ingenti masse di **dati personali**, rispetto ai quali si pone l'esigenza di garanzia del **diritto fondamentale alla tutela dei dati personali**, che, in talune circostanze, va contemperato con l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e con quello all'accertamento e alla repressione dei reati. Queste esigenze hanno portato ad una vasta regolazione di matrice eurounitaria, che, in linea di massima, lascia spazi assai esigui all'intervento regolatorio degli Stati membri e mal si concilia con differenziazioni regionali.

Energia

*La potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni in materia di **energia** ha conosciuto una serie di interventi del giudice costituzionale, che, divenuti sempre più numerosi dal 2004, hanno finito per incidere profondamente sulle relazioni tra i livelli territoriali di governo, nell'ottica di un approccio al settore energetico, inteso non tanto come "materia", quanto, invece, quale "politica energetica nazionale", nel quale spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali (C. Cost. sent. n. 383 del 2005).*

In linea generale, il giudice costituzionale giustifica e legittima, con riferimento al settore energetico, la norma che attribuisce maggiori poteri amministrativi ad organi statali, in quanto ritenuti gli unici a cui non sfugge la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia e quindi idonei ad operare in modo adeguato per ridurre eventuali situazioni di gravi carenze a livello nazionale, seppure a determinate condizioni. Secondo costante giurisprudenza, infatti, la disciplina statale può conferire allo Stato il potere di emanare degli indirizzi ed anche di incidere indirettamente ed in modo significativo sul territorio e quindi sui relativi poteri regionali (C. Cost. sent. n. 383 del 2005 e C. Cost. sent. n. 303 del 2003).

La giurisprudenza della Corte costituzionale riconosce in astratto sempre ammissibile l'avocazione sussidiaria da parte dello Stato di funzioni amministrative e legislative concernenti l'individuazione (e anche la realizzazione) degli interventi in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione. In concreto, però, al fine di valutare la legittimità dell'attrazione in sussidiarietà, deve essere effettuato un giudizio sulla proporzionalità degli interventi stessi.

Corrispettivamente, secondo la Corte la materia in parola afferisce a funzioni il cui trasferimento alle regioni – nell'ambito dell'attuazione del cd. regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, Cost. – è per ragioni di ordine sia

giuridico che tecnico o economico difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà (sentenza n. 192 del 2024).

La "natura strategica" degli interventi "urgenti ed indifferibili" può soddisfare il principio di proporzionalità, se l'intervento statale è finalizzato a garantire l'effettività dell'attuazione e realizzazione «in modo unitario e coordinato» degli interventi individuati. Al riguardo, la Corte ha poi costantemente affermato il principio del doveroso coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nei processi decisionali di elaborazione e realizzazione delle politiche energetiche (tra le più recenti pronunce, si richiama la sent. 170 del 2017).

Posta la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», spetta comunque «allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. - come per le procedure di assegnazione delle concessioni (ad. es. idroelettriche e del gas), che rientrano nella tutela della concorrenza (C. Cost. sentenza n. 1 del 2008 e sentenza 117 del 2022).

Per affrontare la questione del riparto di competenze in materia energetica, non si può che partire da una premessa, inerente «**i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario**» di cui al primo comma dell'articolo 117 Cost.

L'articolo 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) introduce una base giuridica specifica per il settore dell'energia, basata su competenze condivise fra l'UE e i Paesi membri.

La politica energetica dell'Unione, nel quadro del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'**esigenza di preservare e migliorare l'ambiente**, si articola essenzialmente su quattro linee di intervento: a) garantire il funzionamento del **mercato dell'energia**, b) garantire la **sicurezza dell'approvvigionamento** energetico nell'Unione, c) **promuovere** il **risparmio** energetico, l'efficienza energetica e lo **sviluppo di energie nuove e rinnovabili**, d) promuovere l'interconnessione delle reti energetiche.

L'articolo 194 TFUE riconosce, invero, in capo ad ogni Stato membro, il **diritto di «determinare le condizioni di utilizzo delle sue fonti energetiche,** la scelta tra varie fonti e la struttura generale del suo approvvigionamento energetico» (paragrafo 2).

Tuttavia, tale ultima previsione va contemperata con le ulteriori disposizioni del Trattato che attengono alle competenze unionali in materia di

politica dell'ambiente (articoli 11 e da 191 a 193 del TFUE), venendo, infatti, fatta salva l'adozione, a date condizioni, quali il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio, di misure aventi una sensibile incidenza sulla scelta di uno Stato membro tra diverse fonti di energia e sulla struttura generale dell'approvvigionamento energetico (articolo 192, paragrafo 2, lettera *c)*, TFUE).

La **politica energetica nazionale** si inserisce, dunque, **in una strategia comune europea**, la quale, soprattutto nei suoi più recenti sviluppi – rappresentati dal *Green New deal* e dal *Next Generation EU* – è volta a **privilegiare** lo **sviluppo delle fonti rinnovabili** e dell'efficienza energetica.

«I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario» di cui al primo comma dell'articolo 117 Cost. sono peraltro **anche di natura concorrenziale**, come più volte hanno ribadito le Istituzioni europee e la Corte costituzionale.

La riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha introdotto la competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ma spetta comunque «allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e)* Cost. – come per le procedure di assegnazione delle concessioni, che rientrano nella tutela della concorrenza (C. Cost. **sentenza n. 1 del 2008**) –, oltre che stabilire i principi fondamentali per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia (sentenza 383 del 2005. Si rinvia, sul punto, anche alla recente **sentenza 117 del 2022**, cfr. *infra*).

Ancora in via di premessa è opportuno ricordare che, secondo quanto affermato nella **sentenza n. 192 del 2024**, emessa nell'ambito del giudizio di costituzionalità sulla legge n. 86/2024, attuativa dell'**autonomia differenziata** ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (previsione, quella costituzionale, che secondo la Corte va interpretata «coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni»), la materia rappresentata da «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» è tra quelle materie cui pure si riferisce l'**art. 116, terzo comma, Cost.**, ma alle quali «afferiscono funzioni il cui **trasferimento** è, in linea di massima, **difficilmente giustificabile** secondo il principio di sussidiarietà». Vi sono, infatti, motivi – continua la Corte – «di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento». Tali motivi, peraltro, risultano «particolarmente marcati» proprio con riferimento alle funzioni, specialmente quelle legislative, concernenti questa la materia «produzione, trasporto e distribuzione di energia»: si tratta, infatti, di «una materia disciplinata dal diritto eurounionale in funzione della realizzazione del **mercato interno dell'energia**, della tutela del consumatore e della sicurezza energetica». A tal fine, come visto, la disciplina eurounitaria «si occupa dettagliatamente della generazione di energia, delle reti di trasmissione,

delle reti di distribuzione e della vendita al consumatore, in modo da realizzare un mercato effettivamente aperto, in cui deve impedirsi che un operatore verticalmente integrato possa discriminare l'accesso alla rete da parte di operatori concorrenti o sfruttare informazioni commercialmente sensibili».

Inoltre, continua la Corte, il diritto dell'Unione «ha previsto in ogni Stato membro l'istituzione di un'**Autorità indipendente**, titolare di rilevanti competenze, tra cui quella di determinare o di approvare, secondo criteri trasparenti, le tariffe di trasmissione e di distribuzione»: tale Autorità deve essere garantita la piena indipendenza dal potere politico (Corte di giustizia dell'Unione europea, quarta sezione, sentenza 2 settembre 2021, Commissione europea, in causa C-718/18, punti da 103 al 114).

Il sistema elettrico deve poi assicurare l'interoperabilità delle reti a livello europeo, assicurando gli scambi transfrontalieri, «col duplice obiettivo di realizzare il mercato europeo dell'energia e di assicurare, in ciascuno Stato membro, la sicurezza energetica, soprattutto in caso di "sbilanciamento" del sistema nazionale. Pertanto, esiste **un principio di solidarietà tra gli Stati membri in campo energetico** (CGUE, grande camera, sentenza 15 luglio 2020, Repubblica federale di Germania, in causa C-848/19, punti da 37 a 53), cui devono uniformarsi le regole nazionali e la conformazione delle reti, senza ostacoli su base territoriale».

Ciò premesso, nella giurisprudenza costituzionale, l'interpretazione del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, che tra le materie di legislazione concorrente pone **la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia**, ha portato ad identificare tale espressione con la nozione di "settore energetico" o di "politica energetica nazionale".

La Corte costituzionale ha avuto modo di soffermarsi in molteplici occasioni sul rapporto tra Stato e Regioni relativamente alle questioni concernenti il **settore energetico**[19].

Quanto alla **delimitazione della materia produzione, trasporto e distribuzione** nazionale dell'energia, la Corte, con la **sentenza n. 383 del 2005**, ha avuto modo di affermare che «l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondere alla nozione di "**settore energetico**" di cui alla legge n. 239 del 2004, così come alla nozione di "**politica energetica nazionale**» utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. n. 112/1998 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli

[19] In proposito, si richiama il lavoro predisposto dal Servizio Studi della Corte Costituzionale *Produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia*, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, nel quale è raccolta la giurisprudenza della Corte relativa al settore energetico, negli anni 2002-2015, ripartita per ambiti di intervento (fonti rinnovabili, produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, progettazione e localizzazione degli impianti, etc..). A tale lavoro ci si richiama nel presente paragrafo.

enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che era esplicitamente comprensiva di «qualunque fonte di energia». Su questa premessa, la legge n. 239 del 2004, riordinando l'intero settore energetico e determinandone i principî fondamentali, si riferisce espressamente nell'art. 1, comma 2, lettere *a)*, *b)* e *c)*, anche alle attività relative agli oli minerali ed al gas naturale, nonché genericamente alla distribuzione dell'energia elettrica.

In secondo luogo, la stessa "distribuzione locale dell'energia" è utilizzata dalla normativa comunitaria e nazionale come possibile articolazione – a fini gestionali – della rete di distribuzione nazionale (cfr. il decreto legislativo n. 79/1999 di attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica); per di più essa è determinata nella sua consistenza dagli organi e attraverso le procedure operanti a livello nazionale e comunque sottoposta alla legislazione nazionale e ad una normativa tecnica unitaria.

Si tratta quindi di una nozione che – sia pure rilevante a livello amministrativo e gestionale – non può legittimare «l'individuazione di una autonoma materia legislativa sul piano del riparto costituzionale delle competenze fra Stato e Regioni».

Per meglio comprendere i limiti della potestà regionale nel settore dell'energia, oltre ai già ricordati vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, occorre tener presente che in molti casi la disciplina della materia quasi inevitabilmente coinvolge altri valori costituzionali, quali la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela della libertà di impresa, la tutela della concorrenza, la salvaguardia dell'ordine pubblico e della sicurezza o la tutela dell'ambiente.

Per questa complessa serie di ragioni, che in qualche modo condizionano il ruolo regionale, la Corte ha però ritenuto di sottolineare che le competenze regionali richiedono un adeguato riconoscimento del principio di **leale collaborazione**. Con la citata **sentenza n. 383 del 2005**, la Corte si è pronunciata sui ricorsi promossi dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento avverso numerose disposizioni del decreto-legge n. 239/2003, recante misure urgenti per garantire la sicurezza del **sistema elettrico nazionale** (convertito con modificazioni, dalla legge n. 290/2003), e della legge di **riordino del settore energetico** (legge n. 239/2004). La sentenza ha parzialmente accolto i motivi di ricorso, con dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge n. 239/2003. In due casi, la dichiarazione di incostituzionalità consegue al riconoscimento della natura di dettaglio delle disposizioni del decreto-legge, non idonee come tali ad integrare gli estremi di principi fondamentali in materia di legislazione concorrente.

Il filo conduttore della sentenza è tuttavia la ricognizione, ai sensi dei principi affermati nella precedente **sentenza n. 6 del 2004**, dei requisiti necessari ad assicurare in concreto,

in relazione alle fattispecie concrete oggetto di impugnazione, la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di **leale collaborazione**.

In questa ottica, la Corte ha dichiarato incostituzionali numerose disposizioni del decreto-legge n. 239/2003, per la parte nella quale non prevedono che i poteri attribuiti agli organi statali debbano essere esercitati d'intesa, a seconda dei casi, con la Conferenza unificata Stato-regioni e Stato-città di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281/1997, oppure direttamente con le regioni e le province interessate.

Particolare rilievo assume poi la definizione da parte della Corte delle caratteristiche che le **intese** in questione debbono assumere, con la sottolineatura del **carattere necessariamente paritario** delle stesse.

Si richiama, in proposito, la **sentenza n. 131 del 2016**, in cui la Corte afferma come essa in varie occasioni abbia avuto modo di pronunciarsi su norme statali che disciplinano la realizzazione di infrastrutture energetiche, subordinandole all'intesa con le regioni (fra esse, lo stesso art. 1, comma 7, lettera *n)* della legge n. 239/2004 su cui si è pronunciata la sentenza n. 117 del 2013) e le ha qualificate come norme recanti principi fondamentali della materia (con riguardo agli artt. 1, commi 7, lettera *g)*, e 8, lettera *b)*, numero 2, della medesima legge n. 239/2004 e all'art. 52-*quinquies* del D.P.R. n. 327/2001 il riferimento è alla sentenza n. 182 del 2013). Si tratta di norme – afferma la Corte – che ridefiniscono, «in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione» delle opere, «in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario» (**sentenza n. 119 del 2014**), ma anche in relazione «ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 331 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (sentenza n. 182 del 2013).

Il legislatore statale ha dunque preso atto dell'interferenza, negli ambiti considerati, di competenze dello Stato e delle Regioni e ha individuato «lo strumento per risolvere i possibili conflitti nell'atto maggiormente espressivo del principio di leale collaborazione» (**sentenza n. 117 del 2013**). Tale è l'**intesa**, costruita in modo da evitare, per quanto possibile, che la decisione sia adottata unilateralmente da una delle parti. La disciplina normativa di tutte le forme collaborative e dell'intesa stessa spetta al legislatore statale anche quando «la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia» (**sentenza n. 331 del 2010**). A tal proposito la Corte ha precisato che «determinare le forme ed i modi della collaborazione, nonché le vie per superare l'eventuale stallo ingenerato dal perdurante dissenso tra le parti, caratterizza, quale principio fondamentale, l'assetto normativo vigente e le stesse opportunità di efficace conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale» (sentenza n. 331 del 2010).

I principi sopra esposti sono anche alla base della più recente **sentenza n. 170 del 2017**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge n. 133/2014, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto ministeriale volto a stabilire le modalità di conferimento del titolo concessorio unico per le attività di **ricerca** e **coltivazione** di **idrocarburi**, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

Con particolare riferimento alle **procedure di autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti**, la Corte, con la **sentenza n. 6 del 2004**, relativa al contenzioso costituzionale sorto tra Stato e Regioni sulle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 7/2002, convertito dalla legge n. 55/2002, recante "misure urgenti per garantire la sicurezza del settore elettrico nazionale", ha sciolto alcuni dubbi interpretativi relativi al rapporto fra le competenze legislative e le funzioni amministrative dello Stato, delle regioni e degli enti locali in materia.

La disciplina statale impugnata (conosciuta come "decreto sblocca centrali *bis*"), è stata adottata dal Governo al fine di consentire che i processi di costruzione di nuove centrali (superiori ai 300MW) e di ampliamento di quelle già esistenti, potessero avviarsi nonostante gli impedimenti frapposti dalle autorità locali competenti a rilasciare le autorizzazioni. In questo senso, proprio al fine di evitare il pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale e di garantire la necessaria copertura del fabbisogno nazionale, come recita il testo di legge, si è provveduto ad istituire un'**autorizzazione unica** rilasciata dal Ministero delle attività produttive (ora dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) in luogo delle autorizzazioni, concessioni ed atti di assenso comunque denominati, previsti dalle norme vigenti. La disciplina statale, peraltro, non ha precluso il coinvolgimento delle regioni, perché ha previsto che le opere da autorizzare fossero definite in un accordo da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni, rendendo partecipe del procedimento la singola eegione interessata. Segnatamente, dunque, la Corte, nel dichiarare infondati i ricorsi delle regioni Umbria, Basilicata e Toscana avverso il citato decreto-legge n. 7/2002, ha confermato il proprio indirizzo giurisprudenziale in base al quale per giudicare della legittimità costituzionale della norma impugnata bisogna non già considerare la conformità rispetto all'articolo 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'articolo 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, dall'altro al principio della leale collaborazione.

La Corte con la **sentenza n. 46 del 2021** ha precisato la definizione di "**fonti energetiche rinnovabili**". Le fonti in questione si caratterizzano per il fatto che il loro utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future. Tali fonti energetiche godono – come sopra illustrato, sulla base dei principi derivanti

dall'ordinamento dell'Unione europea – di un *favor*: esiste cioè un principio, a esse riferite, di massima diffusione e di semplificazione dei procedimenti autorizzatori.

Con riferimento alle **procedure semplificate per la conclusione dei procedimenti amministrativi** inerenti la costruzione e l'esercizio degli **impianti alimentati a fonti rinnovabili**, con la sentenza **n. 194 del 2010**, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Molise 7 agosto 2009, n. 22, che attribuiva ai Comuni la competenza autorizzativa degli impianti per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili con capacità di generazione non superiore a 1 Mw elettrico, secondo le procedure semplificate stabilite dalle linee guida regionali. La Corte ha accolto la tesi del Presidente del Consiglio dei Ministri secondo la quale la norma regionale, pur richiamando la disciplina statale, poneva una normativa contrastante con quella nazionale di settore, costituita dall'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003 e ss. mod. e int..

La Corte, in particolare ha osservato – con riguardo alla regolamentazione dei titoli abilitativi per la costruzione ed esercizio di impianti a fonti rinnovabili – che è riconoscibile l'esercizio della legislazione di principio dello Stato in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (cui va ricondotta la disciplina degli insediamenti di impianti eolici e fotovoltaici: sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006), per esigenze di uniformità e di esercizio unitario di funzioni amministrative relative ai problemi energetici di livello nazionale (sentenza n. 383 del 2005), come più in generale nelle materie di competenza concorrente (sentenza n. 119 del 2010).

L'autorizzazione unica prevista dal d.lgs. n. 387/2003, derogabile a favore di procedure semplificate, determina, del resto, una procedura uniforme mirata a realizzare le esigenze di tempestività e **contenimento dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi** inerenti alla costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, che resterebbe vanificata ove ad essa si abbinasse o sostituisse una disciplina regionale, anche se concepita nell'ambito di una diversa materia (ordinanza n. 203 del 2006).

Con la successiva **sentenza n. 99 del 2012**, la Corte ha affermato che «Il legislatore statale, attraverso la disciplina delle **procedure per l'autorizzazione degli impianti** di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto princìpi che, per costante giurisprudenza, **non tollerano eccezioni** sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione».

Tali princìpi, come ribadito anche nella **sentenza n. 69 del 2018**, sono contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e nel d.lgs. n. 28 del 2011. Nella pronuncia testé citata la Corte ha censurato la disciplina dalla Regione Veneto (art. 111, co. 2, L.R. n. 30/2016), che, nello stabilire in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, distanze minime per la collocazione

degli impianti, non previste dalla disciplina statale, non garantisce il rispetto di questi princìpi fondamentali e non permette un'adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti.

La Corte costituzionale riconosce la natura di principi fondamentali della materia anche delle disposizioni contenute nelle **linee guida**, di cui al **D.M. 10 settembre 2010**, emanate in base all'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387/2003, non ancora aggiornate in attuazione del d.lgs. n. 199/2021. Esse, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e regioni (**sentenze n. 77 e 216 del 2022 e sentenza n. 27 del 2023**) e sono, per giurisprudenza costante della Corte costituzionale, vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria in settori squisitamente tecnici (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018).

Con la citata sentenza n. 27 del 2023, la Corte ha anche ribadito la **necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili**» (sentenza n. 286 del 2019, in senso analogo, *ex multis*, sentenze n. 221, n. 216 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011), quale **obiettivo perseguito a livello europeo** dalle direttive 2007/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE, nonché dalle norme nazionali di attuazione (d.lgs. n. 387/2003, d.lgs. n. 28/2011 e, da ultimo, d.lgs. n. 199/2021), «nel comune intento "di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra" (sentenza n. 275 del 2012; nello stesso senso, sentenze n. 46 del 2021, n. 237 del 2020, n. 148 del 2019 e n. 85 del 2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza n. 77 del 2022)» (sentenze n. 216 e n. 121 del 2022). Di qui l'illegittimità anche per violazione dell'articolo 117, primo comma, delle disposizioni di carattere regionale volte a sospendere i procedimenti di autorizzazione di impianti da fonti rinnovabili o limitarne la realizzazione in forza di vincoli non coerenti con i principi stabiliti a livello statale ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Ancora sul tema delle rinnovabili, si segnala la **sentenza n. 28 del 2025** con cui la Corte – nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una norma adottata dalla Regione autonoma della Sardegna avente l'effetto di sospendere in modo generalizzato il rilascio di tutte le autorizzazioni per la realizzazione di impianti a FER, minando così il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo al 2030 – ha affermato che la normativa statale di cui all'articolo 20 del decreto legislativo n. 199/2021 sull'individuazione delle cd. **aree idonee** alla realizzazione dei sudetti impianti «reca **principi fondamentali** che, in quanto tali, si impongono anche alle competenze» che lo Statuto della regione autonoma riconosce in materia di produzione di energia.

Nella sentenza n. 28 del 2025 la Corte ha precisato che il **d.lgs. n. 199/2021** «è stato **adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive** statali in

materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost.); **concorrenti** "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, terzo comma, Cost.); nonché **in attuazione della direttiva** 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», nel più ampio contesto del raggiungimento degli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico e di uso dell'energia da fonte rinnovabile fissati a livello europeo sino al 2030.

Il quadro normativo italiano – rappresentanto tra l'altro anche dal Piano nazionale integrato di energia e clima (PNIEC) approvato nel dicembre 2019 e aggiornato a giugno 2024 – è frutto di una peculiare impostazione: secondo la Corte, infatti, l'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo «persegue il **duplice obiettivo** di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle **prerogative regionali** che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere». Si tratta quindi, ad avviso della Corte, «di **una riforma che muta l'approccio** rispetto al passato, in quanto prevedendo come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili, salvaguarda però al contempo le prerogative regionali in materia paesaggistica, mediante la definizione delle aree idonee con legge regionale».

Con la **sentenza n. 165 del 2024**, la Corte costituzionale ha poi riconosciuto nella normativa italiana sul riordino del settore energetico (legge n. 239/2004) un **principio fondamentale** in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, nell'attribuzione alle regioni e agli enti territorialmente interessati del diritto di stipulare accordi che individuino **misure di compensazione e riequilibrio ambientale** esclusivamente con i soggetti proponenti nuove infrastrutture, ovvero il potenziamento o la trasformazione di quelle esistenti, ossia solo in ipotesi in cui è sempre necessaria l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività (nuova, potenziata o trasformata).

Nel caso di specie – vertente su una legge adottata dalla Regione Puglia che avrebbe consentito l'imposizione di misure di compensazione anche in relazione agli **impianti** a gas **di fatto esistenti** alla data di entrata in vigore della legge regionale, in quanto autorizzati (ed anche se non ancora costruiti) – la Corte ha precisato che l'articolo 1, comma 5, della legge n. 239/2004 reca un principio fondamentale della materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (sentenze n. 124 e n. 119 del 2010, n. 248 del 2006) nella parte in cui dispone che «[l]e regioni, gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale». Il parametro interposto consente, dunque, ad avviso della

Corte «l'imposizione delle misure di compensazione **solo in caso di nuove infrastrutture o di potenziamento o trasformazione di quelle esistenti**». Lo stesso riferimento ai «soggetti proponenti» rende «evidente la volontà del legislatore statale di prevedere la stipulazione di accordi aventi ad oggetto le misure di compensazione esclusivamente nel contesto della procedura di autorizzazione, evidentemente al fine di consentire all'imprenditore di vagliare la convenienza della sua iniziativa economica».

Tale necessaria contestualizzazione, ricorda la Corte, è del resto espressamente imposta dalle **linee guida di cui al D.M. 10 settembre 2010**, «sia pure in relazione allo specifico e diverso ambito degli impianti e delle infrastrutture energetiche alimentati da fonti rinnovabili».

Per quanto riguarda gli **interventi urgenti ed indifferibili** nella materia energetica **di carattere strategico nazionale**, con la **sentenza n. 165 del 2011** la Corte ha dichiarato che, per giurisprudenza costante, «nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)». La Corte considera dunque le intese tra Stato e Regioni su tali materie come intese forti, che necessitano, in caso di dissenso, di **«**idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di un ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (sentenza n. 33 del 2011)».

Con la **sentenza n. 182 del 2013**, la Corte – nell'individuare l'ambito di competenza di una norma regionale relativa alla gestione del territorio e alla produzione e trasporto nazionale dell'energia – in base al presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, ha privilegiato le «esigenze di carattere unitario» invocate dalla legislazione nazionale, ritenute «ancora più pressanti» in **zone a rischio sismico**. Lo strumento attraverso il quale realizzare il coinvolgimento di entrambi gli enti è l'intesa e quindi una disposizione regionale che violasse il principio di leale collaborazione sottraendo la scelta al confronto e prevedendo a priori l'incompatibilità fra la localizzazione e la realizzazione di gasdotti e oleodotti di maggiori dimensioni e le zone sismiche di prima categoria, sebbene maggiormente garantista, dovrebbe essere dichiarata incostituzionale.

Per quanto attiene alla **concessione di distribuzione dell'energia**, la Corte costistizionale ha avuto modo di rilevare, con la **sentenza n. 248 del 2006**, come viga «nell'ordinamento il principio fondamentale, espresso ora dall'art. 1, comma

2, lettera *c)*, della legge n. 239 del 2004, secondo cui **l'attività distributiva dell'energia è attribuita «in concessione"**».

Le concessioni di grandi derivazioni d'acqua per uso energetico sono anch'esse un **servizio**, **fornito dietro retribuzione** ai sensi della direttiva sui servizi 2006/123/CE, articolo 12 (cd. direttiva ***Bolkestein***) e del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), articolo 49, sulla libertà di stabilimento e articolo 56 TFUE. Tale servizio deve dunque essere concesso nel rispetto della **tutela della concorrenza** sulla base di una **procedura di selezione tra i candidati potenziali**, con **garanzie di imparzialità e di trasparenza** e, **pubblicità**. L'autorizzazione deve essere rilasciata per una **durata limitata** adeguata **e non** può prevedere la procedura di **rinnovo automatico né** accordare altri **vantaggi al prestatore uscente**.

La **Corte Costituzionale** ha così ascritto alla materia «**tutela della concorrenza**», di competenza legislativa esclusiva statale (*ex* art. 117, secondo comma, lett. *e)* Cost.) l'intera **disciplina delle procedure di gara pubblica**, comprensiva della tempistica, della definizione del contenuto dei bandi, nonché dell'onerosità delle concessioni messe a gara **nel settore idroelettrico**, in quanto volta a garantire l'accesso degli operatori economici al mercato secondo condizioni uniformi sul territorio nazionale (sent. n. 28 del 2014).

Nella **sentenza n. 117 del 2022,** la Corte ha ribadito il suo orientamento per cui spetta comunque «allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e)* 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)».

Con la sentenza n. 117 del 2022, la Corte ha deciso su alcune questioni di legittimità costituzionale che il Governo aveva posto, a fine 2020, con riferimento alla legge provinciale 21 ottobre 2020, numero 9, in materia di grandi derivazioni a scopo idroelettrico.

In quella sede la Corte ha rilevato come l'art. 1, comma 833, della legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018) abbia esteso la competenza legislativa provinciale alle modalità e alle procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico.

Contestualmente, ha precisato che tale competenza deve essere esercitata «[n]el rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale (..), ma in ogni caso l'art. 13 dello Statuto – come modificato dalla legge di bilancio 2018 – **non autorizza** in alcun modo le **Province autonome** a **superare i limiti fissati dall'art. 4** del medesimo **Statuto** per l'esercizio di una **competenza legislativa primaria**».

Tali limiti sono il rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e alle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica». Anche al

cospetto delle autonomie speciali, **permangono inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia**. Esse riguardano, certamente, il rispetto dei **vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea**, come dimostrato dalla specifica legislazione comunitaria nella materia della produzione di energia elettrica.

La Corte ha dunque censurato talune norme della legge della provincia autonoma di Trento, relative alla fase della selezione delle offerte – fase che non vede affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni, anche non provinciali, interessate, secondo la logica invece accolta dal principio del procedimento unico invece configurato dal legislatore statale (art. 12, comma 1-*ter*, lettera *m)*, d.lgs. n. 79/1999 di recepimento della direttiva 96/92/CE e ss. mod. e int.), e da intendersi quale norma fondamentale.

Che la fase di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche rientri nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza è stato affermato anche dalla **sentenza n. 102 del 2023**.

Nello specifico, con questa sentenza la Corte ribadisce che il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, ha disciplinato la concessione delle grandi derivazioni idroelettriche all'art. 12 del d.lgs. n. 79/1999 demandando alle regioni il compito di regolare la loro assegnazione nel rispetto di criteri puntualmente definiti dallo Stato. Ciò in quanto il citato art. 12 è volto «a prefigurare **procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato** a tutti gli operatori economici» (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2023, n. 112 e n. 4 del 2022, n. 56 del 2020 e n. 137 del 2018; nello stesso senso, sentenza n. 259 del 2022). Secondo la Corte, la disciplina di cui all'articolo 12 – «caratterizzata dall'individuazione di procedure tipiche di assegnazione, dall'indicazione di dettagliati criteri-guida e dalla fissazione di stringenti termini di attuazione, decorsi i quali interviene in sostituzione lo Stato» – conferma che «l'attribuzione **alle regioni di poteri regolatori opera solo entro i ristretti limiti** definiti dalla legge statale».

Previdenza complementare e integrativa

*L'esigenza di una disciplina unitaria ed omogenea in materia di previdenza sociale, che ricomprenda anche la **previdenza complementare ed integrativa**, è stata evidenziata in varie occasioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare nella sentenza n. 26 del 2013.*

Nel vigente testo costituzionale, la ***previdenza sociale*** è attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *o)*, mentre la materia della ***previdenza complementare ed integrativa***, è oggetto di competenza concorrente (art. 117, terzo comma).

L'esigenza di una **disciplina unitaria ed omogenea** in materia di previdenza sociale, che ricomprenda anche la previdenza complementare ed integrativa, è stata evidenziata dalla Corte costituzionale, che negli anni ha più volte ribadito la competenza esclusiva statale sull'intera materia.

Con la **sentenza n. 189 del 2011** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5 della L.R. Basilicata 31/2010 - che attribuiva una qualificazione di lavoro subordinato ad un rapporto di lavoro essenzialmente precario, quale quello presso le segreterie particolari degli amministratori regionali, al fine di incrementare il trattamento pensionistico dei dipendenti - in quanto incideva "in modo chiaro nella materia della ***previdenza sociale*** che, in base a quanto disposto dall'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., rientra nella competenza esclusiva dello Stato", richiamando così la necessità di dar luogo ad una disciplina unitaria della materia.

Le **sentenze n. 325 del 2011 e n. 98 del 2013 sono intervenute in merito all'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale**. Nella prima, la Corte costituzionale ha censurato l'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina previdenziale statale, relativa al personale delle pubbliche amministrazioni, ai dipendenti pubblici nominati assessori regionali, in quanto "non spetta alla legislazione regionale disporre una equiparazione del trattamento previdenziale degli assessori regionali non consiglieri con quello degli assessori che ricoprano la carica di consigliere. Ove tale equiparazione fosse effettuata con legge regionale, come nel caso in esame, non solo si avrebbe una lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma si determinerebbero difformità nella disciplina del trattamento previdenziale dei dipendenti pubblici da una regione all'altra". Nella seconda delle sentenze richiamate, la Corte ha affermato che solo lo Stato può estendere l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione di disposizioni oggetto di competenza legislativa esclusiva statale, tra cui specificamente quello della previdenza sociale.

Nella **sentenza n. 26 del 2013**, in merito alla legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2, e 7, comma 5, della L.R. Sardegna 27/2011 (Riforma della legge istitutiva di un fondo per l'integrazione del trattamento di quiescenza, di previdenza e di assistenza del personale dipendente dall'Amministrazione regionale) la Corte ha evidenziato la **stretta connessione tra la materia della previdenza sociale e quella della previdenza complementare e integrativa**. Proprio questa connessione fa sì che la materia della previdenza complementare ed integrativa possa essere attratta in un ambito rientrante nella competenza esclusiva statale: nel caso di specie, pur nel rispetto dei limiti imposti dalla competenza concorrente, la regione Sardegna aveva comunque toccato un aspetto collegato al principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, attribuito alla competenza esclusiva statale dall'ultima parte dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In questa sede merita ricordare anche le sentenze n. 82 del 2018 e n. 138 del 2019 che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. o), Cost., le disposizioni di alcune leggi del Veneto, della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige che intervenivano in materia di previdenza sociale, ribadendo che in tale ambito vi è una competenza legislativa esclusiva statale.

In particolare, le richiamate sentenze n. 82 e 138 hanno giudicato illegittime per i suddetti motivi, rispettivamente, una disposizione della Regione Veneto che, ai fini del trattamento di quiescenza e previdenza, disponeva che i dirigenti e i dipendenti della neoistituita Agenzia veneta per l'innovazione nel settore primario mantenessero l'iscrizione alla Gestione Dipendenti Pubblici dell'INPS, e alcune leggi della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige che consentivano ai dirigenti dei predetti enti territoriali di conservare, come assegno personale pensionabile, indennità di direzione e coordinamento a vario titolo percepite dopo la cessazione dei relativi incarichi.

Coordinamento della finanza pubblica

La giurisprudenza costituzionale ha ricondotto alla materia del ***coordinamento della finanza pubblica*** *numerose disposizioni statali volte al* ***contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali****.*

Dopo la riforma del Titolo V (legge cost. n. 3 del 2001), secondo un primo orientamento giurisprudenziale, il legislatore statale poteva stabilire solo un ***limite complessivo del contributo alla finanza pubblica****, anche in termini di riduzione della spesa, che lasciasse agli enti territoriali ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005), mentre non avrebbe potuto fissare limiti puntuali relativi a singole voci di spesa, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio.*

A partire dagli anni della crisi economico-finanziaria del 2010-2011, la Corte ha progressivamente sviluppato una lettura più articolata della suddetta materia. La Corte, infatti, ha mantenuto, come principio generale, il fatto che i contributi alla finanza pubblica debbano essere temporanei e non debbano prevedere in modo puntuale strumenti o modalità per il perseguimento di tali obiettivi. In alcuni casi, tuttavia, la giurisprudenza della Corte non ha rilevato profili di incostituzionalità relativamente alle scelte operate dal legislatore statale volte a introdurre vincoli specifici per il contenimento della spesa delle regioni e degli enti locali (sentenze nn.198 e 262 del 2012, n.236 del 2013, n.23 del 2014, nn.38 e 69 del 2016, n.154 del 2017 e n.195 del 2024).

I contributi alla finanza pubblica sono stati adoperati anche con ***finalità di garanzia degli equilibri di bilancio****, ai sensi dell'articolo 119, primo comma, della Costituzione. In questa direzione, si colloca, da ultimo, il contributo aggiuntivo alla finanza pubblica adottato a seguito della riforma della* governance *economica europea, per il quinquennio 2025-2029, mediante accantonamenti di parte corrente resi indisponibili nel bilancio degli enti territoriali (sentenza n.195 del 2024). In tale sentenza, la Corte ha peraltro riaffermato come il legislatore possa prevedere che il contributo alla finanza pubblica sia richiesto anche ad enti già sottoposti ad oneri ulteriori derivanti da piani di rientro del disavanzo.*

La **Corte costituzionale**, sin dalle prime sentenze rese all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V, e poi nella fase successiva di attuazione dell'art. 119 della Cost., con la legge n. 42 del 2009 (cosiddetta "Legge delega sul federalismo fiscale"), ha **costantemente ricondotto le disposizioni statali** volte ad imporre **vincoli ai bilanci** di regioni ed enti locali alle finalità di **coordinamento della finanza pubblica**, riconoscendo che "**il legislatore statale** può legittimamente **imporre alle Regioni vincoli di bilancio** – anche se questi ultimi vengono indirettamente ad incidere sull'autonomia regionale di spesa – per ragioni di coordinamento finanziario volte a **salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica** complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenze n. 139 e n. 237 del 2009; n. 52 del 2010; più recentemente nelle sentenze n. 215 e n. 247 del 2021 e 195 del 2024). L'assunto in base al quale "non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia **parte della finanza pubblica allargata**" (sentenze n. 425 del 2004, n. 267 del 2006 e n. 145 del 2024), risulta essere ancor più rilevante nel quadro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 78 del 2011 e nn. 28, 51, 79 e 104 del 2013) e alla luce dei vincoli derivanti dal **diritto dell'Unione europea** (sentenza n. 60 del 2013)[20].

In particolare, nella **sentenza n. 414 del 2004** la Corte ha ritenuto che il coordinamento della finanza pubblica non si configuri come "materia" in senso proprio, quanto piuttosto come "**competenza funzionale**", alla stregua di altri ambiti di legislazione concorrente, in quanto non individua propriamente oggetti, bensì **strategiche finalità** in vista delle quali la potestà legislativa statale trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell'**equilibrio finanziario complessivo della Repubblica**, pur salvaguardando il margine di autonomia degli enti da cui essa è costituita.

La **lettura "finalistica" del coordinamento della finanza pubblica** ed i vincoli derivanti dagli **impegni comunitari** hanno rappresentato i riferimenti interpretativi ai quali la Corte si è ispirata nella valutazione della legittimità dei vincoli imposti alle autonomie territoriali: in primo momento, nell'ambito del cosiddetto "patto di stabilità interno" e, in seduito, secondo il principio del pareggio di bilancio (sentenze nn. 4, 17, 36 e 37 del 2004, n. 198 del 2012, nn. 23 e 35 del 2014). La Corte (sentenze n. 376 del 2003, nn. 36 e 260 del 2004, nn. 35 e 417 del 2005) ha sottolineato il **carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento**, che può comportare la previsione a livello statale **non solo** delle **norme fondamentali**, ma altresì di **poteri puntuali** eventualmente **necessari**, affinché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata.

Su questo terreno ha inciso la **riforma costituzionale del 2012** (legge n. 1 del 2012), la quale ha previsto all'**articolo 97** che "le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano **l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità**

[20] Sulla giurisprudenza costituzionale relativa al pareggio di bilancio di regioni ed enti locali si rinvia al successivo paragrafo "L'equiilibrio di bilancio".

del debito pubblico". L'**autonomia finanziaria** di entrata e di spesa delle autonomie locali, sancita dall'**articolo 119 Cost.**, è pertanto soggetta al "**rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci**" e al concorso volto "ad assicurare l'osservanza dei **vincoli economici e finanziari** derivanti dall'ordinamento dell'**Unione europea**".

La Corte ha individuato, peraltro, dei **limiti all'intervento statale**, rilevando l'illegittimità di disposizioni statali che non possono essere considerate **principi fondamentali** in materia di coordinamento della finanza pubblica, laddove pongano un **precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa.** Questo tipo di disposizioni rappresenta, infatti, una violazione dell'area riservata dall'**art. 119 Cost.** alle autonomie territoriali, in quanto la legge statale può **prescrivere criteri** ed **obiettivi** (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma **non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti** da utilizzare per raggiungere i medesimi. Misure analitiche comprimono illegittimamente, a giudizio della Corte, l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, esorbitando dalla formulazione dei soli principi fondamentali della materia (sentenze nn. 36 e 390 del 2004, n. 417 e 449 del 2005, n. 88 del 2006, nn. 95, 121, 157 e 169 del 2007, n. 159 del 2008).

Alla **tradizionale lettura** del coordinamento della finanza pubblica quale limite di segno "negativo", utilizzato per avallare interventi statali volti al **contenimento (purché transitorio**[21]) della spesa pubblica, la giurisprudenza costituzionale ha affiancato, più di recente, un indirizzo volto a una **lettura "positiva"** o "virtuosa" del precetto costituzionale, funzionale al **miglioramento complessivo del sistema economico.**

Nella **sentenza n. 272 del 2015** la Corte ha precisato che «la materia del **coordinamento della finanza pubblica**, infatti, non può essere limitata alle norme aventi lo scopo di limitare la spesa, ma **comprende anche** quelle aventi la **funzione di "riorientare" la spesa pubblica**, per una complessiva maggiore efficienza del sistema». La Corte, riconoscendo alla previsione impugnata[22] «lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell'interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato», riconduce la disposizione al «principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione» (sulla stessa linea si colloca la **sentenza n. 137 del 2018**).

Nella **sentenza n. 38 del 2016** la Corte ha legittimato un **coordinamento finanziario di estremo dettaglio**, rilevando come "la **specificità delle prescrizioni**, di per sé, **non può escludere il carattere di principio** di una norma,

[21] Sul necessario carattere transitorio dei limiti di spesa imposti alle autonomie si rinvia al successivo paragrafo "Condizioni e limiti del concorso alla finanza pubblica".

[22] Si tratta dell'art. 41, comma 2, del D.L. n. 66 del 2014, che prevede la sanzione consistente nell'impossibilità di procedere ad assunzioni di qualsiasi tipo per le P.A. che registrano tempi di pagamento dei debiti verso privati superiori a certe soglie.

qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente **rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione**"[23].

Nella **sentenza n. 69 del 2016** la Corte ha ricondotto la norma impugnata dalla Regione Veneto[24] all'ambito di competenza del coordinamento della finanza pubblica in quanto diretta al "recupero di risorse allo stato inutilizzate e [di] stimolo alla ripresa dell'economia e dell'occupazione in un momento di particolare difficoltà per il Paese".

Infine, nella **sentenza n. 154 del 2017** la Corte ha definito il concetto di **coordinamento dinamico della finanza pubblica**, specificando che le singole misure finanziarie adottate per il governo di quest'ultima sono soggette a periodico adeguamento; ne consegue che non è dato riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine alla immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni.

Condizioni e limiti del concorso alla finanza pubblica degli enti territoriali: equilibrio tra risorse e funzioni

Il riferimento costituzionale per la regolazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali è rappresentato dall'**articolo 119** della Costituzione, che attribuisce agli **enti territoriali autonomia finanziaria** di **entrata** e di **spesa**, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di **coordinamento della finanza pubblica** e del sistema tributario, nel rispetto dell'**equilibrio dei relativi bilanci** e dei **vincoli** economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'**Unione europea**.

Dal complesso dei mezzi di finanziamento così istituiti discende che ciascun ente territoriale è chiamato **all'autosufficienza finanziaria** per l'esercizio delle funzioni ad esso affidate, mediante:

- tributi propri;
- compartecipazioni al gettito di tributi erariali, secondo il criterio della territorialità dell'imposta;
- risorse derivanti dal fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Queste tre fonti di entrata devono soddisfare il fabbisogno dell'ente, secondo il **principio del finanziamento integrale** dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali e delle **funzioni fondamentali** degli enti locali, al fine di assicurare la necessaria **correlazione tra funzioni e risorse** (sentenze nn. 22 e 82 del 2012; n. 188 del 2015; n. 151 del 2016).

---

[23] Nel caso di specie la Corte ha attribuito natura di principio alle disposizioni statali che prevedevano l'obbligo di destinare i proventi derivanti da dismissioni patrimoniali a programmi di realizzazione e acquisto di nuovi alloggi (nonché di manutenzione di alloggi esistenti), dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia che consentiva di utilizzare una quota dei proventi da alienazione di alloggi al pagamento di imposte gravanti sugli immobili medesimi (ossia per spese di natura corrente).

[24] Si tratta dell'art. 4, commi 1, 2, 3, 4 e 9, del D.L. n. 133 del 2014 (cd. Sblocca Italia).

Sull'equilibrio tra risorse disponibili e finanziamento integrale delle funzioni pubbliche incidono, inevitabilmente, gli **effetti delle manovre di finanza pubblica**, che comportano la **riduzione delle risorse a disposizione degli enti territoriali**, a seguito di misure di revisione della spesa o per effetto delle disposizioni sul concorso alla finanza pubblica. Le numerose disposizioni che, a vario titolo, hanno imposto dei vincoli al governo dei conti degli enti territoriali hanno alimentato un **ampio contenzioso costituzionale**, a partire all'entrata in vigore del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), che ha costituito il primo di una serie di **decreti-legge c.d. "anticrisi"**. Tali provvedimenti hanno inciso sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali, determinando un **accentramento** delle decisioni sulla finanza pubblica.

Il **contributo finanziario degli enti territoriali** al raggiungimento degli **obiettivi di finanza pubblica** è stato nel tempo assicurato attraverso strumenti miranti a contenere gli **obiettivi di bilancio** delle amministrazioni locali ad invarianza di risorse loro attribuite (patto di stabilità interno, poi pareggio di bilancio), sia attraverso la **riduzione delle risorse** attribuite (riduzione del Fondo di solidarietà comunale o del Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale o di risorse a qualunque titolo spettanti alle regioni), sia attraverso l'imposizione di misure di **revisione della spesa** (*spending review*), con correlati risparmi da versare in favore del bilancio dello Stato.

Da un lato, dunque, l'obbligo di partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla **realizzazione degli obiettivi** di finanza pubblica – che, come già ricordato, ha assunto **valenza costituzionale** a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto il principio dell'equilibrio **di bilancio** in Costituzione – prevede che il legislatore statale sia legittimato ad imporre **vincoli alle politiche di bilancio agli enti territoriali** – anche se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti – per ragioni di **coordinamento finanziario**, consistenti nella salvaguardia dell'**equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva**, considerando il perseguimento di obiettivi nazionali e gli obblighi europei (sentenze n. 182 del 2011, n. 236 del 2013, nn. 36 e 88 del 2014, n. 218 del 2015, nn. 1 e 65 del 2016), alla luce del parametro dell'unità economica della Repubblica (sentenze n. 78 del 2011; nn. 28, 51, 79 e 104 del 2013).

In tal senso, la Corte ha più volte precisato che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati «in maniera **atomistica**, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario» e della **manovra di finanza pubblica complessiva**, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle regioni e degli enti locali (*ex multis*, sentenze n. 431 del 2004, n. 155 del 2006, n. 27 del 2010, n. 26 del 2014, n. 82 del 2015 e, più recentemente, n. 29 del 2023 e n. 63 del 2024).

Sin dalle prime decisioni della Corte costituzionale rese all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, le disposizioni per il **contenimento della spesa degli enti territoriali** sono state ricondotte alle finalità del coordinamento della finanza pubblica, sottolineando la **necessità di armonizzare i poteri di spesa e la potestà impositiva** di

regioni ed enti locali con le imprescindibili esigenze di **coordinamento** della finanza pubblica, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (sotto diversi profili, sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003; n. 4, n. 17 e n. 37 del 2004; n. 162 del 2007; n. 102 del 2008; n. 289 del 2008).

Questa interpretazione finalistica del coordinamento della finanza pubblica si è consolidata, come già ricordato, con la **legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio**, per effetto del comma premesso all'art. 97 Cost., che richiama **tutte le pubbliche amministrazioni**, incluse le **autonomie speciali** (sulle quali v. sentenze n. 46 e 82 del 2015, n. 40 del 2016, n. 62 del 2017 e n. 103 del 2018), in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'**equilibrio** dei bilanci e la **sostenibilità** del debito pubblico (sentenze n. 60 del 2013 e n. 88 e 188 del 2014).

Per costante giurisprudenza costituzionale, dunque, **l'imposizione di risparmi di spesa rientrerebbe**, a pieno titolo nell'esercizio della funzione di **coordinamento della finanza pubblica**, attribuita alla competenza statale dall'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 69 del 2011, n. 139 del 2012, n. 88 del 2014, n. 143 del 2016).

Tuttavia, dall'altro lato, la giurisprudenza costituzionale ha contestualmente precisato, sin dalle prime sentenze in materia, che il legislatore statale può stabilire solo un **limite complessivo di riduzione** che lasci agli enti stessi **ampia libertà di allocazione delle risorse** tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005), ma **non può vincolare** le autonome territoriali all'adozione di **misure analitiche** e di **dettaglio** (sentenze n. 237 del 2009, n. 182 del 2011, n. 139 del 2012, n. 217 del 2012, n. 22 del 2014, n. 43 del 2016).

Inoltre, precisa la Corte, l'incidenza dell'intervento statale sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali **non** può spingersi al punto da **impedire** lo svolgimento delle **funzioni amministrative** dell'ente pubblico territoriale. Tale eventualità si porrebbe, infatti, in violazione dei canoni della **ragionevolezza** e del principio del **buon andamento** di cui all'articolo 97 Cost..

Pertanto, occorre che gli interventi limitativi dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali non siano tali da **rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni degli enti** (v. sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 241 del 2012, n. 87 del 2018 e n. 29 del 2023).

La Corte, riferendosi alle "esigenze complessive" e valutando il **rapporto tra** "complessivi **bisogni** regionali **di spesa** ed insieme dei **mezzi finanziari** per farvi fronte", richiede che **non vi sia grave alterazione** tra queste poste, a seguito dell'intervento statale. Tale principio ha trovato espresso riconoscimento in una giurisprudenza sviluppatasi nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, nonché nei confronti degli enti locali (sentenze nn. 138 del 1999, 241 del 2012, 188 del 2015). Il criterio maggiormente utilizzato dalla Corte costituzionale nel corso degli anni, al fine di valutare l'evenutale superamento di detto limite da parte del legislatore, è stato quello della "**adeguata o congrua corrispondenza**" tra risorse e funzioni pubbliche.

In **due sentenze del 2017** (n. 169 e n. 192), la Corte ha precisato – in riferimento alle **risorse destinate** alle prestazioni sanitarie tese a garantire i **LEA** – come **l'inadeguatezza delle risorse** rispetto ai servizi non possa soltanto essere affermata dagli enti (nel caso le regioni), ma **debba anche essere dimostrata**.

In alcune delle citate pronunce, il tema ha avuto specifico rilievo con riguardo alle **province**. In tali casi, la Corte ha sottolineato come i progressivi limiti imposti all'indirizzo di spesa degli enti territoriali, al fine di fronteggiare gli oneri finanziari imposti in sede europea, stessero rendendo sempre più difficile assicurare il necessario parallelismo tra funzioni e risorse.

Ciò è apparso con particolare evidenza in relazione all'importante processo di riorganizzazione che a seguito della legge **n. 56 del 2014** (c.d. "legge Delrio") ha investito le province e le città metropolitane. In particolare, con la **sentenza n. 10 del 2016** la Corte costituzionale, intervenendo nuovamente a breve distanza dalla **sentenza n. 188 del 2015** in materia di riduzione delle risorse dei bilanci agli enti locali, in riferimento ad alcuni interventi restrittivi del legislatore regionale, ha ribadito il principio fondamentale in base al quale **l'attribuzione di funzioni** agli enti locali deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse per l'esercizio delle stesse.

Più di recente, la Corte ha ribadito, con la **sentenza n. 29 del 2023,** la necessità che le **province** siano dotate di **risorse finanziarie idonee** a garantire l'esercizio delle loro **funzioni fondamentali** e che sia assicurata una programmazione delle risorse da impiegare, mediante valutazione non atomistica delle norme incidenti sull'assetto finanziario degli enti territoriali.

In sintesi, la giurisprudenza costituzionale si è consolidata su un indirizzo interpretativo volto a ritenere che politiche statali di riduzione delle spese pubbliche possono legittimamente incidere anche sull'autonomia finanziaria degli enti territoriali (v. sentenze n. 376 del 2003, n. 36 del 2014, n. 88 del 2014, n. 1 del 2016, n. 65 del 2016 e n. 129 del 2016), ma solo se vengono rispettati alcuni **limiti e condizioni**. Secondo il costante indirizzo della Corte, disposizioni statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali **possono qualificarsi** come principi di **coordinamento** della finanza pubblica alla sola condizione che:

- si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un **transitorio contenimento complessivo**, anche se non generale, della spesa corrente (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

  Il criterio generale risultante dalle pronunce della Corte è quello secondo cui le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, **a condizione che si limitino a prevedere misure con carattere transitorio**. Al riguardo si richiamano le **sentenze n. 43 e n. 64 del 2016**, la **n. 141 del 2016**, la **n. 154 del 2017** e la **n. 103 del 2018.**

- **non prevedano strumenti o modalità** per il perseguimento dei suddetti obiettivi.

  Le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali devono, per qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, **lasciare aperto uno spazio** per l'**esercizio dell'autonomia regionale**, evitando di prevedere in modo esaustivo **strumenti o modalità** per il perseguimento degli obiettivi. In altri termini, i vincoli imposti con tali norme possono "considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un "**limite complessivo** [di risparmio], che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa"(sentenza n. 182 del 2011; v. anche sentenze nn. 417 del 2005, 449 del 2005, 88 del 2006, 289 del 2008; 169 del 2007, 297 del 2009, 43 del 2016 e 182 del 2011).

  Nella **sentenza n. 43 del 2016** la Corte, ad esempio, afferma che il legislatore statale, con una «disciplina di principio», può legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti». Questi vincoli, affinché possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale" – la crescita della spesa corrente».

  Qualora invece non sia riconosciuta alla Regione la facoltà di **adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente**, la norma statale non può ravvisare un principio di coordinamento della finanza pubblica (sentenze nn. 139 del 2012 e 43 del 2016).

  Coerentemente con tale indirizzo, nella **sentenza n. 87 del 2018** la Corte, pur ammettendo che "è vero che talvolta ha dato una lettura estensiva dei principi di coordinamento finanziario", come nel caso, ad esempio, "delle misure di razionalizzazione, anche mediante soppressione o accorpamento, dei enti o agenzie (sentenza n.236 del 2013) o degli interventi per la riduzione delle Comunità montane (sentenza n.237 del 2009)", ha osservato che si trattava di misure "che non stabilivano direttamente il mezzo attraverso cui conseguire il risultato, limitandosi a fissare soglie ed obiettivi di riduzione dei costi, nonché a prevedere indicatori in base a cui adottare interventi di riordino".

  Nella **sentenza n. 33 del 2019**, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge n.78 del 2010, che impone ai comuni fino a 5.000 abitanti l'obbligo di gestione associata dei servizi connessi alle funzioni fondamentali, osservando che la previsione generalizzata dell'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali "sconta in ogni caso un'eccessiva rigidità", in quanto "non consente di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, la convenzione o l'unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina".

- infine, occorre che gli interventi limitativi dell'autonomia finanziaria degli enti **territoriali** garantiscano il **coinvolgimento degli enti**, nel rispetto del **principio di leale collaborazione**[25].

Tali **principi essenziali** sono stati **ribaditi** nella **recente sentenza n. 195 del 2024**. Nel rimarcare la legittimità dei contributi alla finanza pubblica richiesti alle Regioni dall'articolo 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213, e nel rigettare come infondate le censure mosse dalla regione Campania, la Corte ha infatti rilevato che tali contributi prevedevano:

- un "adeguato margine di autonomia" in quanto il legislatore statale si limitava a "determinare l'importo complessivo del contributo richiesto", "senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa" (punto 4.1 considerato in diritto);
- "caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale" nell'espungere dal conteggio le spese relative alla "spesa costituzionalmente necessaria" (punto 4.1 considerato in diritto);
- un meccanismo "funzionale a conseguire con certezza, nello stesso anno in cui il contributo è contabilizzato, l'obiettivo di contenimento della spesa pubblica ai fini dei saldi di finanza pubblica";
- una durata che, benchè quinquennale e non più triennale sull'orizzonte della legge di bilancio, "si ricollega al quadro normativo definito dalla nuova *governance* economica europea, con ciò prospettando una diversa conformazione del contributo nel contesto degli adeguamenti dell'ordinamento interno alle nuove regole";
- un assoggettamento al contributo anche per gli enti in disavanzo, il che è legittimo in quanto "risulterebbe altrimenti negato il principio di responsabilità finanziaria" (punto 6 considerato in diritto) e che non confligge con l'esclusione di enti in dissesto o in procedura di riequilibrio finanziario, in quanto "situazioni diverse e non comparabili";
- un intervento "sui trasferimenti statali e non sui gettiti dei tributi regionali" (punto 7 considerato in diritto).

[25] In particolare, la **sentenza n. 129 del 2016** ha dichiarato illegittimo l'art. 16, c. 6, D.L. n. 95 del 2012 (uno dei decreti di *spending review* del Governo Monti) nella parte in cui lo Stato prevede la riduzione delle risorse per gli enti locali senza alcuna forma di coinvolgimento di tali enti. In particolare è stato ritenuto illegittimo il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Città e autonomie locali nella fase di determinazione delle riduzioni di spesa imposte a ciascun comune, seppur limitatamente all'anno 2013, unitamente alla mancanza di un termine per l'adozione del decreto ministeriale.

L'equilibrio di bilancio

Il terreno di confronto tra autonomie territoriali e Stato sui profili della spesa è stato dapprima il "**Patto di stabilità interno**" e a decorrere dall'anno 2015 per le regioni a statuto ordinario, e dall'anno 2016 per gli enti locali, il "**pareggio di bilancio**", ovvero lo strumento attraverso cui lo Stato chiama – nelle leggi di bilancio annuali (ancor prima nelle leggi finanziarie e di stabilità) e non solo – il sistema delle territorialità a concorrere al rispetto degli obblighi di carattere finanziario assunti in sede europea.

La regola contabile dell'equilibrio di bilancio per regioni ed enti locali è stata introdotta dalla legge n. 243 del 2012 che agli articoli da 9 a 12 ha dettato le disposizioni per assicurare l'**equilibrio dei bilanci** delle **regioni** e degli **enti locali** e il concorso dei medesimi alla **sostenibilità del debito** pubblico, dando così attuazione, con riferimento agli enti territoriali, a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha introdotto nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio. In particolare, l'articolo 97, comma 1, della Costituzione stabilisce che "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico". L'obbligo del concorso al conseguimento dei saldi e degli obiettivi di finanza pubblica vale anche per le autonomie speciali.

La Corte costituzionale si è più volte espressa sulla disciplina, con riferimento principalmente a alcune questioni di legittimità costituzionale relative alla legge rinforzata n. 243 del 2012. In particolare, con la **sentenza n. 88 del 2014** sono state ritenute ammissibili alcune delle questioni di legittimità costituzionale in ragione della circostanza che la citata legge, pur essendo da considerarsi rinforzata, non differisce dal rango di legge ordinaria attuativa della legge costituzionale. Nella citata sentenza la **Corte si è espressa diffusamente** sulla disciplina del pareggio, rilevando in premessa come il **sistema di finanza pubblica** disegnato dalla legge Cost. n. 1 del 2012 abbia una sua **interna coerenza** ed una sua **completezza**. Si ritiene, inoltre, che l'insieme delle disposizioni da essa recate renda la disciplina non solo espressione della competenza esclusiva statale di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma altresì dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica connessi con la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

I **vincoli** sono imposti a **tutte le amministrazioni pubbliche** che concorrono al bilancio consolidato, nel rispetto degli impegni presi in sede europea, e quindi rispondono anche a principi costituzionali di solidarietà ed eguaglianza. Unitamente a quelli di unitarietà dell'ordinamento, i **principi** in questione, da sempre sottesi alla disciplina della finanza pubblica, **si sono rafforzati con la legge 243** e, su questo assunto, la pronuncia ha ritenuto non trovassero riscontro alcune censure avanzate circa la lesione dell'autonomia finanziaria e del principio di leale collaborazione, poiché i limiti all'indebitamento trovano **applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ivi comprese le speciali**, senza necessità di concertazione.

Nondimeno, in tale quadro la Corte ha rilevato come il **rinvio ad una fonte secondaria** contenuto nel suddetto articolo (vale a dire l'emanazione di un DPCM previa

intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) può dirsi **conforme** a Costituzione **soltanto se** ad essa si demanda la disciplina di aspetti meramente "tecnici". Motivo per il quale la norma della legge di attuazione (art.10) è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevedeva che i criteri e le modalità per l'attuazione avessero solo natura "**tecnica**".

Con riferimento a un'altra disposizione della legge (articolo 12, comma 3) la Corte ha dichiarato **violato** il **principio di leale collaborazione** nella parte in cui si prevede che, nelle fasi favorevoli del ciclo economico, un D.P.C.M. determini il contributo di Regioni e di enti locali al Fondo di ammortamento per i titoli di Stato, **sentita** la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica. **Secondo la Corte**, «considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata», l'adozione del decreto dovrebbe fare **seguito ad un'intesa** e non essere meramente successiva all'ottenimento di un parere non vincolante. A dover essere coinvolta è, inoltre, la Conferenza unificata e non la Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica, dal momento che occorre «garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale».

Nella stessa sentenza, la Corte ha affermato che la competenza esclusiva dello Stato introdotta dalla legge costituzionale, vale a dire quella dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, (che sino alla modifica operata con la legge medesima si presentava unitamente con quella del coordinamento della finanza pubblica), non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012: ad esempio la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali viene dalla Corte da sempre ricondotta al coordinamento della finanza pubblica.

Sulle disposizioni della legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio concernenti gli enti territoriali (vale a dire gli articoli da 9 a 12), dopo la sentenza n. 88 del 2014, la Corte è intervenuta nuovamente, in primo luogo con la **sentenza n. 235 del 2017**. Qui la Corte si è pronunciata sulla nuova formulazione dell'articolo 11, prevista dalla legge n. 164 del 2016, con la quale è stata eliminata l'originaria stesura di tale articolo, nella quale si prevedeva, al fine dell'eventuale concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nelle fasi avverse del ciclo economico, l'istituzione di un apposito Fondo straordinario e se ne disciplinava la relativa alimentazione.

La nuova formulazione prevedeva, invece, che il concorso statale avvenisse «[…] secondo modalità definite con leggi dello Stato, nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge». Tale **nuova formulazione è stata però ritenuta illegittima** dalla Corte costituzionale, in quanto elusiva dell'obbligo, che l'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 sul pareggio di bilancio ha posto a carico della legge 243, di disporre espressamente in questa le modalità attraverso cui il concorso dello Stato dovrà operare. L'illegittimità deriva dalla circostanza che la vigente formulazione non individua alcuna modalità attraverso cui lo Stato concorre al finanziamento, in quanto si limita a **demandare a una futura legge** ordinaria ciò che essa stessa avrebbe dovuto disciplinare, degradando così la fonte normativa della disciplina – relativa alle modalità del concorso statale al finanziamento dei livelli essenziali - dal rango della legge rinforzata a quello della

legge ordinaria, con ciò eludendosi la riserva di legge rinforzata disposta dalla legge costituzionale sopradetta. La declaratoria di illegittimità comporta al momento, non essendo finora intervenute nuove disposizioni sull'articolo 11, la mancanza di una specifica disciplina.

La Corte è poi intervenuta, con la **sentenza n. 252 del 2017**, sull'articolo 10 della legge 243, relativo al ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali con particolare riguardo al comma 5 dello stesso, che affida ad un D.P.C.M., da adottare d'intesa con la Conferenza unificata, la disciplina dei "*criteri e modalità di attuazione*" dell'articolo, "*ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato*," in caso di inerzia da parte di regioni e province autonome. In proposito il giudice costituzionale ha **nuovamente censurato** (come già statuito con la precedente sentenza n.88 del 2014 sul testo dell'articolo previgente alle modifiche apportate con la legge n.164 del 2016 prima citata) la mancata previsione che i criteri e le modalità di attuazione debbano avere carattere natura esclusivamente "**tecnica**", dovendo rimanere precluso ogni esercizio di un potere discrezionale da parte del D.P.C.M.. È stata egualmente censurata la parte del comma 5 in questione che affida a tale atto anche **le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo** dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso, in quanto tali ipotesi debbono essere previste da un **atto fornito di valore di legge**.

La disciplina del pareggio di bilancio è stata interessata da **interventi della Corte** anche con riferimento ad alcuni degli **istituti contabili** mediante cui **il pareggio medesimo** si è declinato nella disciplina di formazione e gestione delle regole di bilancio degli enti territoriali, attraverso il consistente corpus normativo costituito dalla **armonizzazione contabile** introdotta – a modifica del T.U. degli enti locali – dal D. Lgs. n.118 del 2011, come poi consistentemente modificato dal D. Lgs. n. 126 del 2014.

Ciò è avvenuto, in particolare, con riferimento agli istituti **dell'avanzo di amministrazione** e del **fondo pluriennale vincolato**, in relazione ai quali il giudice costituzionale è intervenuto con decisioni che sembrano orientate a **ridurre la vincolatività** degli stessi sulla gestione di bilancio degli enti territoriali ma, allo stesso tempo, a **riaffermare la vincolatività del principio costituzionale** a fronte di norme idonee a consentirne l'elusione.

La **sentenza n. 247 del 2017** è intervenuta sull'**avanzo di amministrazione**, il quale costituisce il saldo della gestione annuale di bilancio dell'ente, il cui utilizzo – in caso di saldo positivo (avanzo) – ovvero il ripiano – in caso di saldo negativo (disavanzo) – è regolato dalle regole contabili, in modo da disciplinare la natura del risultato in questione come elemento di collegamento intertemporale tra i bilanci degli esercizi successivi. In particolare la sentenza fa riferimento alla circostanza che il vincolo del pareggio (art. 9 della L. n. 243 del 2012), esclude l'avanzo di amministrazione dalle entrate computabili ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio, atteso che tale risultato deriva da risorse non imputabili alla competenza economica dell'esercizio: ciò non consente quindi agli enti di

utilizzare nell'esercizio corrente la quota di avanzo conseguita nell'anno precedente. Sul punto la Consulta ha dichiarato la **legittimità** delle norme sopradette, fornendone però nel contempo una interpretazione "**costituzionalmente orientata**". Nel riconoscere che l'esclusione dell'avanzo in questione dal saldo soggetto al pareggio costituirebbe, ove fosse permanente, una immotivata penalizzazione finanziaria degli enti virtuosi, la Corte afferma che tale esclusione risulta giustificabile unicamente in via transitoria, vale a dire con riferimento al bilancio di previsione. Una volta invece che **l'avanzo** risulti **consolidato**, vale a dire accertato in sede di rendiconto, lo stesso può essere iscritto in bilancio tra le entrate del nuovo esercizio in corso, in quanto – precisa la sentenza – il risultato di amministrazione **è parte integrante del concetto di equilibrio di bilancio**.

Sulla stessa linea, con la **sentenza n. 101 del 2018** la Corte è giunta ad una declaratoria di incostituzionalità, relativa all'articolo 1, comma 466, della legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016), nella parte in cui questo stabilisce, con riferimento al **fondo pluriennale vincolato** di entrata e di spesa, che (a partire dal 2020), ai fini del conseguimento dell'equilibrio di bilancio, le spese vincolate provenienti dai precedenti esercizi debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza. La norma in questione stabilisce, in particolare, che a decorrere dal 2020, tra le entrate e le spese finali è incluso tale fondo, "*finanziato dalle entrate finali*": precisazione quest'ultima che, secondo la Corte, comporta che le somme vincolate nei precedenti esercizi, siano esse provenienti dall'avanzo di amministrazione o dagli altri cespiti soggetti a utilizzazione pluriennale (come nel caso di quelli iscritti nel fondo in esame), "debbano trovare finanziamento nelle sole entrate di competenza".

Precisa ancora la sentenza che **ove alcune norme** della legge 243 del 2012 **precludessero** l'utilizzazione, negli esercizi successivi, dell'avanzo di amministrazione o dei fondi destinati a spese pluriennali (come quello previsto dal comma 466 in questione), il pareggio verrebbe a configurarsi come "attivo strutturale inertizzato" cioè **inutilizzabile per destinazioni già programmate** e, come tale, costituzionalmente non conforme agli articoli 81 e 97 della Costituzione. La sentenza appare confermare ed estendere ad una nuova fattispecie quanto già affermato, pur senza pervenire a declaratoria di illegittimità, con la precedente pronuncia n. 247 del 2017, ribadendo come il vincolo dell'equilibrio di bilancio di competenza non può rendere inutilizzabile le risorse destinate a finanziare investimenti pluriennali la cui copertura è ascrivibile a precedenti esercizi. Circostanza questa ravvisabile sia nell'avanzo di amministrazione, entro prefissate condizioni, sia nel fondo pluriennale vincolato, strumento finanziario di gestione degli investimenti che arrivano a pagamento in annualità successive all'anno di attivazione.

Varie sentenze della Corte sono state volte a **riaffermare il valore vincolante del principio costituzionale** dell'equilibrio di bilancio a fronte di norme idonee a consentirne l'elusione, soprattutto in relazione agli **enti locali in situazione di dissesto o pre-dissesto**.

La **sentenza n. 107 del 2016** rileva l'incompatibilità con la Costituzione, ed in particolare con il principio dell'equilibrio di bilancio, delle misure legislative che tendono a perpetuare nel tempo il *deficit* strutturale attraverso plurimi rinvii, così da impedire un effettivo risanamento dell'ente territoriale.

Con la **sentenza n. 18 del 2019** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, che consentiva agli enti locali in predissesto di riformulare o rimodulare i piani di riequilibrio finanziario pluriennale, con restituzione delle anticipazioni di liquidità su un arco temporale di trent'anni.

La **sentenza n. 4 del 2020** ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali (art. 2, co. 6, del DL n. 78 del 2015 e art. 1, co. 814, della legge n. 205 del 2017) che hanno consentito agli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, finalizzate ai pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, di utilizzare la relativa quota accantonata nel risultato di amministrazione.

Nella **sentenza n. 115 del 2020** la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, co. 2-ter, del DL n. 34 del 2019, in quanto nel prevedere che la riproposizione del piano di riequilibrio deve contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo (oggetto del piano modificato), "ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi", introduce un "meccanismo di manipolazione del deficit che consente [..] di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione".

Da ultimo, la **sentenza n. 195 del 2024,** ha ribadito la legittimità costituzionale **dell'obbligo** per le **regioni sottoposte a piani di rientro** di **contribuire** alla finanza pubblica. La Corte ha chiarito che la condizione di ente territoriale in disavanzo non costituisce di per sé un motivo di esenzione dal contributo.

Nella sentenza, la Corte costituzionale si è espressa sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (legge di bilancio per il 2024[26]), sollevata dalla Regione Campania, la quale ha contestato **l'obbligo** di contribuire alla finanza pubblica imposto alle **Regioni sottoposte a piani di rientro** dal disavanzo amministrativo, tra cui la stessa ricorrente, in quanto lesivo del bilanciamento tra stabilità finanziaria e autonomia regionale, ritenendo il risanamento del disavanzo una priorità assoluta di finanza pubblica, precedendo qualsiasi altra esigenza di coordinamento tra Stato e Regioni.

[26] Nel dettaglio, l'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023 prevede che le Regioni a statuto ordinario devono contribuire alla finanza pubblica con 350 milioni di euro all'anno dal 2024 al 2028. La ripartizione di questo contributo deve essere definita tramite un meccanismo di autocoordinamento tra le Regioni e formalizzata con decreto del Presidente del Consiglio. In mancanza del quale, il riparto è deciso d'ufficio con DPCM, in proporzione agli impegni di spesa corrente delle Regioni, calcolati al netto delle spese relative ai diritti sociali e alla tutela della salute.

Nella sentenza, la Corte ha ribadito come, per costante giurisprudenza, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio» (*ex plurimis*, sentenza n. 103 del 2018). «In linea con tale giurisprudenza, il legislatore statale, con le norme impugnate, ha inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica del sottosettore delle amministrazioni regionali limitandosi a determinare l'importo complessivo del contributo richiesto alle regioni a statuto ordinario, lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi».

Riguardo alla lamentata **disparità di trattamento** rispetto agli enti locali in dissesto finanziario o in procedura di riequilibrio - i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 533, della legge n. 213 del 2023, sono esentati dal concorso alla finanza pubblica - la Corte ha ribadito che l'obbligo di contribuire alla finanza pubblica è compatibile con i principi di responsabilità finanziaria e di buona amministrazione, indipendentemente dal fatto che l'ente sia sottoposto ad oneri ulteriori derivanti da piani di rientro.

Nondimeno, la Corte ha accolto altre censure formulate dalla Regione, sottolineando l'importanza di un maggiore allineamento con i principi costituzionali che tutelano i diritti sociali e il diritto alla salute. A tal fine, ha esortato a un maggiore **coordinamento e collaborazione** tra tutti gli enti coinvolti.

La spesa sanitaria

Per quanto riguarda, in particolare, il fronte della spesa sanitaria, la Corte ha recentemente segnalato, in numerose pronunce, che la vincolatività dei piani di rientro dai *deficit* sanitari è da considerarsi espressione del principio fondamentale relativo al contenimento della spesa pubblica sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica (**sentenza n. 130 del 2020**). Tali piani, pertanto, non sono derogabili dalla Regione attraverso la previsione di ulteriori spese non obbligatorie per motivi non inerenti alla garanzia dei livelli essenziali di assistenza (LEA), oggetto dei suddetti piani di rientro (**sentenza n. 36 del 2021**).

La Corte ha ribadito che la disciplina dei piani di rientro dai *deficit* sanitari è riconducibile a due ambiti di potestà legislativa concorrente: la tutela della salute, da un lato, e il coordinamento della finanza pubblica, dall'altro. Attraverso i piani di rientro, le Regioni e lo Stato raggiungono un accordo per il miglioramento dell'erogazione dei servizi sanitari e per il contenimento della spesa pubblica sanitaria, coniugando le misure di riequilibrio in materia di erogazione dei LEA con quelle finalizzate a garantire l'equilibrio di bilancio sanitario. Alla luce del quadro normativo emergente dalla legislazione statale adottata in materia, sussiste un divieto, per le Regioni soggette ai piani di rientro dal disavanzo, di incrementare

la spesa per motivi non inerenti alle prestazioni essenziali (**sentenza n. 142 del 2021)**.

Alla luce di tali principi, la Corte ha escluso l'incostituzionalità delle previsioni contenute in una legge della Regione Calabria, sottoposta a piano di rientro, volte a promuovere l'istituzione, a livello sia ospedaliero che territoriale, di ambulatori, anche multidisciplinari, dedicati all'attività gratuita di *screening*, trattamento e gestione degli esiti della fibromialgia, essendo finanziati con un fondo statale *ad hoc*, senza un incremento della spesa sanitaria regionale (**sentenza n. 201 del 2024**).

Allo stesso tempo **non è esclusa in radice la possibilità di prevedere un nuovo intervento di spesa**, da parte della Regione in disavanzo sanitario, laddove esso si muova entro la cornice economico-finanziaria delineata appositamente dal piano di rientro. In tal senso, la Corte ha ritenuto non fondata la questione di illegittimità costituzionale di una legge della regione Puglia, che prevede il ritorno alla gestione interamente pubblica del centro di riabilitazione di Ceglie Messapica (**sent. n. 57 del 2025**).

Per un approfondimento ulteriore in merito al riparto di competenze tra Stato e regioni, sottoposte a piani di rientro sanitario, si rinvia al par. 13 "Tutela della salute".

Il Fondo di solidarietà comunale e la perequazione speciale

La Corte è intervenuta a più riprese sulle caratteristiche del **sistema perequativo** ricavabile dall'art. 119 Cost., dopo la riforma del Titolo V, sottolineando che «[a]i sensi dell'art.119, quarto comma, Cost., le funzioni degli enti territoriali devono essere assicurate in concreto mediante le risorse menzionate ai primi tre commi del medesimo art. 119 Cost., attraverso un criterio perequativo trasparente e ostensibile, in attuazione dei principi fissati dall'art. 17, comma 1, lettera), della legge n. 42 del 2009» (sentenza n. 220 del 2021).

Con la recente **sentenza n. 71 del 2023** la Corte Costituzionale ha sottolineato come all'interno del **Fondo di solidarietà comunale (FSC)**, in aggiunta alla **tradizionale perequazione ordinaria** – strutturata secondo i canoni del terzo comma dell'art. 119 Cost. e, quindi, **senza alcun vincolo di destinazione**, in conformità alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria disposta dal comma terzo medesimo – sia stata "progressivamente introdotta, a partire dal 2021, una componente perequativa speciale, non più diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, ma vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio", che presenta "caratteri tipicamente riconducibili al quinto comma dell'art. 119 Cost., il quale prevede la possibilità per lo Stato di effettuare «interventi speciali», diretti soltanto a determinati enti territoriali, assegnando «risorse aggiuntive» con un vincolo di destinazione, quando lo richiedano, «la coesione e la solidarietà sociale», la rimozione di «squilibri economici e sociali»,

o infine, «l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (*ex multis*, sulle caratteristiche della perequazione di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., da ultimo, sentenza n. 123 del 2022)".

La Corte ha **stigmatizzato la coesistenza nel FSC di componenti perequative riconducibili anche al quinto comma dell'art. 119 Cost**., considerandola "un'ibridazione estranea al disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria, il quale, a tutela dell'autonomia degli enti territoriali, mantiene necessariamente distinte le due forme di perequazione", e chiarendo, dunque, che "nell'unico **fondo perequativo** relativo ai comuni storicamente esistente ai sensi dell'art. 119, terzo comma, Cost., **non possano innestarsi componenti perequative riconducibili al quinto comma** della medesima disposizione, che devono, invece, trovare distinta, apposita e trasparente collocazione in altri fondi a ciò dedicati, con tutte le conseguenti implicazioni, anche in termini di rispetto, quando necessario, degli ambiti di competenza regionali".

Peraltro, si è osservato nella sentenza, «risulta palesemente contraddittorio che, a fronte di un vincolo di destinazione funzionale a garantire precisi LEP, la "sanzione" a carico dei comuni inadempienti possa poi consistere nella mera restituzione delle somme non impegnate»: questa soluzione, infatti, «non è in grado di condurre al potenziamento dell'offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni».

La Corte ha rivolto quindi un **monito al legislatore** a intervenire tempestivamente per **superare** questa "**soluzione perequativa ibrida** che non è coerente con il disegno costituzionale dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.".

L'intervento del legislatore statale (disposto con i commi da 494 a 497 dell'art. 1 della legge n. 213 del 2023) ha riallocato, a decorrere dal 2025, le risorse vincolate dal FSC (dove, evidentemente, in ragione del vincolo, non potevano figurare, come chiarito con la sentenza n. 71 del 2023) facendole confluire in un apposito fondo speciale con vincolo di destinazione, denominato «Fondo per l'equità del livello dei servizi» (FELS), individuando come destinatari i medesimi comuni delle Regioni a statuto ordinario e ai comuni della Regione siciliana e della Regione Sardegna che ancora non abbiano raggiunto i livelli essenziali o gli obiettivi di servizio relativi a servizi sociali, asili nido e trasporto di alunni disabili (art. 1, comma 496, lettere a) b) e c), della legge n. 213 del 2023). La dotazione del nuovo Fondo corrisponde, per ciascuna annualità, all'ammontare delle risorse trasferite dal FSC, prevedendo il reintegro del FSC a partire dal 2029, una volta conseguiti tutti i LEP e gli obiettivi di servizio previsti.

Con la recente **sentenza n. 45 del 2025**, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità sollevate dalla regione Liguria sulle disposizioni che hanno disposto il trasferimento di risorse dal Fondo di solidarietà comunale (FSC) all'apposito Fondo per l'Equità del Livello dei Servizi (FELS), che – secondo la ricorrente - non avrebbe tenuto conto del fabbisogno di spesa da finanziare, in

ottemperanza del principio di **correlazione tra risorse e funzioni**, e della **congruità** delle risorse trasferite rispetto all'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP). Nella sentenza la Corte ha ritenuto che l'intervento del legislatore abbia sostanzialmente recepito il monito di cui alla sentenza n. 71 del 2023, riallocando nel "Fondo per l'equità del livello dei servizi" le risorse vincolate del FSC. La Corte precisa che, dato il ventaglio di soluzioni possibili, «il compito di adeguare il diritto vigente alla tutela costituzionale riconosciuta all'autonomia finanziaria comunale […] non può che spettare al legislatore» (sentenza n. 71 del 2023).

Nell'anzidetta sentenza è altresì indicato che, qualora si volesse procedere a una valutazione della **congruità delle risorse stanziate** per il finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali, questa dovrebbe in ogni caso tenere conto di tutti gli interventi legislativi disposti in tal senso negli ultimi anni - non solo per fronteggiare gli effetti della pandemia da COVID-19 e della crisi ucraina, ma anche per la realizzazione dei progetti legati al PNRR - e non procedere atomisticamente. Con una recente pronuncia, relativamente alla composizione del FSC, la Corte ha ricordato che gli interventi legislativi che incidono sull'assetto finanziario degli enti territoriali non devono essere valutati «in maniera atomistica, ma nel contesto delle altre disposizioni di carattere finanziario» (sentenza n. 63 del 2024).

Per costante giurisprudenza costituzionale, inoltre, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, grava sulla parte ricorrente l'onere di **dimostrare** «"**l'irreparabile pregiudizio lamentato**"» (*ex multis*, sentenza n. 76 del 2020) allo svolgimento delle funzioni dell'ente territoriale, motivando sulla «"incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni"» (*ex multis*, sentenze n. 130 del 2024 e n. 220 del 2021).

Con riferimento alla natura delle risorse perequative, e alla lamentata **riduzione della "componente verticale"** del FSC, la Corte ha ribadito come il modello di perequazione esclusivamente verticale è «espressamente imposto solo dall'articolo 119, quinto comma, Cost., il quale attribuisce chiaramente allo "Stato" il compito di destinare "risorse aggiuntive" e di effettuare interventi speciali a favore di "determinati" enti territoriali, quando lo richiedano, tra l'altro, gli obiettivi di promuovere lo sviluppo economico, di coesione e solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, o infine, di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» (sentenza n. 63 del 2024).

Nel rigettare la citata questione di legittimità, la **Corte** ha tuttavia **rilevato** come lo Stato "**continua** a **generare un sistema di finanza locale derivata**, alimentata da trasferimenti veicolati da fondi settoriali, così **allontanandosi dal modello di autonomia finanziaria delineato dall'art. 119 Cost**., la cui attuazione è stata ripetutamente sollecitata dalla Corte stessa (da ultimo, sentenza n. 195 del 2024). Emblematico, in proposito, è il fatto che la componente ristorativa per il riparto del FSC, nel 2025, anziché confluire nel FSC, sia stata dirottata in un ennesimo fondo vincolato (comma 754 dell'art. 1 della legge n. 207 del 2024)".

Coordinamento del sistema tributario

*Per ciò che attiene al **coordinamento del sistema tributario**, nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha cercato di enucleare il significato delle disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001 sull'autonomia di entrata delle Regioni.*

Per quanto riguarda, in generale, l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e l'esplicazione della potestà legislativa regionale relativamente all'istituzione di tributi propri, la Corte ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale ivi prefigurato, per realizzare le previsioni del nuovo Titolo V e prevenire "rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sentenza n. 370 del 2003).

Il necessario presupposto per l'attuazione del disegno costituzionale è stato rintracciato nell'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, deve fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi e determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, definendo gli spazi e i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. Per quanto riguarda in particolare i tributi locali, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui può esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale" (sentenza n. 37 del 2004). Questa conclusione è stata confermata nelle sentenze n. 241 del 2004 (sulla delega per la riforma del sistema fiscale statale) e n. 261 del 2004 (sulla determinazione delle basi di calcolo dei sovracanoni per la produzione di energia idroelettrica).

Per quanto riguarda la specificazione della nozione di tributo proprio, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni, nel senso inteso dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti.

Con la sentenza n. 296 del 2003 la Corte ha dichiarato, ad esempio, che l'IRAP non può qualificarsi tributo proprio delle regioni nel senso inteso dall'attuale articolo 119 della Costituzione, e che pertanto queste possono variarne la disciplina soltanto nei limiti consentiti dalla normativa statale, non rilevando in contrario la devoluzione del relativo gettito alle regioni stesse. Concetto ribadito nella sentenza n. 50 del 2012 in cui la Corte ha precisato "che l'IRAP, anche dopo la sua «regionalizzazione, non è divenuta «"tributo proprio" regionale – nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) − ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, "erariale"», e che lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenze n. 357 del 2010 e n. 216 del 2009).

Nel vigente testo costituzionale la materia del ***coordinamento del sistema tributario*** rientra tra le materie di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ha comportato l'assegnazione di **poteri in materia di entrata e di spesa** agli enti territoriali (regioni, province, comuni, città metropolitane) e di correlate funzioni normative, da esercitarsi nel quadro definito dalla legislazione statale. Tale assetto di rapporti, nel quale a ciascun ente è riconosciuta autonomia finanziaria entro i **limiti** necessari a

mantenere l'unitarietà dell'ordinamento e la solidarietà tra le articolazioni territoriali della Repubblica, si riassume nella formula del "**federalismo fiscale**".

Nel conferire autonomia finanziaria di entrata e di spesa ai **comuni**, alle **province**, alle **città metropolitane** e alle **regioni**, il nuovo assetto costituzionale ha conferito ad essi risorse autonome, in aggiunta a compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, nonché il potere di stabilire e applicare **tributi ed entrate propri**, in armonia con la Costituzione e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Nel corso degli anni, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è sforzata di enucleare il significato delle nuove disposizioni e di precisarne la collocazione nel sistema giuridico.

Per quanto riguarda, in generale, l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione e l'**esplicazione della potestà legislativa regionale** relativamente all'istituzione di **tributi propri**, la Corte costituzionale ha segnalato l'urgenza di realizzare il sistema di finanza regionale ivi prefigurato, "al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni" e per prevenire "rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sentenza n. 370 del 2003).

La **sentenza n. 37 del 2004** ha indicato come **necessario presupposto** per l'attuazione del disegno costituzionale "l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali". Per quanto riguarda in particolare i **tributi locali**, la riserva di legge stabilita dall'articolo 23 della Costituzione comporta la necessità di definire l'ambito in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti sub-regionali, sforniti di poteri legislativi, e il rapporto fra quest'ultima e la legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario. La Corte ha quindi concluso che "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale **legislazione di coordinamento** dettata dal Parlamento nazionale". Si deve pure ricordare come la Corte abbia ritenuto, con giurisprudenza costante, che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica siano applicabili anche alle **Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome** (*ex plurimis*, sentenze nn. 64 del 2016, 156 del 2015, 229 del 2011, 120 del 2008, e 169 del 2007).

Per quanto riguarda la specificazione della nozione di **tributo proprio**, la Corte ha affermato costantemente che nell'attuale quadro normativo **non si danno tributi che possano essere definiti propri delle regioni**, nel senso inteso

dall'articolo 119 della Costituzione. Infatti, attualmente esistono soltanto tributi istituiti e disciplinati da leggi dello Stato, connotati dalla sola particolarità che il loro gettito è attribuito alle regioni. La disciplina di questi "tributi regionali" non è divenuta oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ma appartiene alla competenza esclusiva della legislazione dello Stato, che disciplina i casi e i limiti in cui può esplicarsi la potestà legislativa regionale. Spetta quindi al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. Tale potestà deve tuttavia esercitarsi in armonia con i nuovi princìpi costituzionali: in particolare, non potrebbe sopprimere, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti alle regioni e agli enti locali dal vigente ordinamento, né configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica tali princìpi (**sentenza n. 37 del 2004**).

La prima pronunzia a questo proposito è contenuta nella **sentenza n. 296 del 2003** che, su ricorso del Governo avverso la legge della regione Piemonte 5 agosto 2002, n. 20, ha dichiarato illegittime le disposizioni ivi contenute in materia di **imposta regionale sulle attività produttive** (IRAP) e di **tassa automobilistica**.

La Corte ha dichiarato che l'**IRAP** non può qualificarsi tributo proprio delle regioni nel senso inteso dall'attuale articolo 119 della Costituzione, e che pertanto queste possono variarne la disciplina soltanto nei limiti consentiti dalla normativa statale in proposito, non rilevando in contrario la devoluzione del relativo gettito alle regioni stesse. Spetta quindi alle regioni soltanto una limitata facoltà di variare l'aliquota e di disciplinare le procedure applicative secondo quanto previsto dal D. Lgs. n. 446 del 1997. Quest'impostazione è stata confermata dalle sentenze n. 241 e n. 381 del 2004, che hanno deciso ricorsi delle regioni avverso leggi statali intervenute in materia di IRAP e di addizionali regionali all'IRPEF. Più recentemente, la Corte ha confermato tale orientamento con la **sentenza 128 del 2019**.

Analogamente, in materia di **tassa automobilistica**, la Corte, nella citata sentenza n. 296 del 2003, ha affermato che alle regioni è stato attribuito "il gettito della tassa, unitamente alla attività amministrativa connessa alla sua riscossione, restando invece ferma la disciplina statale per ogni altro aspetto sostanziale della tassa stessa". La disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta quindi oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Le successive sentenze nn. 297 e 311 del 2003, 455 del 2005, 451 del 2007, 199 e 242 del 2016, e 118 del 2017 hanno confermato questa impostazione.

Con la **sentenza n. 31 del 2019** la Corte si esprime in materia di **compartecipazioni** (con riferimento al gettito della **tassa automobilistica nella Regione autonoma Sardegna**), dichiarando la riserva erariale illegittima, dal momento che l'art. 8 dello statuto speciale non contempla alcuna ipotesi derogatoria al regime di compartecipazione fissa alle entrate, con la conseguenza

che ogni atto che esclude un tributo dalla compartecipazione sarebbe illegittimo per violazione dello stesso art. 8 e, conseguentemente, dello stesso art. 7 dello statuto. Per le medesime ragioni risulterebbero altresì violati gli artt. 116, 117, terzo comma, e 119 Cost., che riconoscono e tutelano l'autonomia economico-finanziaria delle Regioni.

Con la **sentenza n. 122 del 2019**, la Corte ha precisato che il legislatore ha attribuito alla tassa automobilistica una **valenza differenziata, sia rispetto ai tributi propri autonomi**, **sia rispetto ai tributi propri derivati**, configurandola come un tributo proprio derivato particolare, parzialmente "ceduto", in quanto alle Regioni è riconosciuto **un più ampio margine di autonoma disciplina**, limitato dal vincolo, unidirezionale, di **non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale**. In tal modo, la tassa automobilistica, si configura come un ***tertium genus***, rispetto al quale le Regioni possono sviluppare una propria politica fiscale che possa rispondere a specifiche esigenze di differenziazione. Conseguentemente le Regioni sono libere di introdurre esenzioni fiscali dal bollo auto in quanto **l'ampliamento del regime di esenzione della tassa automobilistica non eccede l'autonomia impositiva regionale**, non risultando in contrasto nemmeno con i principi dell'ordinamento tributario cui comunque, anche nei maggiori margini di manovrabilità, la legislazione regionale è vincolata.

Nei medesimi termini sono state decise controversie riguardanti il **tributo speciale per il deposito dei rifiuti solidi in discarica** (previsto dalla legge n. 549 del 1995). Le **sentenze n. 335 e n. 397 del 2005** hanno dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di legge regionale che, rispettivamente, rimettevano a deliberazione della Giunta regionale il metodo di determinazione del tributo (art. 44, comma 3, della legge della regione Emilia-Romagna 14 aprile 2004, n. 7) e ne disponevano l'aumento oltre il termine fissato dalla legge dello Stato (art. 1 della legge della Regione Molise 31 agosto 2004, n. 18). Anche questo tributo deve infatti considerarsi statale e non proprio della regione, che può dunque legiferare solo nei casi e nei limiti previsti dalla legge dello Stato. Tale orientamento è stato confermato, da ultimo, nella sentenza n. 85 del 2017.

Verte in materia di IRAP, ma afferma un principio di più generale applicazione, la **sentenza n. 431 del 2004**, con cui la Corte costituzionale ha deciso il ricorso della regione Veneto avverso l'articolo 19 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003), che prorogava agevolazioni fiscali relative all'IRAP nel settore agricolo. La Corte ha rigettato infatti la tesi, sostenuta dalla regione, secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da **misure compensative** a ristoro della finanza regionale. Secondo il giudice delle leggi, la manovra fiscale dev'essere considerata nel suo insieme e non è quindi possibile, sotto questo profilo, valutare singole disposizioni. La tesi è stata ribadita in occasione di un altro giudizio (sentenza n. 155 del 2006) relativo a disposizioni dell'articolo 1, commi 347 e

seguenti, della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria per il 2005) direttamente o indirettamente incidenti sulla determinazione della base imponibile dell'IRAP.

Infine con la **sentenza n. 206 del 2023**, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del **29 novembre 2023**, **n.48,** la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, l'articolo 10 della legge della Regione Veneto n. 30 del 2022, che includeva i proventi dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF **derivanti da ravvedimento operoso** tra quelli oggetto di riversamento diretto presso la tesoreria regionale, come già previsto per i proventi derivanti da recupero fiscale, con ciò ponendosi in contrasto con la quanto dispone l'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia "sistema tributario e contabile dello Stato". È interessante notare che l'articolo 9 del decreto legislativo n. 68 del 2011, al comma 1, prevede che «[è] assicurato il riversamento diretto alle regioni (…) dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente decreto», quali quelli oggetto dell'articolo 10 della legge regionale del Veneto n. 30 del 2022 (IRAP ed addizionale regionale IRPEF), ma tale disposizione non ricomprende l'ipotesi del ravvedimento operoso. Essa non può essere ricompresa in via interpretativa nell'ambito applicativo di questa disciplina, essendo l'attività di recupero fiscale dell'amministrazione finanziaria ben diversa dal ravvedimento operoso, che presuppone, da un lato, l'assenza «di atti di liquidazione e accertamento» (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 472 del 1997) dell'amministrazione finanziaria e, dall'altro, che il contribuente si attivi spontaneamente per estinguere la pretesa fiscale. La nozione di attività di recupero fiscale dettata dallo Stato, per i tributi propri derivati, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva non autorizza quindi la Regione ad intervenire in tale ambito e ciò indipendentemente dal contenuto della disposizione regionale (sentenza n. 32 del 2012).

Nonostante ciò la Corte **ha auspicato l'intervento del legislatore statale** al fine di dare concreta attuazione all'articolo 119 della Costituzione, **anche in riferimento all'istituto del ravvedimento operoso.**

Appare inoltre significativo segnalare anche quanto disposto con la **sentenza n. 102 del 2008**, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'**imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'articolo 2 della legge della Regione Sardegna n. 4 del 2006 e successive modifiche) e dell'**imposta regionale sulle seconde case ad uso turistico** (prevista dall'art. 3 della medesima legge regionale e successive modifiche).

La Corte ha rilevato "la 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", peraltro "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.".

Con la **sentenza n. 152 del 2018** la Corte riconosce la facoltà, attribuita alle **autonomie speciali**, di **istituire tributi propri** con riferimento a presupposti già coperti dall'imposizione erariale, ipotesi invece preclusa alle Regioni ordinarie in forza di quanto esplicitato dall'art. 7, comma 1, lettera b), n. 3 della legge n. 42 del 2009. Peraltro, mentre per le Regioni ordinarie, la competenza legislativa regionale in materia appare condizionata dal necessario rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» dettati dalla legge nazionale, primo tra tutti quello del divieto della doppia imposizione; **per le autonomie speciali** l'unica specifica condizione richiesta per legittimamente istituire e disciplinare i tributi propri regionali è che il **tributo proprio sia «in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato»** (sentenza n. 102 del 2008).

Con la **sentenza n. 274 del 2020** la Corte interviene su una norma regionale che, disponendo un'esenzione dall'IRPEF dei compensi percepiti dai volontari della Leva civica lombarda, realizza un'integrazione della disciplina di un tributo statale che viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla materia del sistema tributario dello Stato. Ad avviso della Corte, tale norma si pone in **frontale violazione della ratio anche insita nella riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato**, sulla cui disciplina le Regioni non possono interferire, nemmeno con riguardo al «relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina [medesima] (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)» (sentenza n. 17 del 2018). **Non è preclusa alle Regioni la possibilità di realizzare**, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Cost., **propri interventi di politica fiscale**, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire **solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato**; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Con la **sentenza n. 32 del 2019**, confermando quanto stabilito con la sentenza n. 29 del 2018, la Corte **riconduce la disciplina della "rottamazione delle cartelle" alla materia della riscossione mediante ruoli**, rilevando che l'intervento del legislatore statale non è principalmente diretto a disciplinare i tributi e le relative sanzioni, e la stessa incidenza su queste ultime costituisce un passaggio necessario in vista della finalità perseguita, che è quella della **riorganizzazione della procedura esecutiva** in questione, cosicché ricorrono le condizioni che legittimano l'esercizio della potestà legislativa concorrente dello Stato del «**coordinamento […] del sistema tributario**» ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione e va quindi esclusa la lamentata lesione delle competenze regionali in materia di autonomia finanziaria, con riferimento all'impugnato comma 4 dell'art. 1 del decreto-legge n. 148 del 2017.

Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

La Corte costituzionale, con sentenza n. 287 del 2016, ha dichiarato manifestamente inammissibili e non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle nuove norme sulle banche popolari, rilevando in particolare che l'impianto generale della riforma rientra nei limiti delle attribuzioni del legislatore statale, nell'ottica della competenza esclusiva dello Stato in ordine alla tutela del risparmio e della concorrenza e con riferimento all'ordinamento civile.

Per quanto riguarda la disciplina delle banche popolari, la Corte costituzionale, con **sentenza n. 287 del 2016**, ha dichiarato manifestamente inammissibili e non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alle nuove norme, rilevando in particolare che **l'impianto generale della riforma** rientra **nei limiti delle attribuzioni del legislatore statale**, nell'ottica della competenza esclusiva dello Stato in ordine a tutela del risparmio e della concorrenza e con riferimento all'ordinamento civile.

Successivamente, con ordinanza del 15 dicembre 2016, il Consiglio di Stato ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa ad alcune prescrizioni della riforma delle banche popolari, tra cui il diritto di recesso per i soci e la facoltà concessa alle banche, su autorizzazione della Banca d'Italia anche in deroga alle norme del codice civile, di sospenderlo o di rimborsarlo solo in parte, ove nel caso in cui il pagamento andasse a indebolire i ratio patrimoniali. La questione è stata rimessa dunque alla Corte Costituzionale. La Corte costituzionale, con la **sentenza n. 99 del 21 marzo 2018**, si è pronunciata sulle predette questioni di costituzionalità sollevate dal Consiglio di Stato, relative alla disposizione - introdotta dalla riforma del 2015 - che comporta limitazioni al rimborso in caso di recesso del socio a seguito della trasformazione della banca in società per azioni, ritenendole infondate e confermando la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza per il decreto legge. Inoltre, la Consulta ha affermato che normativa impugnata - che, in attuazione di quella europea sui requisiti prudenziali, prevede la possibilità per le banche di introdurre limitazioni al rimborso in caso di recesso del socio - non lede il diritto di proprietà. Ha affermato inoltre che, quanto ai poteri normativi affidati alla Banca d'Italia, essi rientrano nei limiti di quanto consentito dalla Costituzione.

Si segnala infine che la Corte costituzionale ha da tempo stabilito che la disciplina delle fondazioni di origine bancaria è estranea alla materia concorrente "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale", per essere ricondotta invece a quella, statale, dell'ordinamento civile (**sentenze nn. 300 del 2003 e 438 del 2007**; si ricorda, peraltro, che una delle prime sentenze nel rapporto tra materia bancaria ed ordinamento civile è la n. 72 del 1965).

Con la **sentenza n. 17 del 2020** la Corte interviene sul c**arattere regionale delle banche di credito cooperativo**, affermando che sebbene la riforma introdotta dal decreto-legge n. 18 del 2016 ha inteso salvaguardare lo scopo mutualistico delle BCC e, entro certi limiti, gli spazi di autonomia gestionale delle singole banche, tuttavia tali circostanze non determinano automaticamente la conservazione del carattere regionale di una banca. Pur rispettando l'autonomo interesse sociale di ciascuna BCC aderente al gruppo, il contratto di coesione disciplina, infatti, i poteri di direzione strategica e i presidi di controllo del rischio, che sono attribuiti a livello nazionale alla capogruppo. Inoltre, la prevista garanzia solidale incrociata tra la capogruppo e le banche partecipi del gruppo, di cui al nuovo art. 37-bis, comma 4, del t.u. bancario, comporta di per sé una disciplina uniforme della vigilanza.