

CORTE COSTITUZIONALE

Servizio Studi

***Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali
nella giurisprudenza costituzionale***

*a cura di M. A. Scurati Manzoni
con la collaborazione A. M. M. De Giorgio*

Dicembre 2024

*Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali
nella giurisprudenza costituzionale*

A cura di Maria Alessandra Scurati Manzoni con la collaborazione di Angela Maria Maddalena De Giorgio
Composizione: Mariangela Prestipino

INDICE

Premessa	11
Capitolo 1 – Il fondamento costituzionale del principio	13
1.1. L’origine del principio nella giurisprudenza costituzionale	14
Sentenza n. 49 del 1958 (rel. Bracci)	14
Sentenza n. 116 del 1967 (rel. Cassandro)	15
Sentenza n. 35 del 1972 (rel. Rocchetti)	16
Sentenza n. 219 del 1984 (rel. O. Reale)	17
Sentenza n. 187 del 1985 (rel. Malagugini)	17
Sentenza n. 359 del 1985 (rel. Corasaniti)	18
Sentenza n. 550 del 1990 (red. Baldassarre)	19
Sentenza n. 32 del 1991 (red. Caianiello)	20
Sentenza n. 464 del 1991 (red. Baldassarre)	21
Sentenza n. 366 del 1992 (red. Baldassarre)	22
Sentenza n. 109 del 1993 (red. Baldassarre)	22
Sentenza n. 333 del 1995 (red. Chieppa)	23
Sentenza n. 425 del 1995 (red. Mirabelli)	24
Sentenza n. 98 del 2000 (red. Onida)	25
Sentenza n. 55 del 2001 (red. Neppi Modona)	27
1.2. Il principio di leale collaborazione quale attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.	29
Sentenza n. 214 del 1988 (red. Baldassarre)	29
Sentenza n. 139 del 1990 (red. Baldassarre)	30
1.3. Il principio di leale collaborazione quale attuazione del principio autonomistico di cui all’art. 5 Cost.	31
Sentenza n. 470 del 1988 (red. Baldassarre)	31
Sentenza n. 19 del 1997 (red. Mezzanotte)	31
Sentenza n. 242 del 1997 (red. Onida)	32
1.4. La “positivizzazione” del principio nell’art. 120 Cost.	34
Sentenza n. 43 del 2004 (red. Onida)	34
Sentenza n. 69 del 2004 (red. De Siervo)	35
Sentenza n. 73 del 2004 (red. De Siervo)	37
Sentenza n. 300 del 2005 (red. Contri)	38
Sentenza n. 467 del 2005 (red. Silvestri)	39
Capitolo 2 – L’applicazione del principio	41
2.1. La tendenziale inapplicabilità del principio alla funzione legislativa	43
Sentenza n. 192 del 2024 (red. Pitruzzella)	43

Sentenza n. 63 del 2024 (red. D’Alberti)	44
Sentenza n. 192 del 2017 (red. Cartabia)	44
Sentenza n. 65 del 2016 (red. Zanon)	46
Sentenza n. 250 del 2015 (red. de Pretis).....	48
Sentenza n. 401 del 2007 (red. Quaranta).....	49
Sentenza n. 272 del 2005 (red. Quaranta).....	49
Sentenza n. 196 del 2004 (red. De Siervo)	50
Sentenza n. 437 del 2001 (red. Onida).....	51
2.1.1. L’applicabilità del principio alla delega legislativa.....	53
Sentenza n. 198 del 2018 (red. Modugno, Barbera)	53
Sentenza n. 261 del 2017 (red. Barbera).....	54
Sentenza n. 251 del 2016 (red. Sciarra)	56
Sentenza n. 219 del 2013 (red. Lattanzi)	58
Sentenza n. 401 del 2007 (red. Quaranta).....	60
2.1.2. L’inapplicabilità alla decretazione d’urgenza.....	61
Sentenza n. 139 del 2024 (red. Pitruzzella)	61
Sentenza n. 6 del 2023 (red. Patroni Griffi).....	61
Sentenza n. 194 del 2019 (red. Cartabia, de Pretis, Zanon, Barbera)	62
Sentenza n. 17 del 2018 (red. Carosi)	63
Sentenza n. 272 del 2005 (red. Quaranta).....	64
Sentenza n. 196 del 2004 (red. De Siervo)	65
2.1.3. L’applicabilità nel caso di “inestricabile intreccio” di competenze	66
Sentenza n. 130 del 2024 (red. Pitruzzella)	66
Sentenza n. 114 del 2022 (red. Modugno).....	67
Sentenza n. 72 del 2019 (red. Zanon)	69
Sentenza n. 71 del 2018 (red. Sciarra)	70
Sentenza n. 251 del 2016 (red. Sciarra)	72
Sentenza n. 21 del 2016 (red. Sciarra)	74
2.2. Il principio di leale collaborazione nell’esercizio di funzioni amministrative: la chiamata in sussidiarietà.....	77
Sentenza n. 31 del 2024 (red. D’Alberti)	77
Sentenza n. 37 del 2021 (red. Barbera).....	78
Sentenza n. 246 del 2019 (red. Amoroso).....	79
Sentenza n. 87 del 2018 (red. Amato).....	82
Sentenza n. 62 del 2013 (red. Napolitano).....	83
Sentenza n. 278 del 2010 (red. De Siervo)	85
Sentenza n. 233 del 2004 (red. De Siervo)	87
Sentenza n. 6 del 2004 (red. De Siervo)	89
Sentenza n. 303 del 2003 (red. Mezzanotte).....	92
2.3. La leale collaborazione nell’esercizio dei poteri sostitutivi.....	94
Sentenza n. 31 del 2024 (red. D’Alberti)	94
Sentenza n. 168 del 2021 (red. Antonini)	94
Sentenza n. 217 del 2020 (red. de Pretis).....	96
Sentenza n. 367 del 2007 (red. Maddalena).....	98
Sentenza n. 240 del 2004 (red. Mezzanotte).....	98
Sentenza n. 227 del 2004 (red. Zagrebelsky).....	100

Sentenza n. 43 del 2004 (red. Onida).....	101
Sentenza n. 110 del 2001 (red. Zagrebelsky).....	102
Sentenza n. 177 del 1988 (red. Baldassarre).....	103
Sentenza n. 153 del 1986 (rel. Corasaniti).....	105
Capitolo 3 – Gli strumenti della leale collaborazione	107
Sentenza n. 31 del 2024 (red. D’Alberti).....	108
Sentenza n. 6 del 2023 (red. Patroni Griffi).....	108
Sentenza n. 231 del 2005 (red. Amirante).....	109
3.1. Il sistema delle Conferenze quale sede per l’attuazione del principio di leale collaborazione	110
Sentenza n. 192 del 2024 (red. Pitruzzella).....	110
Sentenza n. 106 del 2020 (red. Sciarra).....	112
Sentenza n. 195 del 2019 (red. Amoroso).....	113
Sentenza n. 36 del 2018 (red. Barbera).....	115
Sentenza n. 308 del 2011 (red. Quaranta).....	116
Sentenza n. 33 del 2011 (red. De Siervo).....	117
Sentenza n. 31 del 2006 (red. Silvestri).....	118
Sentenza n. 62 del 2005 (red. Onida).....	121
Sentenza n. 116 del 1994 (red. Baldassarre).....	122
3.2. L’intesa	124
Sentenza n. 187 del 2021 (red. Zanon).....	124
Sentenza n. 239 del 2013 (red. Criscuolo).....	125
Sentenza n. 331 del 2010 (red. De Siervo).....	126
Sentenza n. 383 del 2005 (red. De Siervo).....	128
Sentenza n. 6 del 2004 (red. De Siervo).....	129
Sentenza n. 351 del 1991 (red. Cheli).....	130
3.3. Il parere	132
Sentenza n. 72 del 2019 (red. Zanon).....	132
Sentenza n. 198 del 2018 (red. Modugno, Barbera).....	133
Sentenza n. 171 del 2018 (red. Amato).....	134
Sentenza n. 33 del 2011 (red. De Siervo).....	136
Sentenza n. 338 del 1994 (red. Mirabelli).....	139
3.4. Il dovere di mutua informazione	141
Sentenza n. 245 del 2017 (red. Zanon).....	141
Sentenza n. 730 del 1988 (red. Corasaniti).....	142
Sentenza n. 359 del 1985 (rel. Corasaniti).....	143
3.5. L’obbligo di motivazione del dissenso	146
Sentenza n. 338 del 1994 (red. Mirabelli).....	146
Sentenza n. 116 del 1994 (red. Baldassarre).....	146
Sentenza n. 204 del 1993 (red. Cheli).....	148

Capitolo 4 – Le materie in cui opera il principio di leale collaborazione	151
4.1. La tutela ambientale e del paesaggio e la pianificazione paesaggistica	153
Sentenza n. 119 del 2024 (red. Modugno, Petitti, Navarretta, D’Alberti)	153
Sentenza n. 103 del 2024 (red. D’Alberti)	154
Sentenza n. 163 del 2023 (red. San Giorgio)	155
Sentenza n. 17 del 2023 (red. de Pretis).....	155
Sentenza n. 251 del 2022 (red. de Pretis).....	157
Sentenza n. 248 del 2022 (red. Modugno)	158
Sentenza n. 240 del 2022 (red. de Pretis).....	159
Sentenza n. 229 del 2022 (red. Barbera).....	160
Sentenza n. 187 del 2022 (red. Barbera).....	161
Sentenza n. 219 del 2021 (red. Sciarra)	162
Sentenza n. 54 del 2021 (red. Viganò).....	163
4.2. La tutela della salute e la determinazione dei livelli essenziali di assistenza.....	165
Sentenza n. 87 del 2024 (red. Sciarra Alibrandi)	165
Sentenza n. 70 del 2023 (red. Buscema).....	166
Sentenza n. 114 del 2022 (red. Modugno)	168
Sentenza n. 40 del 2022 (red. Antonini)	169
Sentenza n. 168 del 2021 (red. Antonini)	170
Sentenza n. 192 del 2017 (red. Cartabia).....	172
Sentenza n. 169 del 2017 (red. Carosi)	173
Sentenza n. 134 del 2006 (red. De Siervo)	175
Sentenza n. 88 del 2003 (red. De Siervo)	176
4.3. L’assistenza sociale	178
Sentenza n. 297 del 2012 (red. F. Gallo)	178
Sentenza n. 10 del 2010 (red. Tesauro).....	180
Sentenza n. 124 del 2009 (red. Saulle).....	182
4.4. La finanza pubblica	184
Sentenza n. 145 del 2024 (red. Buscema).....	184
Sentenza n. 133 del 2024 (red. Sciarra Alibrandi)	185
Sentenza n. 130 del 2024 (red. Pitruzzella)	186
Sentenza n. 95 del 2024 (red. Buscema).....	188
Sentenza n. 27 del 2024 (red. Antonini)	190
Sentenza n. 223 del 2023 (red. Antonini)	190
Sentenza n. 123 del 2022 (red. Sciarra)	192
Sentenza n. 187 del 2021 (red. Zanon)	193
Sentenza n. 103 del 2018 (red. Zanon)	195
Sentenza n. 88 del 2014 (red. Coraggio).....	198
Sentenza n. 118 del 2012 (red. Carosi)	199
Sentenza n. 94 del 2008 (red. Mazzella).....	201
Sentenza n. 50 del 2008 (red. Quaranta).....	202
4.5. L’ordine pubblico e la sicurezza.....	204
Sentenza n. 35 del 2021 (red. de Pretis).....	204

Sentenza n. 195 del 2019 (red. Amoroso).....	205
Sentenza n. 208 del 2018 (red. Barbera).....	206
Sentenza n. 105 del 2006 (red. Flick)	208
4.6. L'immigrazione.....	210
Sentenza n. 194 del 2019 (red. Cartabia, de Pretis, Zanon, Barbera)	210
Sentenza n. 156 del 2006 (red. Saulle).....	211
Sentenza n. 30 del 2006 (red. Flick)	212

PREMESSA

Il quaderno intende rappresentare la genesi, l'evoluzione e l'applicazione del principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale, attraverso l'analisi di pronunce concernenti questioni in cui il principio viene enunciato e/o evocato a parametro di giudizio.

Il quaderno si compone di quattro capitoli: ciascuno di essi è introdotto da una sintetica premessa riepilogativa ed è diviso in sezioni ove, gli estratti delle pronunce della Corte ritenute più significative sono organizzati sistematicamente e in ordine cronologico discendente (ad eccezione del primo capitolo). Ogni estratto è corredato dall'indicazione del numero, dell'anno, del Giudice relatore o redattore della pronuncia e dai punti del "Considerato in diritto" rilevanti ed è preceduto da una breve enunciazione dei principi giurisprudenziali affermati o utili alla soluzione della singola questione. Gli estratti sono altresì di regola seguiti dai pertinenti capi di dispositivo, ove riferiti a questioni specificamente sollevate in relazione al principio in esame.

Il primo capitolo tratta del fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, partendo dall'analisi della sua origine giurisprudenziale, per soffermarsi dapprima sulla sua qualificazione come attuazione del canone di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. e del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost., e poi sulla relativa positivizzazione nell'art. 120, secondo comma, Cost., a seguito della riforma del Titolo V nel 2001.

Il secondo capitolo riguarda l'applicazione del principio in tre ambiti: la funzione legislativa (con particolare riferimento alla delega legislativa, alla decretazione d'urgenza e al caso di "intreccio" di competenze), la chiamata in sussidiarietà e l'esercizio di poteri sostitutivi.

Il terzo capitolo descrive gli strumenti attraverso i quali viene data attuazione al principio di leale collaborazione: dalle sentenze selezionate emergono strumenti che modulano con diversa intensità il principio, partendo dal livello minimo dell'obbligo di motivazione del dissenso fino ad arrivare all'intesa.

Il quarto capitolo passa in rassegna talune rilevanti materie in cui opera il principio: la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la tutela della salute, l'assistenza sociale, la finanza pubblica, l'ordine pubblico e la sicurezza.

Capitolo 1 – Il fondamento costituzionale del principio

In un primo momento, la Corte ha trattato della leale collaborazione senza elevarla a principio, ma semplicemente riferendosi alla necessità di una collaborazione tra Stato e Regioni, come nelle sentenze nn. 49 del 1958 e 35 del 1972. La sentenza n. 359 del 1985, nel giudicare un conflitto tra enti, ha elaborato compiutamente il principio di “leale cooperazione” anche dal punto di vista lessicale: la qualificazione come principio costituzionale è tuttavia operata successivamente dalla sentenza n. 550 del 1990. Nella sentenza n. 98 del 2000 il principio di leale collaborazione è stato evocato quale parametro di legittimità costituzionale di norme di natura finanziaria. Nondimeno, in mancanza di un referente costituzionale, prima della riforma del Titolo V del 2001, il fondamento del principio di leale collaborazione è stato individuato dalla giurisprudenza costituzionale sia nell’art. 97 recante il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, sia, in quanto strumento per garantire la ordinata coesistenza di Stato e autonomie territoriali, nell’art. 5, che riconosce e promuove il pluralismo istituzionale, salvaguardando nel contempo l’unità della Repubblica. La richiamata riforma ha introdotto un espresso riconoscimento nella Costituzione, anche se solo con riguardo all’esercizio da parte dello Stato dei poteri sostitutivi, che, in conformità al dettato del secondo comma dell’art. 120, deve avvenire nel rispetto del principio in esame. Per una parte della dottrina il novellato testo costituzionale non avrebbe positivizzato il principio, poiché non lo esplicita come regola ispiratrice del rapporto tra diversi livelli di governo: il riferimento alla leale collaborazione contenuto nell’art. 120, secondo comma, Cost. sarebbe circoscritto all’esercizio di poteri sostitutivi e operante unicamente come dovere delle autonomie territoriali di collaborare con lo Stato e non viceversa. In base a tale orientamento, dopo la riforma, il fondamento del principio non potrebbe più rinvenirsi nell’art. 5 Cost. e lo stesso non avrebbe più un ambito generale di operatività. Tuttavia, in continuità con la giurisprudenza anteriore, un orientamento consolidato ha confermato la portata generale del principio, operante su tutto l’arco delle relazioni istituzionali tra Stato e enti territoriali smentendo tale tesi. Invero, anche dopo la riforma del Titolo V, l’art. 5 Cost. ha continuato a essere evocato in relazione a censure di violazione del principio di leale collaborazione: in alcune pronunce è indicato quale unico referente (da ultimo, sentenza n. 103 del 2024), in altre è indicato in combinato disposto con l’art. 120 Cost. (ad esempio sentenza n. 248 del 2022). Inoltre, vi sono sentenze in cui la censura è stata riferita al combinato disposto degli artt. 5 e 117 Cost. (sentenza n. 95 del 2024), al combinato disposto degli artt. 5, 117 e 118 Cost. (sentenza n. 198 del 2018) e al combinato disposto degli artt. 5, 118, 119 e 120 Cost. (sentenza n. 187 del 2021). Quanto al contenuto del principio, dalle sentenze selezionate è emersa un’importante puntualizzazione: esso concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro, ma non può essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall’ordinamento costituzionale (sentenza n. 55 del 2001). Da ultimo, la sentenza n. 192 del 2024 (esaminata, nel capitolo 2, al paragrafo 2.1. relativo alla tendenziale inapplicabilità del principio alla funzione legislativa, e nel capitolo 3, al paragrafo 3.1. riguardante il sistema delle Conferenze), pronunciandosi sulla legge di attuazione dell’autonomia differenziata, ha sottolineato che la leale collaborazione è alla base del regionalismo italiano, che non ha carattere duale ma cooperativo e deve concorrere all’attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si fondano.

1.1. L'origine del principio nella giurisprudenza costituzionale

Sentenza n. 49 del 1958 (rel. Bracci)

Lo statuto speciale ha ripartito le funzioni tra lo Stato e la Regione Sardegna in modo che la disciplina degli usi delle acque marine fosse riservata alla legge statale e quella dell'attività di pesca alla potestà legislativa regionale. Pertanto, occorre implementare una stretta collaborazione tra Stato e Regione per superare le difficoltà che discendono dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni che incidono sul medesimo bene. Sarebbe quindi opportuno che, nelle materie in cui si intersecano competenze statali e regionali, la Regione, anziché adottare una propria iniziativa legislativa, proponga, ai sensi dell'art. 121 Cost., un disegno di legge statale.

Considerato

«Del pari fondate sono le preoccupazioni della difesa dello Stato a proposito dell'art. 5 della legge impugnata circa il potere della Regione di disporre concessioni temporanee di pesca riservata a favore di enti, società e privati che ne facciano domanda. Questa Corte ha riconosciuto e riconosce alla Regione piena potestà legislativa in materia di pesca anche nelle acque del demanio marittimo ed ha ritenuto che le conseguenze dell'estinzione dei diritti esclusivi di pesca sulle acque e sulle pertinenze del demanio dello Stato non turbino menomamente i diritti dello Stato stesso su questi beni, che anzi se ne avvantaggiano. Ma ben diverso è il caso di nuove concessioni di pesca riservata che la Regione eventualmente disponga sulle acque del demanio marittimo. Poiché la pesca riservata non può essere esercitata disgiunta dallo *ius prohibendi*, che è difficile immaginare separato dall'uso delle pertinenze dell'acqua pubblica, non si vede come la Regione possa disporre queste concessioni senza il consenso dell'Amministrazione statale. Comunque occorre affermare chiaramente, come già fu affermato in altra occasione, che la competenza legislativa regionale è rigorosamente limitata alla materia della pesca e che non è ammissibile nessuna interferenza regionale sulla disciplina dell'uso delle pertinenze del demanio marittimo, anche se ciò sembri, ad esempio, tecnicamente necessario od opportuno per la migliore coltivazione del pesce, o per gli impianti fissi di pesca o per la più efficace polizia delle acque o per altri motivi inerenti alla pesca. Si è dubitato nel passato, in sede di politica legislativa, dell'opportunità di includere nel demanio marittimo le lagune e soprattutto le lagune cosiddette "morte", che hanno importanza quasi esclusivamente per la pesca. Ma finché queste appartengano, come attualmente è indubitabile, al demanio marittimo, cioè al demanio dello Stato, soltanto il soggetto titolare di questo demanio può disporre degli usi delle lagune. Perciò le concessioni temporanee di pesca riservata, di cui al primo comma dell'art. 5 della legge regionale impugnata, non possono concedere diritti nelle acque e nelle pertinenze del demanio marittimo senza il consenso dell'Amministrazione statale competente. D'altra parte, poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato – che è l'unico soggetto del demanio marittimo – mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda, che regola l'attività della pesca. Ma questa collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa. In questi campi la legislazione dello Stato, che tenga conto opportunamente della competenza della Regione e della sua legislazione – del resto le leggi dello Stato si applicano nelle materie attribuite alla competenza della Regione sarda quando non sia diversamente disposto con leggi regionali – può facilmente superare le difficoltà che derivano dal fatto che due enti diversi esercitano funzioni diverse sullo stesso bene. Perciò può sembrare più prudente che in questi campi d'attività mista la Regione

prenda magari l'iniziativa di un'adeguata disciplina legislativa statale (art. 121 della Costituzione), piuttosto che correre il rischio di legiferare invano, fuori del campo della propria competenza. Poiché entro i limiti dell'interpretazione sopra esposta la norma dell'art. 5 della legge regionale in esame è costituzionalmente legittima, non occorre pronunciare l'inefficacia della norma stessa per l'eventualità di altre interpretazioni».

Sentenza n. 116 del 1967 (rel. Cassandro)

La divisione e il coordinamento delle competenze amministrative e legislative, quale momento essenziale di un ordinamento che deve restare unitario, postula una collaborazione tra Stato e Regioni, a garanzia dell'armonico svolgimento dei reciproci rapporti e a presidio dell'unità dello Stato. Pertanto, il riconoscimento nelle norme attuative dello statuto speciale di una riserva statale in materia di classificazione degli ospedali non comporta un vulnus della potestà legislativa secondaria o concorrente della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di assistenza sanitaria.

Considerato, 2.

«Che la classificazione degli ospedali sia competenza dello Stato, legittimamente esercitata dal medico provinciale, è stato già affermato dalla Corte nei confronti della Regione Trentino Alto Adige, nonostante che a questa Regione sia stata attribuita in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera potestà legislativa primaria (art. 4, n. 12: assistenza sanitaria e ospedaliera) e nonostante che le relative norme di attuazione non facciano espressa riserva della competenza statale nella materia della quale si controverte (D.P.R. 18 febbraio 1958, n. 307). Le ragioni che persuasero in quella circostanza la Corte a respingere il ricorso della Regione (cfr. sentenza n. 51 del 1965), argomentando dal maggiore al minore, sono ancora più valide nel caso presente della Regione Friuli-Venezia Giulia che, secondo l'art. 5, n. 16, dello Statuto (approvato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), possiede in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera potestà legislativa secondaria o concorrente, e rispetto alla quale le norme di attuazione, come è stato riferito, hanno esplicitamente riservato allo Stato la classificazione degli ospedali. Si può aggiungere a chiarimento e a integrazione che la classificazione ospedaliera si fonda, oltre che sulle funzioni svolte dagli ospedali, sulla struttura e organizzazione loro, che ne costituisce, anzi, il presupposto. E poiché è evidente che la struttura fondamentale degli ospedali deve essere nelle sue linee essenziali unitaria per tutto il territorio nazionale, perché ne discendono conseguenze valide per l'intero ordinamento statale in questo settore, lo stesso carattere unitario deve presentare la classificazione che su quella struttura si fonda, come è, del resto, confermato dalla circostanza che le disposizioni relative si trovano in capite alle "Norme generali per l'ordinamento dei servizi sanitari e del personale sanitario degli ospedali" (R.D. 30 settembre 1938, n. 1631), e dominano tutta la materia. Tanto l'assistenza ospedaliera quanto la struttura sanitaria, che sono tra loro connesse, non possono mutare, nell'essenziale, da regione a regione. Né ha valore l'obiezione mossa dalla difesa regionale che il riconoscimento della riserva statale comporti un frazionamento di competenze che il sistema della Costituzione e degli Statuti speciali ha voluto evitare, tanto che è ipotizzata a tal fine finanche la delegazione alla Regione, mediante legge, di competenze proprie dello Stato (art. 118 della Costituzione). Quel sistema, viceversa, conforma le competenze amministrative alla potestà legislativa della Regione e tiene quelle nei limiti di questa; tanto che si potrebbe dire che alla Regione spettano tanto di amministrazione quanto di legislazione. La divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario,

e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti».

Sentenza n. 35 del 1972 (rel. Rocchetti)

Le disposizioni statali che assegnano funzioni e compiti agli Ispettorati agrari provinciali non ledono la competenza legislativa della Regione Trentino–Alto Adige. L'assegnazione diretta di compiti a organi regionali, senza ricorrere all'istituto della delega, rientra nello spirito di una necessaria collaborazione tra organi centrali e periferici in base alla quale lo Stato può utilizzare direttamente, per funzioni minori, gli uffici e il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni.

Considerato, 4.

«Col terzo ed ultimo ordine di censure, la Regione lamenta che la legge impugnata avrebbe omesso di riservarle compiti da ritenersi di sua spettanza. Ciò sarebbe avvenuto sia a mezzo degli artt. 2, 11 e 14, mediante i quali la legge conferisce funzioni agli Ispettorati agrari provinciali, che, nel Trentino–Alto Adige, sono organi di esclusiva dipendenza della Regione, e sia mediante l'art. 6, che affida alla Commissione tecnica centrale per l'equo canone il compito di regolare le situazioni nelle quali, per mancanza di tariffe di redditi dominicali, la legge risultasse inapplicabile. La Regione ricorrente ritiene che, avendo le decisioni relative incidenza sulle provincie del suo territorio, la competenza a determinare le tariffe localmente applicabili, debba spettare agli organi regionali. Le censure sono entrambe infondate. Quanto ai compiti che la legge impugnata assegna direttamente agli organi, e quindi al personale dipendente, della Regione, senza utilizzare l'istituto della delega all'Ente, di cui all'art. 118, secondo comma, della Costituzione, non può ritenersi la illegittimità di una normativa che lo disponga. Deve al contrario ammettersi che, nello spirito di una necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici che, pur nella varia differenziazione di appartenenza, sostengono la struttura unitaria dello Stato, questo possa utilizzare direttamente, per funzioni minori, specie esecutive, gli uffici ed il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni. Il principio, rilevabile dal sistema, trova autorevole conferma nell'art. 118, comma terzo, della Costituzione, laddove si dispone che la Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali o anche (ed è quello che qui importa) avvalendosi dei loro uffici. E sarebbe assurdo ritenere che quanto può la Regione disporre nei confronti di enti pur forniti di autonomia, come le Provincie e i Comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa. Quanto, infine, all'ultima censura, che assegna quel certo compito in tema di tariffe di cui si è già detto, alla Commissione centrale anziché agli organi regionali, dopo aver rilevato che, almeno sul piano costituzionale la censura è scarsamente apprezzabile, può concludersi che la competenza dell'organo centrale, e perciò unitario, trova razionale giustificazione nella unitarietà dell'indirizzo che un problema di valutazioni e di tariffe presuppone perché queste possano risultare uniformi e quindi eque».

Sentenza n. 219 del 1984 (rel. O. Reale)

I rapporti tra Stato e Regioni nell'applicazione delle disposizioni legislative e nel conseguente esercizio delle competenze che esse attribuiscono dovrebbero ispirarsi a un modello di cooperazione e integrazione, finalizzato alla tutela degli interessi unitari nazionali, costituzionalmente compatibile.

Considerato, 18.

«A questo punto, raccogliendo le cose fin qui dette con lo scarso ordine sistematico consentito dal numero, dalla sovrapposizione e dall'intreccio delle questioni sottoposte, la Corte può concludere che l'accoglimento di alcune censure, il rigetto di altre nei sensi di cui in motivazione, la dichiarata inammissibilità di alcune questioni, l'infondatezza di tutte le altre, cioè il risultato complessivo dell'esame della Corte, quale è registrato nel dispositivo della presente sentenza, consentono di esprimere l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali».

Sentenza n. 187 del 1985 (rel. Malagugini)

Il principio di indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost. postula l'esclusività della competenza del legislatore statale in materia di rapporti internazionali, che tuttavia viene temperata dalla possibilità per le Regioni di svolgere attività promozionali all'estero nelle materie di propria competenza, purché precedute da intese con il Governo. Le intese sono preordinate al coordinamento tra le scelte regionali e i più ampi indirizzi dello Stato in materia di politica estera, in attuazione del principio collaborativo che deve permeare i rapporti tra lo Stato e le Regioni.

Considerato, 2.

«(...) Il principio della indivisibilità della Repubblica, solennemente affermato dall'art. 5 Cost., postula, infatti, l'esclusiva soggettività internazionale dello Stato; tale principio risulta ribadito anche dalle altre norme costituzionali direttamente o indirettamente riferentisi ai rapporti internazionali (artt. 10, 11, 35, terzo e quarto comma, 72, quarto comma, 75, secondo comma, 78, 80 e 87, primo e ottavo comma, Cost.). Spetta, di conseguenza, allo Stato il "potere estero" (cfr. sent. n. 21 del 1968); solo lo Stato è responsabile dell'adempimento degli obblighi internazionali (sent. n. 142 del 1972) mentre alle regioni in via di principio non spettano competenze che esulino dall'ambito territoriale loro proprio (sentt. nn. 28 del 1958; 44 del 1967; 203 del 1974). Invero, soltanto lo Stato può valutare – discrezionalmente – la opportunità di specifiche scelte di politica estera misurandone la coerenza con gli orientamenti generali e questo monopolio statale viene inciso quando la Regione pretende di esercitare – come nel caso di specie – attività di rilievo internazionale. Proprio a causa della indivisibilità della Repubblica è infatti sempre la Repubblica stessa che si presenta sulla scena internazionale ogni qualvolta venga compiuta, anche ad opera di una regione, una qualsiasi attività del genere, cosicché l'azione regionale – in fattispecie del tipo di quella qui considerata – viene sostanzialmente ad incidere sulla politica internazionale della Repubblica. Del resto l'esclusiva competenza statale in materia di rapporti internazionali (e con le Comunità economiche europee) già

affermata dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, è stata ribadita. per quanto concerne la Valle d'Aosta, dal primo comma dell'art. 2 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182, che riserva appunto allo Stato, anche nelle materie trasferite o delegate in forza del medesimo decreto, le funzioni "attinenti ai rapporti internazionali e con le Comunità economiche europee, alla difesa nazionale e alla pubblica sicurezza". Al principio della esclusività della competenza statale in *subiecta materia* apporta peraltro un limitato temperamento il secondo comma del medesimo articolo, il quale prevede che "la regione", previa intesa con il Governo, sulla base di programmi tempestivamente comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri, può svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di sua competenza". Ciò comporta, da un lato, che la regione possa svolgere all'estero solo attività promozionali; dall'altro, che tali attività intanto possano compiersi, in quanto siano precedute da "intese" con il Governo della Repubblica, intese che – nell'ottica della norma menzionata – sono palesemente preordinate ad assolvere ad una funzione di coordinamento tra le scelte regionali ed i più ampi indirizzi di politica internazionale seguiti dallo Stato, al fine di "garantire che non si verifichino estemporanee intromissioni regionali nei rapporti fra l'Italia e gli altri Stati" (sent. n. 8 del 1985). Il che, a ben riflettere, è in perfetta armonia con quel principio collaborativo che – per ripetuta affermazione di questa Corte – deve costantemente ispirare i rapporti fra lo Stato e le regioni (cfr. fra le altre, sentt. nn. 175 del 1976 e 94 del 1985)».

Sentenza n. 359 del 1985 (rel. Corasaniti)

La pretesa dello Stato di ottenere dalla Regione informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio trova immediato riscontro nel principio di leale cooperazione di cui rappresenta una manifestazione il dovere di mutua informazione.

Considerato, 4.

«(...) Già in questa prima generale prospettiva – cioè, secondo le indicazioni desumibili dall'art. 9 Cost. – non può certamente ritenersi ingiustificata la pretesa dello Stato di ottenere informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio sia dalla Regione che da altri organi o soggetti pubblici (nei confronti di questi anche in concorrenza con la Regione): pretesa, il cui esercizio la Regione è tenuta a non ostacolare e anzi ad assecondare (cfr. l'art. 2 del d.P.R. n. 805 del 1975 sull'organizzazione del Ministero dei beni culturali e ambientali, che, disponendo espressamente al di là della specifica normativa sulla devoluzione di competenze emanata o in via di emanazione, obbliga la Regione a collaborare con l'amministrazione statale nell'attività di tutela del valore). Ma – ed è quello che più importa – ciò trova immediato riscontro nel principio, sicuramente riguardante le competenze, di leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione (art. 3, u.c., legge n. 382 del 1975). Mentre non è senza significato che tale dovere si trovi sancito nella normativa (anche sulle competenze: art. 6, u.c., legge n. 833 del 1978) concernente l'attuazione di un altro valore primario dell'ordinamento: quello della salute (art. 32 Cost.). Né mancano, quanto al principio di cooperazione nei rapporti fra Stato e Regione in tema di paesaggio, positive valutazioni nella giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 94 del 1985)».

Sentenza n. 550 del 1990 (red. Baldassarre)

La legge statale ripartisce le competenze in materia di prelievi e trapianti di organi a scopo terapeutico in modo che le Regioni promuovano la costituzione dei centri regionali di riferimento, mentre il Ministero della Sanità, oltre a istituire il centro nazionale per la determinazione degli standard, ha il potere di richiedere e trasmettere informazioni e dati ai centri regionali. Il principio costituzionale di leale collaborazione comporta che tra Stato e Regioni possono esservi scambi di informazioni che non incidono sulla ripartizione costituzionale delle competenze, ma agevolano l'esercizio delle relative attribuzioni.

Considerato, 3.

«(...) In base all'art. 13 della legge n. 644 del 1975, le regioni "promuovono la costituzione" dei centri regionali o interregionali di riferimento, ai quali è riservata la competenza relativa alla "individuazione dei soggetti idonei a ricevere il trapianto degli organi" e la cui istituzione e gestione sono regolate da convenzioni da stipularsi in ogni regione fra gli enti autorizzati, ai sensi degli artt. 3 e 10 della stessa legge, ad effettuare i prelievi e i trapianti. Come risulta dalla complessiva architettura della legge ora citata (presente anche nell'interpretazione data in sede di attuazione dal d.P.R. 16 giugno 1977, n. 409), ai centri di riferimento regionali o interregionali, individuati e costituiti dalle regioni interessate sulla base di convenzioni stipulate fra gli enti autorizzati dal Ministro della sanità al prelievo e al trapianto, spettano compiti di supporto rispetto alle attività operative di erogazione dei relativi servizi sanitari svolte dagli enti convenzionati, fra i quali rientrano le funzioni attinenti al coordinamento organizzativo per l'effettuazione dei prelievi e dei trapianti, come la compilazione e l'aggiornamento dell'elenco dei soggetti in attesa di trapianto, la segnalazione di organi o parti disponibili per il trapianto, l'effettuazione della scelta del soggetto ricevente più idoneo, il collegamento scientifico e operativo con il centro nazionale di riferimento e con gli altri centri regionali per lo scambio di esperienze, metodologie, reagenti standards e così via. Tanto è vero ciò che la stessa legge n. 644 del 1975, laddove prevede il centro nazionale di riferimento (art. 14), non conferisce ad esso poteri direttamente afferenti alle attività di prelievo e di trapianto, se pure collocati al livello organizzativo più elevato, e cioè relativi al coordinamento delle attività stesse, ma ritaglia per esso una specifica competenza, quale la determinazione degli "standards genetici, biologici e tecnici necessari per stabilire la compatibilità fra soggetti donanti e soggetti riceventi il trapianto". Questa particolare ripartizione di competenze fra regioni e Stato, sulla cui opportunità questa Corte non ha alcun potere di sindacato, preclude al Ministro della sanità di svolgere compiti di coordinamento generale in materia di prelievo e di trapianto di organi ovvero di demandarli a enti o centri da esso individuati. Come ha precisato la sentenza n. 467 del 1990, infatti, poteri del genere non potrebbero essere considerati impliciti nella diversa competenza ministeriale di autorizzare operazioni di prelievo e di trapianto, né potrebbero essere imputati allo stesso Ministro in base a un supposto silenzio legislativo sul punto, dal momento che non si può riconoscere alcun potere ad autorità amministrative che non sia attribuito ad esse dalla legge. Sicché, allo stato attuale della legislazione, il Ministro della sanità, oltre all'istituzione del centro nazionale di riferimento competente alla determinazione degli standards di cui all'art. 14 della legge n. 644 del 1975, può soltanto richiedere e trasmettere informazioni e dati relativi al prelievo e al trapianto di organi, come, ad esempio, quelli attinenti alla disponibilità sul piano nazionale di organi o parti di cadavere utilizzabili per i trapianti. Infatti, secondo l'ormai consolidata giurisprudenza di questa Corte (v., tra le altre, sentenze nn. 294 del 1986, 201 del 1987, 730 del 1988, 338 del 1989 e 314 del 1990), il principio costituzionale della "leale cooperazione" fra regioni e Stato comporta che fra questi enti vi possano essere scambi reciproci di informazioni e dati, i quali, finché restano nel loro proprio campo, non solo non sono di alcun pregiudizio per la ripartizione costituzionale delle competenze fra Stato e regioni, ma, anzi, agevolano e rendono più efficiente l'esercizio delle rispettive attribuzioni».

Sentenza n. 32 del 1991 (red. Caianiello)

La disciplina sul diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali prevede che, quando una vertenza sindacale ha rilevanza locale, ai fini dell’emanazione dell’ordinanza diretta a garantire le prestazioni indispensabili, debbano essere sentiti il presidente della Giunta regionale e, per la Provincia autonoma, il presidente della Giunta provinciale, nonché i sindaci competenti per territorio, in quanto, dovendo armonizzare fra loro competenze spettanti a diversi livelli di governo, è indispensabile rispettare il principio della leale collaborazione. In conformità a tale principio, anche nella Provincia autonoma di Bolzano la Commissione per l’esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori addetti ai servizi pubblici essenziali può avvalersi, ai fini della consultazione dei lavoratori, dell’Ispettorato provinciale del lavoro, anche se è qualificato dallo Statuto speciale come organo provinciale.

Considerato, 2., 3.1., 4.2.

«Ai fini dell’inquadramento delle questioni di legittimità costituzionale, prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano, è necessario sottolineare che, come si riconosce anche da parte della ricorrente, la legge 12 giugno 1990, n. 146, costituisce attuazione dell’art. 40 della Costituzione, regolando l’esercizio del diritto di sciopero dei lavoratori addetti ai servizi pubblici essenziali, per contemperarlo con i diritti della persona costituzionalmente tutelati. (...) È dunque proprio la finalità di interesse generale, riguardante l’intera collettività nazionale, perseguita da questa disciplina regolatrice del diritto di sciopero, a giustificare l’intervento della legislazione statale, per cui si spiega perché detta disciplina in qualche modo possa interferire con materie statutariamente attribuite alla Provincia autonoma. A parte che, a differenza di quanto sembrerebbe ritenere la ricorrente, né la regolamentazione, né l’organizzazione, né le modalità in concreto di erogazione dei servizi pubblici, attinenti a materie di competenza provinciale, costituiscono l’oggetto della disciplina, una eventuale interferenza che dovesse ravvisarsi con tali aspetti sarebbe, infatti, giustificata “poiché non può negarsi che l’esercizio delle competenze legislative provinciali (o regionali) incontra in ogni caso precisi limiti costituzionali posti a presidio di imprescindibili esigenze unitarie” (sentenza n. 217 del 1988) che attengono a fondamentali regole della civile convivenza, rifiutando qualsiasi frazionamento territoriale (sentenza n. 49 del 1987). Essa, difatti, prevede che, quando il conflitto abbia rilevanza locale, ai fini dell’emanazione dell’ordinanza diretta a garantire le prestazioni indispensabili, debbano essere sentiti il presidente della Giunta regionale (ed ovviamente, per la Provincia autonoma, il presidente della Giunta provinciale) nonché i sindaci competenti per territorio, in quel quadro di leale collaborazione, indispensabile ogni qualvolta si tratti di armonizzare fra loro competenze spettanti a diversi livelli di governo. (...) Per quel che concerne, poi, la possibilità – prevista dall’art. 14 della legge in esame – che la Commissione di garanzia si avvalga dell’Ispettorato provinciale del lavoro, ai fini della consultazione dei lavoratori da essa disposta ai sensi dello stesso art. 14, appare priva di fondamento la censura secondo cui, essendo detto Ispettorato un organo della Provincia (art. 4 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197), la legge dello Stato, attribuendogli quei compiti e gravando, in tal modo, di spese il bilancio della Provincia, violerebbe la competenza esclusiva di questa a disciplinare i suoi uffici (art. 8, n. 1, dello Statuto). In proposito si deve rilevare che la norma impugnata prevede che la Commissione di garanzia possa utilizzare per gli scopi anzidetti gli Ispettorati provinciali del lavoro. Il fatto che nella Provincia autonoma di Bolzano l’Ispettorato sia organo di questa, non può costituire un motivo ostativo, nel quadro del principio della leale collaborazione, affinché la

Commissione – che esplica una funzione di garanzia, relativamente ad interessi di portata generale – possa svolgere in modo uniforme i propri compiti, utilizzando un organo del tipo di quelli di cui si avvale nel restante territorio dello Stato. Si è, difatti, in presenza di un delicato compito di garanzia in relazione a concorrenti, fondamentali esigenze della collettività, per il cui assolvimento – tenuto conto del lievissimo onere economico che, anche per la presumibile sporadicità degli interventi, esso può comportare – appare perciò legittimo che lo Stato chiami a collaborare la Provincia autonoma, attraverso un suo organo specificamente idoneo al particolare adempimento».

Sentenza n. 464 del 1991 (red. Baldassarre)

In conformità alle disposizioni transitorie ed urgenti per il funzionamento del Ministero dell’Ambiente, il Ministro può adottare misure di salvaguardia delle aree individuate come zone da destinarsi a riserve naturali di importanza nazionale o internazionale, sentite le Regioni e gli enti locali interessati, ovvero decorsi trenta giorni dalla richiesta del parere senza che questo sia stato espresso. La norma costituisce attuazione del principio costituzionale di cooperazione che presiede a ogni ipotesi in cui l’esercizio di competenze spettanti allo Stato comporta interferenze con l’esercizio di attribuzioni costituzionalmente affidate alle Regioni. Pertanto, il decreto ministeriale risulta lesivo delle attribuzioni della Regione Toscana nella parte in cui, senza richiedere il parere della Regione, stabilisce che nella zona umida individuata ai sensi della Convenzione di Ramsar, fino all’istituzione dell’area protetta e comunque per un periodo non superiore a tre anni, si applicano le misure di salvaguardia.

Considerato, 3.

«Lesivo delle attribuzioni costituzionalmente assegnate alla Regione Toscana è, invece, l’art. 4 del decreto impugnato, il quale stabilisce che, fino all’istituzione dell’area protetta e comunque per un periodo non superiore a tre anni, si applicano nelle zone individuate le misure di salvaguardia indicate in allegato. Tale articolo, riferendosi alla zona umida già individuata ai sensi dell’art. 2.1 della Convenzione di Ramsar ed essendo stato adottato dal Ministro dell’Ambiente in mancanza di qualsiasi richiesta di parere rivolta alla Regione Toscana, comporta la violazione dell’art. 7 della legge 3 marzo 1987, n. 59, in base al quale il suddetto Ministro può adottare misure di salvaguardia nelle aree individuate come zone da destinarsi a riserve naturali di importanza nazionale o internazionale “sentite le regioni e gli enti locali interessati ovvero decorsi trenta giorni dalla data di richiesta del parere senza che questo sia stato espresso”. Il raccordo ivi previsto, infatti, costituisce l’attuazione del principio costituzionale di cooperazione che presiede a ogni ipotesi in cui l’esercizio di competenze spettanti allo Stato comporta interferenze con l’esercizio di attribuzioni costituzionalmente affidate alle regioni. E nel caso non vi può essere dubbio che le misure di salvaguardia adottate incidano su materie come l’agricoltura e foreste, la caccia e pesca, la viabilità, l’urbanistica, il turismo (v. allegato n. 2 del decreto impugnato), che gli artt. 117 e 118 della Costituzione attribuiscono alle competenze legislative e amministrative delle regioni a statuto ordinario».

Sentenza n. 366 del 1992 (red. Baldassarre)

Il principio di leale cooperazione impone allo Stato, e reciprocamente alla Regione (o Provincia autonoma), di esercitare le proprie funzioni di protezione della natura attraverso le forme di collaborazione adeguate alla correlazione tra le rispettive competenze.

Considerato, 4.

«(...) Sicché, ove l'interesse considerato sia non irragionevolmente ritenuto d'importanza nazionale o internazionale, le competenze relative all'individuazione delle aree, alla loro classificazione e all'istituzione su di esse di parchi nazionali o di riserve naturali statali spettano allo Stato, qualunque sia l'ubicazione dell'area da proteggere. Sulla base di tali principi non si può fondatamente dubitare della legittimità costituzionale di una disposizione, come quella impugnata, che riconosce la titolarità allo Stato delle attribuzioni in contestazione, vincolandone l'esercizio, qualora le aree considerate rientrino nel territorio delle regioni a statuto speciale o delle province autonome, a un'intesa con la regione o la provincia interessata. Questa previsione, infatti, si collega direttamente al principio di leale cooperazione, menzionato nel punto precedente della motivazione, che impone allo Stato, o reciprocamente alla regione (o alla provincia autonoma), di esercitare le proprie competenze in tema di protezione della natura attraverso le forme di collaborazione adeguate al tipo di intreccio esistente tra la competenza svolta e quelle di altri soggetti ad autonomia costituzionalmente garantita».

Sentenza n. 109 del 1993 (red. Baldassarre)

In conformità al principio di leale collaborazione, il decreto ministeriale di concessione di agevolazioni per l'imprenditoria femminile deve essere preceduto da accordi con le Regioni nel cui ambito di competenza ricadono le attività delle imprese destinatarie degli incentivi.

Considerato, 3.

«Le considerazioni appena svolte conducono all'accoglimento parziale delle questioni di legittimità costituzionale che le ricorrenti hanno sollevato nei confronti dell'art. 6 della legge n. 215 del 1992. Tale articolo, al primo comma, demanda a un decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministro del tesoro, la determinazione dei criteri e delle modalità per la presentazione delle domande e per la concessione delle agevolazioni previste dal già ricordato art. 4. Per questo aspetto le censure mosse dalle ricorrenti vanno rigettate, dal momento che l'attribuzione allo Stato del potere di stabilire programmi di "azioni positive" riguardo all'imprenditoria femminile fa consequenzialmente cadere la pretesa lesività dell'intervento di un decreto ministeriale diretto a fissare i criteri e le modalità per l'attuazione di quei programmi legislativi. Al contrario, vanno parzialmente accolte le censure che le stesse ricorrenti muovono al secondo comma dell'art. 6, per il quale le agevolazioni sono concesse con decreto del Ministro dell'industria, di concerto con i Ministri competenti per i settori cui appartengono i soggetti beneficiari, ma senza alcuno strumento di cooperazione con le regioni o le province autonome, le cui materie di propria competenza siano interessate dal suddetto decreto. Le censure delle ricorrenti vanno accolte su quest'ultimo punto, poiché l'esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente partecipazione femminile o condotte da donne, giustificato dalla necessità

di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale in ordine all'attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione dell'eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell'imprenditoria, produce indubbe interferenze sullo svolgimento delle competenze regionali (o provinciali), allorché le agevolazioni da concedere riguardino imprese operanti in settori materiali sottoposti alla disciplina dei poteri regionali (o provinciali) medesimi. In relazione a tali interferenze, il principio costituzionale di leale cooperazione esige che la decisione statale di concessione delle predette agevolazioni sia preceduta da forme di raccordo con le regioni (o le province autonome) nel cui ambito di competenza ricadono le attività delle imprese destinatarie dei benefici previsti dalla legge n. 215 del 1992. Tale esigenza di cooperazione, che peraltro la disposizione impugnata soddisfa unicamente nei rapporti con gli altri ministeri (mediante il "concerto"), si impone tanto più nei rapporti con le regioni e le province autonome, dal momento che l'art. 12 della legge impugnata prevede che queste ultime concorrano – attraverso la predisposizione di propri programmi di "azioni positive" coerenti con quelli nazionali – al raggiungimento degli obiettivi di eguaglianza sostanziale perseguiti dalla legge stessa. Per le ragioni ora esposte, quando la concessione delle agevolazioni da parte del Ministro dell'industria interferisce con competenze attribuite alle regioni a statuto ordinario e alle province autonome, il relativo potere non può essere esercitato senza che sia previsto un adeguato strumento di collaborazione tra Stato e regioni (o province autonome)».

Sentenza n. 333 del 1995 (red. Chieppa)

Il d.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito alle Regioni alcune funzioni amministrative in materia di agricoltura, lasciando in capo allo Stato la competenza per il controllo di qualità e per la certificazione dei prodotti agricoli: da ciò deriva un'indubbia connessione tra le rispettive competenze statali e regionali. Pertanto, in attuazione del principio di leale collaborazione, l'esigenza di una disciplina unitaria per il perseguimento dell'interesse nazionale in materia di controllo della qualità e certificazione dei prodotti agricoli deve necessariamente conformarsi all'esigenza di cooperazione tra Stato e Regioni.

Considerato, 3., 4.

«(...) A seguito del trasferimento dallo Stato alle regioni delle funzioni amministrative nella materia dell'agricoltura, come definita dall'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, gli uffici regionali dell'agricoltura, che, in virtù del predetto trasferimento, erano subentrati agli Ispettorati compartimentali dell'agricoltura, se ne sono assunti i compiti anche con riferimento alla ricezione delle domande di riconoscimento della denominazione di origine dei vini, ferma restando in capo allo Stato, ai sensi dell'art. 71, primo comma, lettera d), del citato d.P.R., la competenza quanto alla disciplina e al controllo di qualità, nonché alla certificazione varietale dei prodotti agricoli. (...) Confermata, in tal modo, la permanenza in capo allo Stato di potestà nello specifico settore, va, peraltro, rilevata la indubbia connessione di tali potestà con l'esercizio di attribuzioni costituzionalmente affidate alle regioni. Pertanto, l'esigenza, ritenuta preminente, di fornire allo Stato gli strumenti necessari per il perseguimento di una disciplina di carattere unitario in vista del generale interesse nazionale, va raccordata con la necessaria previsione di momenti di cooperazione tra Stato e regione in attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione».

Sentenza n. 425 del 1995 (red. Mirabelli)

Posto che la scelta degli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese rimangono sempre riservati allo Stato, il Governo deve essere in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale (sia le attività promozionali in materie di competenza regionale, sia le attività di mero rilievo internazionale delle Regioni). Il d.P.R. 31 marzo 1994 prevede che le attività promozionali delle Regioni da svolgere all'estero sono consentite previa intesa con il Governo e che le attività di mero rilievo internazionale richiedono la previa verifica della conformità agli indirizzi di politica internazionale. A tal fine, poiché le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle Regioni o delle Province autonome, dall'altro, sono distinte ma cospiranti, il principio di leale cooperazione comporta l'obbligo per le Regioni di comunicare tempestivamente agli organi statali preposti le iniziative in programma.

Considerato, 4.

«L'autoqualificazione del decreto impugnato come atto di indirizzo e coordinamento non è decisiva per determinarne l'effettiva portata e la reale natura, dovendosi fare riferimento, per individuarne le caratteristiche, al contenuto sostanziale dell'atto piuttosto che alla sua enunciata veste formale. Si è difatti in presenza non di un atto destinato ad indirizzare e coordinare l'attività amministrativa di soggetti dotati di autonomia, ma di un atto essenzialmente diretto a disciplinare l'esercizio di poteri dello Stato, sia pure riferiti ad attività regionali. Il d.P.R. 31 marzo 1994 non riguarda in alcun modo i contenuti delle attività estere delle regioni, siano essi promozionali o di mero rilievo internazionale, attribuite alla loro competenza; non prefissa gli obiettivi che devono essere raggiunti né le figure o le modalità organizzative che le regioni possono o debbono adottare. Esso contiene, oltre a ricognizioni definitorie da leggere in coerenza con i principi che già disciplinano l'assetto delle competenze in materia di attività estera delle regioni, norme procedurali, che, per loro natura, non sono dirette a modificare il fondamento ed il regime dei poteri disciplinati (sentenza n. 242 del 1989). Il provvedimento impugnato, nella sua sostanziale portata, regola tempi e modi di esercizio di competenze già spettanti all'amministrazione statale in materia di attività estera. Difatti allo Stato rimangono sempre riservati gli indirizzi di politica estera e la valutazione degli interessi del Paese in questo settore, tanto con riferimento alle attività promozionali in materie di competenza regionale, quanto per le attività di mero rilievo internazionale delle regioni stesse. In conformità di tale principio si è sempre affermata la necessità che lo Stato sia messo in grado di apprezzare, attraverso gli strumenti dell'intesa o dell'assenso, se le iniziative di competenza regionale che toccano la sfera estera siano o meno in contrasto con gli indirizzi di politica internazionale, rimessi alla competenza statale (da ultimo sentenze n. 212 del 1994 e n. 290 del 1993). All'esclusiva competenza, propria degli organi centrali dello Stato, di determinare ed attuare gli indirizzi di politica estera, in senso lato, non si sottraggono le province dotate di speciale autonomia. Anche per esse le attività promozionali da svolgere all'estero sono consentite previa intesa con il Governo (art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) e le attività di mero rilievo internazionale richiedono la previa verifica della conformità agli indirizzi di politica internazionale, affinché resti escluso il pericolo di un pregiudizio per gli interessi del Paese (sentenza n. 564 del 1988). Essendo le competenze e le valutazioni dello Stato, da un lato, e delle regioni o delle province autonome, dall'altro, distinte ma cospiranti, il principio di leale

cooperazione comporta l'obbligo per queste ultime di comunicare al Governo le iniziative in programma, con tempestività e completezza di informazioni, in modo da consentire una valutazione adeguata della conformità delle stesse con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (sentenze n. 204 del 1993, n. 472 del 1992 e n. 179 del 1987). A tal fine, in sede di disciplina del procedimento di propria spettanza, rientra nella competenza dello Stato indicare gli organi ai quali i programmi delle attività ed ogni necessaria comunicazione devono essere inviati dalle regioni, precisando il contenuto delle relative informazioni ed i tempi del loro inoltro, perché sia possibile l'effettivo esame delle attività previste; come pure rientra nella medesima competenza indicare i criteri ai quali il Ministro competente ispira il proprio apprezzamento, i termini nei quali deve comunicare l'eventuale, motivato dissenso, stabilendo che la mancata pronuncia nei termini implichi l'intesa o l'assenso. In questa prospettiva è egualmente riconducibile al principio di leale cooperazione anche la previsione di comunicazioni relative agli incontri delle regioni con organi rappresentativi esteri. Il decreto impugnato muove essenzialmente secondo questa linea e tende a disciplinare, per la parte statale, attività e procedure, iterando, nel resto, enunciazioni dirette agli organi dello Stato per indicare i criteri cui attenersi nelle valutazioni di loro competenza, che devono essere interpretati in coerenza con i principi dell'assetto dei rapporti tra attribuzioni statali e regionali in materia di attività estera, più volte ripetuti dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 187 del 1985 e n. 179 del 1987), secondo cui le valutazioni dello Stato rimangono ancorate all'apprezzamento della compatibilità delle iniziative regionali con gli indirizzi politici generali in materia estera».

Sentenza n. 98 del 2000 (red. Onida)

Una norma che, in deroga alla regola della devoluzione alla Regione delle entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale, riserva all'erario nuove entrate, rinviando a un decreto ministeriale la statuizione dei criteri tecnici da adottare per individuare il gettito riservato allo Stato e quello che resta attribuito alla Regione, è costituzionalmente illegittima per violazione del principio di leale collaborazione nella parte in cui non prevede un procedimento che contempra la partecipazione della Regione interessata. Quest'ultima deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista.

Considerato, 2., 4., 5.

«Le questioni, ancora non decise, proposte con i due ricorsi della regione siciliana investono, rispettivamente, l'art. 2, comma 154, e l'art. 3, comma 216, della legge n. 662 del 1996 (Reg. ric. n. 18 del 1997), e l'art. 7 del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 30 del 1997 (Reg. ric. n. 32 del 1997): tutte e tre le norme dispongono la riserva a favore dell'erario delle entrate derivanti da altre disposizioni degli stessi provvedimenti legislativi impugnati, e vengono censurate in relazione all'art. 36 dello statuto speciale e alle norme di attuazione dello stesso, e in particolare all'art. 2, primo comma, seconda parte, del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, a tenore del quale fanno eccezione, rispetto alla regola della devoluzione alla Regione delle entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio regionale, le “nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime”. Le censure mosse dalla ricorrente fanno

leva, da un lato, sull'assunto secondo cui potrebbero essere riservate allo Stato solo le nuove entrate conseguenti alla istituzione di nuovi tributi o all'aumento di aliquote di tributi esistenti, ma non le entrate derivanti da altri interventi legislativi incidenti sulla base imponibile e quindi sul gettito di tributi esistenti, onde sarebbero illegittime le norme impugnate che riservano all'erario, genericamente, le entrate derivanti dai due provvedimenti legislativi (art. 3, comma 216, della legge n. 662 del 1996; art. 7 del decreto-legge n. 669 del 1996), o quelle derivanti da un gruppo di altre disposizioni della stessa legge (art. 2, comma 154, della legge n. 662 del 1996). Dall'altro lato, la ricorrente lamenta che le norme in questione, non precisando quali siano le entrate riservate, ma rinviando ad un decreto ministeriale, espongono la regione ad incertezza circa le entrate ad essa spettanti, e contrastano altresì con il principio di leale collaborazione. (...) Sotto il secondo dei profili indicati, concernente il rinvio operato dalle disposizioni denunciate, per la definizione delle modalità della loro attuazione, ad un decreto interministeriale, la questione è invece fondata, nei limiti e nei termini di seguito specificati. Le norme denunciate non possono intendersi – come vorrebbe la ricorrente – nel senso che esse attribuiscono ai Ministri la potestà di stabilire con discrezionalità quali fra le entrate derivanti dai provvedimenti legislativi vengono riservate all'erario: quasi che il legislatore avesse affidato al provvedimento amministrativo il compito di determinare l'ambito delle entrate riservate all'erario, ciò che invece solo la legge, secondo l'espressa previsione dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, può fare, destinando il gettito di tali entrate alle finalità specificate nella legge medesima. In realtà il rinvio ad un decreto ministeriale concerne solo la definizione delle "modalità di attuazione" della clausola di riserva: cioè la statuizione dei criteri tecnici da adottare per determinare il gettito aggiuntivo derivante dalle altre disposizioni della legge, per definirne l'entità in ciascun esercizio finanziario, e per dividere operativamente il gettito riservato allo Stato da quello che resta attribuito alla Regione. Non a caso, le stesse norme impugnate rinviano al decreto per stabilire tali modalità solo "ove necessarie": cioè in quanto il gettito aggiuntivo e riservato allo Stato non risulti già in base alle ordinarie emergenze contabili dei bilanci dello Stato e della Regione. (...) Non è in discussione la possibilità di ricorrere – in via generale, e salve le specificità delle singole fattispecie – a criteri presuntivi ragionevoli, fondati su stime attendibili, per l'attuazione pratica di siffatte previsioni (cfr. sentenza n. 253 del 1996). Ma proprio la necessità di operare complesse valutazioni tecnico-finanziarie per la corretta applicazione della riserva pone, dal punto di vista costituzionale, l'esigenza di un procedimento che non escluda la partecipazione della Regione, in forme adeguate al caso. Le clausole di riserva di nuove entrate all'erario costituiscono infatti un meccanismo derogatorio, consentito al legislatore statale, rispetto al principio, sancito dalla norma di attuazione dello statuto, della attribuzione alla Regione dell'intero gettito dei tributi erariali (eccettuati alcuni) riscossi nell'ambito del territorio regionale; la loro attuazione incide pertanto direttamente sulla effettiva garanzia dell'autonomia finanziaria della Regione, oltre che sugli interessi attinenti alle specifiche finalità statali, alle quali sono destinate per legge le maggiori entrate. Il principio, dunque, di leale cooperazione fra Stato e Regione, che domina le relazioni fra i livelli di governo là dove si verificano, come in queste ipotesi accade, interferenze fra le rispettive sfere e i rispettivi ambiti finanziari, esige che si attui tale meccanismo mediante procedimenti non unilaterali, ma che contemplino una partecipazione della Regione direttamente interessata. (...) Sono dunque costituzionalmente illegittime le disposizioni denunciate, nella parte in cui non prevedono, ai fini della loro attuazione, un procedimento che contempli la partecipazione della Regione interessata, la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare, e di rappresentare il proprio punto di vista. Al termine del procedimento, com'è naturale, una decisione finale deve comunque intervenire, ad opera degli organi centrali, anche se vi sia dissenso da parte della Regione: fermo restando che quest'ultima conserva la facoltà di avvalersi degli ordinari rimedi giurisdizionali previsti dall'ordinamento, nel caso essa ritenga che l'attuazione delle norme di riserva

sia avvenuta in violazione della legalità, ovvero di ricorrere a questa Corte con lo strumento del conflitto di attribuzioni, ove insorga controversia sull'ambito delle rispettive sfere presidiate da norme costituzionali o di attuazione dello statuto».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, comma 154, e 3, comma 216, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), e dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, nella parte in cui dette disposizioni, nello stabilire che le modalità della loro attuazione siano definite con decreto ministeriale, non prevedono la partecipazione della Regione Siciliana al relativo procedimento (...).

Sentenza n. 55 del 2001 (red. Neppi Modona)

La norma della Regione Siciliana istitutiva del Comitato regionale per la sicurezza, al quale sono assegnate funzioni in materia di sicurezza dei cittadini e delle attività economiche, viola gli artt. 14 e 17 dello statuto speciale e la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordine e sicurezza pubblica. L'attribuzione al Comitato di compiti di studio e di consulenza e la partecipazione ad esso, insieme ai rappresentanti delle amministrazioni locali, di esponenti dell'amministrazione periferica dello Stato, quali i questori, non costituiscono attuazione del principio di leale collaborazione. Infatti, quest'ultimo concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro, ma non può essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall'ordinamento costituzionale.

Considerato, 2.

«(...) L'art. 22 stabilisce, inoltre, che il Comitato, presieduto dal Presidente della Regione, è composto dal Presidente della Commissione di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia, dai questori della polizia di Stato, dai sindaci delle città capoluogo della Sicilia, da due rappresentanti dei corpi di polizia municipale della Sicilia, dal direttore dell'Azienda regionale delle foreste demaniali (comma 3), e prevede, infine, che operi "in raccordo con i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza istituiti presso le prefetture" e che alle riunioni vengano invitati i prefetti della Sicilia e i rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica (comma 4). Il Comitato regionale per la sicurezza non ha dunque attinenza con gli specifici contenuti e con le finalità della legge regionale n. 20 del 1999, per la cui attuazione l'art. 7 istituisce l'Ufficio speciale per la solidarietà alle vittime del crimine organizzato e della criminalità mafiosa. I compiti espressamente attribuiti al Comitato in tema di sicurezza dei cittadini e delle attività economiche; il richiamo all'attuazione dell'art. 31 dello statuto – norma che disciplina le peculiari competenze del Presidente della Regione Siciliana in tema di ordine pubblico –; la composizione estesa ai questori e la partecipazione alle riunioni dei prefetti e dei rappresentanti in sede regionale delle forze dell'ordine preposte alla sicurezza pubblica; il collegamento con i comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza di cui all'art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121: costituiscono, ciascuno per la sua parte, e complessivamente, elementi univoci e determinanti nel per ritenere che il Comitato sia necessariamente chiamato un organismo al quale sono assegnate funzioni in materia di ordine e

sicurezza pubblica. Evidente è, quindi, il contrasto con gli artt. 14 e 17 dello statuto siciliano, che non contemplano tali materie tra quelle attribuite alla competenza legislativa esclusiva o concorrente della Regione, nonché con il principio – non contestato dalla stessa Regione resistente – secondo cui la materia dell’ordine e della sicurezza pubblica è riservata in via esclusiva alla legislazione nazionale. Ne deriva che, anche ove si aderisse alla prospettazione della Regione in ordine alla natura di organo meramente consultivo del Comitato regionale per la sicurezza, non per questo cesserebbe di trattarsi di un organismo e di una attività che interferiscono illegittimamente con i compiti spettanti allo Stato e alle strutture statali. Nei compiti di studio e di consulenza che sarebbero attribuiti al Comitato, nonché nella partecipazione ad esso, insieme ai rappresentanti delle amministrazioni locali, di esponenti dell’amministrazione periferica dello Stato, quali sono i questori, la difesa della Regione vorrebbe vedere l’attuazione del principio di leale collaborazione tra istanze regionali e locali e istituzioni statali. Al riguardo si deve al riguardo tuttavia rilevare che tale principio concerne le modalità di esercizio di competenze esistenti in capo agli enti chiamati a cooperare tra loro (v. ad esempio, in materia di tutela paesaggistica, sentenze n. 151 del 1986 e n. 175 del 1976; in materia di sanità, sentenza n. 338 del 1989; in materia di tutela della salute negli ambienti di lavoro, sentenza n. 373 del 1997), ma non può evidentemente essere invocato per rivendicare una competenza non riconosciuta dall’ordinamento costituzionale. Il che ovviamente non esclude che l’ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato e enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica, come ad esempio è avvenuto con l’art. 20 della legge 1° aprile 1981, n. 121 e con l’art. 1–sexies del decreto– legge 6 settembre 1982, n. 629, in materia di coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa; ma, appunto, il compito di prevedere e disciplinare tali forme di coordinamento è riservato alla legislazione statale».

1.2. Il principio di leale collaborazione quale attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost.

Sentenza n. 214 del 1988 (red. Baldassarre)

Gli uffici statali operanti nei settori della sanità marittima, aerea e di confine e quelli regionali operanti nel settore sanitario possono adottare, nei reciproci rapporti, varie misure di coordinamento primario quali intese, consultazioni, richieste di parere, convenzioni, informazioni reciproche, in conformità al principio di leale collaborazione che deve permeare i rapporti tra Stato e Regioni. Si instaura così una rete di raccordi tra uffici statali e regionali che esige la previsione, da parte dello Stato, di misure funzionali tali da conferire quel grado di uniformità e di coordinamento che consente di perseguire le finalità di efficienza e buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Considerato, 3.

«(...) Tra le funzioni svolte dagli uffici di sanità marittima, aerea e di confine e da quelli veterinari di confine, porto, aeroporto e dogana interna, da una parte, e le funzioni svolte dagli uffici e dagli enti regionali e locali operanti in materia di igiene e sanità, dall'altra, vi possono essere contatti, rapporti collaborativi, confronti e, persino, intrecci o interferenze, che esigono la previsione di modalità di raccordo e di coordinamento per l'esercizio delle rispettive attribuzioni. Negli artt. 3 e 4 del d.P.R. n. 614 del 1980, che non sono oggetto di impugnazione nei presenti giudizi, è stabilito che tra i principali uffici statali operanti nei settori prima indicati e le istanze sanitarie regionali e locali possono instaurarsi i "necessari rapporti" e "collegamenti" affinché le rispettive funzioni si svolgano nel modo più efficiente e più coordinato possibile. Si tratta di formule sufficientemente ampie ed elastiche che permettono agli uffici statali e a quelli regionali di adottare nei loro reciproci rapporti svariate misure di raccordo o di coordinamento paritario – come, ad esempio, le intese, le consultazioni, le richieste di parere, le convenzioni, le informazioni reciproche –, le quali sono in perfetta armonia con il principio fondamentale della "leale cooperazione", che questa Corte, con giurisprudenza costante e ormai consolidata (v., ad es., sentt. nn. 359 del 1985, 151 e 153 del 1986), ritiene essere alla base dei rapporti tra Stato e regioni, e, in particolare, di quelli fra essi ordinati su base paritaria, cioè i c.d. rapporti orizzontali. Sulla base degli articoli appena ricordati si può, dunque, instaurare tra gli uffici sanitari di frontiera e quelli regionali una rete di raccordi che esige la previsione, da parte dello Stato, di misure in grado di conferirle quel minimo di uniformità e di coordinamento, in mancanza del quale le finalità di efficienza e di buon andamento della complessiva amministrazione pubblica, proclamate dall'art. 97 Cost., resterebbero obiettivi lontani e irraggiungibili. A questa esigenza provvede l'impugnato art. 5 del d.P.R. n. 614 del 1980, che conferisce al Ministro della Sanità il potere di emanare direttive "concernenti i rapporti e collegamenti" tra i predetti uffici statali, da un lato, e le regioni, le province e le articolazioni periferiche del Servizio sanitario nazionale, dall'altro».

Sentenza n. 139 del 1990 (red. Baldassarre)

Il sistema statistico nazionale e quello regionale hanno il proprio fondamento in competenze costituzionalmente distinte e constano di funzioni e di procedimenti a sé stanti: di conseguenza, gli operatori del sistema statistico nazionale non sono giuridicamente tenuti a scambiare i dati informativi iniziali con gli operatori di un sistema statistico regionale e viceversa. La descritta separazione, operante di regola, è tuttavia significativamente limitata dal principio costituzionale del buon andamento ex art. 97 Cost. che impone una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, per prevenire inutili duplicazioni di attività. A tal fine, le Regioni hanno un accesso diretto al Servizio statistico nazionale e, anche se possono disporre dei dati informativi raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione di interesse nazionale solo in forma aggregata e depurati da qualsiasi riferimento nominativo o individuale, li impiegano comunque nel modo più produttivo possibile ai fini dell'elaborazione di statistiche di interesse regionale.

Considerato, II.

«(...) In proposito, deve considerarsi che ciascun sistema statistico, avendo il proprio fondamento in competenze costituzionalmente distinte – e, cioè, essendo esercizio di poteri impliciti nelle norme costituzionali che stabiliscono le rispettive competenze materiali –, consta di funzioni e di procedimenti a sé stanti, sicché non può pretendersi in via di principio che i soggetti del sistema statistico nazionale siano giuridicamente tenuti a scambiare i dati informativi iniziali con i soggetti di un sistema statistico regionale, e viceversa. Questa separazione, operante come regola, è, tuttavia, significativamente limitata dal principio costituzionale del buon andamento (art. 97 della Costituzione), il quale – imponendo una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti, al fine di prevenire inutili duplicazioni o sprechi nelle attività delle predette amministrazioni pubbliche – comporta che le regioni, non soltanto abbiano un “accesso diretto” al Servizio statistico nazionale (art. 24, lettera e), della legge n. 400 del 1988), ma soprattutto possano utilizzare nel modo più produttivo possibile per le statistiche d’interesse regionale i dati informativi raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione di interesse nazionale. Ma, in ordine al perseguimento di quest’ultimo fine, non è di particolare ausilio, per le regioni, avere a disposizione i dati informativi nella stessa forma e allo stesso modo in cui sono stati prestati dai soggetti intervistati o censiti (c.d. dato elementare grezzo). Per raggiungere quel fine, infatti, è sufficiente e, anzi, più produttivo che le regioni dispongano degli stessi dati dopo che questi siano stati depurati da qualsiasi riferimento nominativo o individuale ovvero da qualsiasi elemento che possa permettere quel riferimento e siano stati emendati da errori materiali di rilevazione o da incompatibilità logiche (c.d. dato elementare revisionato) o, meglio ancora, dopo che quei dati siano stati composti nella loro aggregazione più elementare o più semplice. Queste possibilità sono pienamente ammesse dalla disciplina normativa esaminata, la quale si preoccupa soltanto di prevedere le garanzie essenziali a tutela dei diritti dei singoli individui. Si tratta, anzi, di possibilità che già oggi il Servizio statistico nazionale è in grado di soddisfare e, di fatto, soddisfa senza oneri particolari, in relazione alle più varie materie e in vista dei fini più diversi».

1.3. Il principio di leale collaborazione quale attuazione del principio autonomistico di cui all'art. 5 Cost.

Sentenza n. 470 del 1988 (red. Baldassarre)

Il principio in base al quale lo Stato, senza ricorrere alla delega di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., può avvalersi di uffici regionali risponde alle esigenze della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali in una pubblica amministrazione che, ai sensi dell'art. 5 Cost., riconosce le autonomie nell'ambito di un disegno unitario.

Considerato, 2.

«Secondo una recente pronuncia di questa Corte (sent. n. 216 del 1987) – che ha ribadito, peraltro, un principio già affermato nella sentenza n. 35 del 1972 – non si può dubitare della “legittimità di disposizioni che consentono allo Stato, senza utilizzare l’istituto della delega all’ente di cui al secondo comma dell’art. 118 Cost., di avvalersi di uffici regionali”. Per un verso, infatti, sarebbe assurdo negare allo Stato una facoltà riconosciuta alle regioni nei confronti degli altri enti locali territoriali e, per un altro, questo principio, come ha più volte affermato questa Corte (sentt. n. 359 del 1985, nn. 221 del 1988), risponde alle esigenze della “leale cooperazione” fra le componenti essenziali dello Stato regionale, che deve necessariamente caratterizzare i rapporti tra organi statali e regionali in un’amministrazione pubblica ispirata, a norma dell’art. 5 Cost., al riconoscimento delle autonomie nell’ambito di un disegno unitario. In siffatto quadro, questa Corte non può esimersi dal sottolineare l’opportunità di intese, di accordi o di convenzioni tra lo Stato e le regioni interessate, allorquando dall’avvalimento degli uffici regionali derivino, per questi ultimi, particolari oneri ovvero particolari problemi incidenti sullo svolgimento delle proprie funzioni».

Sentenza n. 19 del 1997 (red. Mezzanotte)

In materia di rapporti internazionali, il reciproco atteggiarsi delle competenze statali e regionali e il loro inevitabile interferire chiamano in causa il principio di leale cooperazione che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 Cost. Il principio introduce un vincolo costituzionale di informazione preventiva operante in capo alle Regioni e consente allo Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile in sede di conflitto.

Considerato, 3.

«Questa Corte ha più volte ricordato come il peculiare, reciproco atteggiarsi delle competenze statali e regionali in materia internazionale ed il loro inevitabile interferire chiamino in causa il principio di leale cooperazione (sentenze n. 425 del 1995, n. 212 del 1994, n. 250 del 1993), il quale impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere (quindi, un dovere di informazione preventivo in capo alle Regioni: sentenze n. 425 del 1995, n. 204 del 1993, n. 472 del 1992); e, secondariamente, quale indefettibile strumento di tutela dell’esclusività degli indirizzi statali di politica internazionale, che vanno salvaguardati ovviamente prima che l’attività delle

Regioni venga intrapresa, la possibilità dello Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego, peraltro sindacabile da questa Corte in sede di conflitto (sentenza n. 204 del 1993). L'ipotesi, avanzata dalle Regioni promotrici, che lo Stato debba far valere solo successivamente e in via repressiva la contrarietà dell'attività regionale ai propri indirizzi di politica internazionale equivarrebbe a vanificare il principio costituzionale di leale cooperazione, sul quale si fondano sia l'esigenza dell'obbligo di informazione preventiva da parte delle Regioni, sia la possibilità di un preventivo motivato diniego da parte dello Stato. Poiché la *ratio* ispiratrice del quesito non è la sostituzione di un modello di coordinamento con altro diverso ed equivalente dal punto di vista della concretizzazione del principio di leale cooperazione, bensì l'eliminazione in radice di ogni forma di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di attività promozionali all'estero, si deve concludere che la richiesta referendaria, per il tramite dell'abrogazione delle parole "non" e "se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente" contenute nell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è tesa a colpire inammissibilmente il principio costituzionale di leale cooperazione che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione».

Sentenza n. 242 del 1997 (red. Onida)

Il principio di leale cooperazione, quale espressione dell'art. 5 Cost., deve governare tutto l'arco istituzionale delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, in relazione alle materie e alle attività in cui le rispettive competenze si intersecano. Il d.P.R. n. 616 del 1977, stabilendo che il Governo deve provvedere, sentite le Regioni interessate, all'individuazione dei porti e delle aree di preminente interesse nazionale (in relazione alla sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima), impone una modalità di partecipazione procedimentale che risponde al canone costituzionale della leale cooperazione. In proposito, la mancata previsione di un termine per l'espressione del parere giustifica la richiesta alle Regioni interessate di esprimersi entro una data certa, mentre la sostanziale omissione di attività di consultazione e di confronto conformi al principio di leale cooperazione comporta una lesione della sfera di attribuzioni costituzionali della Regione, in quanto la partecipazione deve essere resa possibile effettivamente e non solo formalmente.

Considerato, 4., 5.

«In ordine logico, la Corte deve ora prendere in esame, per il suo carattere pregiudiziale, la censura, mossa nell'ultima parte del terzo motivo del ricorso, avverso la procedura seguita dal Governo, che adottò il provvedimento senza attendere il parere formale della regione Liguria – espresso dal consiglio regionale solo il giorno successivo a quello di adozione del decreto (e cioè il 22 dicembre 1995) – e senza farsi carico dell'avviso negativo su molte aree espresso nella motivata proposta di parere della giunta trasmessa al consiglio, e fatta conoscere al Governo. In proposito, non può accogliersi l'eccezione del Presidente del Consiglio, secondo cui tale censura, al pari delle altre riferite alla violazione di norme di legge ordinaria, quale è l'art. 59 del d.P.R. n. 616 del 1977, ove si stabilisce la procedura che il Governo doveva seguire, e in particolare si impone ad esso di provvedere "sentite le regioni interessate", sarebbe inammissibile, perché non attinente alla pretesa violazione delle norme costituzionali che definiscono le attribuzioni della regione. In realtà, con la censura in

esame, la ricorrente lamenta la violazione di quel principio di leale cooperazione che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, deve governare i rapporti fra lo Stato e le regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (cfr. sentenza n. 341 del 1996). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, “riconosce e promuove le autonomie locali”, alle cui esigenze “adegua i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate. Nella specie il legislatore delegato del 1977, chiamato a definire gli ambiti e i limiti del passaggio di funzioni amministrative alle regioni, ha individuato un ambito – quello delle aree del demanio costiero a destinazione turistica e ricreativa – in cui concorrono e interferiscono fra loro competenze statali e competenze regionali: lo ha disciplinato in linea di principio attraverso la previsione di una delega generale alle regioni, limitata dalla riserva allo Stato delle funzioni in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale; ha però previsto l’esclusione della delega con riguardo ad aree determinate, caratterizzate dalla preminenza di interessi nazionali. L’individuazione di tali aree è dunque un procedimento volto tipicamente alla delimitazione in concreto e alla composizione di interessi facenti capo rispettivamente ad attribuzioni statali e ad attribuzioni regionali: coerentemente pertanto il legislatore ha previsto un procedimento destinato bensì a sfociare in un atto delle autorità centrali di governo, ma nel cui ambito si colloca, a presidio degli specifici interessi regionali coinvolti, un parere obbligatorio, benché non vincolante, delle regioni interessate. Tale partecipazione procedimentale rappresenta la modalità concreta con cui si realizza, nel caso, il contemperamento dei diversi interessi, e dunque una modalità di concorso e di confronto che deve rispondere al canone costituzionale della leale cooperazione. La partecipazione regionale al procedimento, di cui la legge stabilisce le modalità, è perciò costituzionalmente indefettibile, deve essere resa effettivamente e non solo formalmente possibile, e il provvedimento governativo deve tener conto dei risultati di tale partecipazione. Ciò non significa che ogni eventuale scostamento del contenuto dell’atto governativo rispetto ai parametri legali che ne condizionano il contenuto possa automaticamente considerarsi come una lesione della sfera costituzionale di attribuzioni della regione, suscettibile di essere fatta valere attraverso il ricorso per conflitto di attribuzioni, anziché solo come un vizio di legittimità dell’atto suscettibile di essere fatto valere con gli ordinari rimedi giurisdizionali: ma integra senz’altro siffatta lesione la deviazione dal modello procedimentale imposto dalla legge a tutela del principio di cooperazione (...)).

1.4. La “positivizzazione” del principio nell’art. 120 Cost.

Sentenza n. 43 del 2004 (red. Onida)

Il nuovo art. 120, comma 2, Cost. nasce per tutelare, in un sistema di maggiore decentramento delle funzioni, taluni interessi essenziali quali il rispetto degli obblighi internazionali ed europei, la salvaguardia della sicurezza e dell’incolumità pubblica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, consentendo un intervento sostitutivo straordinario del Governo. La norma costituzionale, nel prevedere che spetta alla legge definire le procedure relative all’esercizio dei poteri sostitutivi, non esclude la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, preveda poteri sostitutivi in capo ad organi regionali per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell’ente competente. La legge deve apprestare congrue garanzie procedurali per l’esercizio del potere sostitutivo, consentendo all’ente di interloquire nello stesso procedimento e di evitare la sostituzione attraverso l’autonomo adempimento, in conformità al principio di leale collaborazione.

Considerato, 3.3., 4.

«Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” in determinate ipotesi, sulla base di presupposti che vengono definiti nella stessa norma costituzionale. L’ultimo periodo del comma prevede che sia la legge a definire le procedure, relative evidentemente all’esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal periodo precedente. La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell’incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (cfr. infatti l’articolo 117, quinto comma, ultimo inciso, della Costituzione, per gli obblighi internazionali e comunitari; l’articolo 117, secondo comma, lettere h e m, rispettivamente per l’ordine e la sicurezza pubblica e per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali). Quanto all’”unità giuridica” e all’”unità economica”, quale che ne sia il significato (che qui non occorre indagare), si tratta all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione. Ma l’articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l’ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari. (...) L’articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell’articolo 117, terzo e quarto comma, e dell’articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l’esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni,

preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi. Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni. In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali. In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito. Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito. La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 8, della predetta legge regionale del Veneto n. 33 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe».

Sentenza n. 69 del 2004 (red. De Siervo)

Il nuovo art. 120 Cost. prevede un potere sostitutivo straordinario che il Governo esercita per la tutela di interessi essenziali attribuiti alla responsabilità dello Stato, quali il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano. La norma costituzionale lascia impregiudicata l'ammissibilità di altre ipotesi di interventi sostitutivi, configurabili in capo ad organi dello Stato o delle Regioni dalla legislazione di settore che, in conformità al principio di leale collaborazione, ne deve definire i presupposti e

prevedere adeguate garanzie procedurali, in modo da consentire all'ente di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

Considerato, 3., 4.

«Il nuovo art. 120 della Costituzione – il quale non può che essere letto in tale contesto – deriva invece dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle funzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato, quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano. Gli interventi governativi contemplati dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione hanno dunque carattere “straordinario” ed “aggiuntivo”, come risulta sia dal fatto che esso allude alle emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire la consolidata tradizione legislativa che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali. (...) Come più ampiamente evidenziato nella già citata sentenza n. 43 del 2004, l'art. 120 della Costituzione, quindi, non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo *straordinario*, da esercitarsi da parte del Governo nei casi e per la tutela degli interessi ivi indicati; viceversa, tale norma lascia impregiudicata l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali. Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti locali, soggetti rappresentativi dotati di autonomia politica, attribuzioni definite dalla legge sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni. In primo luogo, dunque, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge (sentenza n. 338 del 1989), che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; in secondo luogo, la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività “prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)” (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; ancora, il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo, a causa dell'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito (sentenze n. 460 del 1989 e n. 313 del 2003); da ultimo, è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione: dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento (sentenza n. 416 del 1995 e ordinanza n. 53 del 2003)».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge della Regione Puglia 31 gennaio 2003, n. 2 (Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate)».

Sentenza n. 73 del 2004 (red. De Siervo)

L'art. 120, secondo comma, Cost. si riferisce a una specifica ipotesi di esercizio di potere sostitutivo da parte dello Stato di carattere straordinario; non è escluso però che ulteriori ipotesi possono essere introdotte dalla legge statale, ovvero dalla legge regionale. In proposito, la legge dell'Emilia-Romagna n. 37 del 2002 disciplina l'esercizio del potere sostitutivo nella procedura di espropriazione, attribuito a un organo di governo della Regione, nella specie la Giunta, a fronte del mancato o irregolare compimento di atti e attività che sono configurati come veri e propri obblighi giuridici a carico degli enti locali, in relazione ai quali può essere disposta la sostituzione. L'esercizio del potere è subordinato alla previa diffida al Comune inadempiente al quale deve essere assegnato un termine, non inferiore a quindici giorni, entro il quale può provvedere al compimento dell'atto. La norma regionale si limita a fissare la durata minima del termine, la cui congruità in concreto dovrà essere valutata sulla base del principio di leale cooperazione.

Considerato, 5.

«Alla luce delle considerazioni svolte le censure prospettate avverso l'art. 7 della legge regionale n. 37 del 2002 non sono fondate. Il capo II della legge, nel quale è inserita la norma impugnata, disciplina le procedure espropriative per la realizzazione di opere di competenza regionale e per le opere di difesa del suolo e di bonifica. L'art. 6 conferisce ai Comuni le funzioni amministrative relative ai procedimenti di espropriazione per la realizzazione di opere pubbliche regionali, disponendo che gli enti locali le esercitino secondo le disposizioni contenute nella legge stessa. L'art. 6-bis, introdotto dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna 3 giugno 2003, n. 10 (Modifiche alle leggi regionali 24 marzo 2000, n. 20, 8 agosto 2001, n. 24, 25 novembre 2002, n. 31 e 19 dicembre 2002, n. 37 in materia di governo del territorio e politiche abitative), riserva alla Regione lo svolgimento delle procedure espropriative concernenti le opere di difesa del suolo da essa realizzate e attribuisce ai Consorzi di bonifica la competenza allo svolgimento delle procedure espropriative per tutte le opere di bonifica da essi realizzate. L'art. 7, nella sua formulazione originaria, disponeva che "in caso di persistente inerzia nel compimento di un atto spettante ai soggetti di cui all'articolo 6, comma 1, nell'esercizio delle funzioni conferite, la Giunta regionale assegna all'ente medesimo un termine per provvedere, comunque non inferiore a quindici giorni" e che "trascorso inutilmente tale termine, la Giunta assume i provvedimenti necessari per il compimento dell'atto, ivi compresa la nomina di un *commissario ad acta*". A seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale n. 10 del 2003, la norma stabilisce che "per le opere pubbliche regionali, in caso di persistente inerzia del Comune o del soggetto attuatore nel compimento degli atti del procedimento espropriativo ad esso spettanti ai sensi degli articoli 6 e 6-bis, la Giunta regionale assegna all'ente medesimo un termine per provvedere, comunque non inferiore a quindici giorni. Trascorso inutilmente tale termine, la Giunta assume i provvedimenti necessari per il compimento dell'atto, ivi compresa la nomina di un *commissario ad acta*". Le modificazioni apportate alla norma impugnata non sono tali da incidere in modo sostanziale sul contenuto dell'art. 7 per il profilo per il quale esso è stato impugnato. La difesa erariale censura la norma in esame innanzitutto sotto il profilo per cui una norma regionale non potrebbe disciplinare i casi di esercizio di potere sostitutivo da parte delle Regioni, essendo tale disciplina riservata alla legge statale. Tale censura appare infondata alla luce della considerazione secondo la quale l'art. 120 Cost. si limita a disciplinare una specifica ipotesi di carattere straordinario, ma nulla dispone in ordine ad ulteriori ipotesi di poteri sostitutivi, i quali dunque dovranno essere

regolati dalla legge statale ovvero dalla legge regionale “secondo l’ordine delle competenze rispettivamente (...) fissato dalla Costituzione” (sent. n. 313 del 2003). Nel caso in esame lo Stato non ha contestato la competenza della Regione a disciplinare la materia regolata dalla normativa in esame. La norma impugnata inoltre soddisfa i requisiti più sopra individuati affinché possano considerarsi rispettate le prescrizioni costituzionali. Innanzitutto, il potere sostitutivo della Regione è previsto e disciplinato da una legge che regola i presupposti e le procedure per il suo esercizio. In secondo luogo, lo svolgimento di tale potere è connesso all’esercizio delle funzioni amministrative conferite dalla Regione ai Comuni relativamente alle procedure espropriative finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche regionali. Al riguardo, deve essere evidenziato come nulla nella lettera di tale disposizione autorizzi a ritenere che essa regoli anche ipotesi di sostituzione nei confronti di atti o attività cui gli enti sostituendi non siano giuridicamente vincolati quanto meno nell’*an*; viceversa, la necessità di procedere ad una interpretazione conforme ai precetti costituzionali porta alla conclusione che la norma oggetto del presente giudizio è applicabile soltanto a casi di mancato o irregolare compimento di quegli atti o attività che siano configurati dalla legge regionale n. 37 del 2002 come veri e propri obblighi giuridici – se non nel quando e nel *quomodo*, almeno nell’*an* – a carico degli enti nei cui confronti può essere disposta la sostituzione. L’art. 7 inoltre attribuisce l’esercizio del potere ad un organo di governo della Regione, individuato nella Giunta regionale, disponendo che essa assuma i provvedimenti necessari al compimento dell’atto ovvero nomini un commissario ad acta. La norma impugnata, infine, subordina l’esercizio del potere sostitutivo alla previa diffida del Comune inadempiente al quale deve essere assegnato un termine, non inferiore a quindici giorni, entro il quale l’ente locale può provvedere al compimento dell’atto. La congruità del termine assegnato all’ente inadempiente e di cui la legge regionale fissa solo la durata minima dovrà essere valutata sulla base del principio di leale cooperazione, in relazione ai singoli atti (o attività) ed alla loro complessità, con la conseguenza che nel caso in cui – alla luce del principio richiamato – tale termine appaia in concreto inadeguato, in quanto troppo breve, l’ente diffidato potrà attivare gli ordinari rimedi previsti dall’ordinamento».

Dispositivo

«dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7 della legge regionale dell’Emilia–Romagna 19 dicembre 2002, n. 37 (Disposizioni regionali in materia di espropri), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 120, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 300 del 2005 (red. Contri)

Risulta inconferente la censura, per violazione dell’art. 120 Cost., di una disposizione regionale che disciplina i poteri sostitutivi della Regione nei confronti degli enti locali inadempienti, poiché l’art. 120 Cost. riguarda espressamente il potere sostitutivo straordinario statale.

Considerato, 6.

«Infine, anche la censura che si appunta sull’art. 3, comma 5, della legge, per cui la Regione esercita i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali inadempienti secondo le modalità previste dalla vigente disciplina regionale – disposizione che secondo il Governo violerebbe anche gli artt. 114 e

120 Cost. poiché non sarebbe indicato il tipo di potere sostitutivo da esercitare – risulta infondata perché, come sostiene la Regione, l’inadempimento da parte degli enti locali si riferisce chiaramente alle attività di cui agli artt. 4 e 5 della legge censurata che sono appunto affidate agli enti locali. Del resto, l’indicazione quale parametro dell’art. 120 Cost. appare del tutto inconferente, poiché tale norma riguarda espressamente il potere sostitutivo straordinario statale».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, lettera d) e comma 5; 6, 7 e 10 della stessa legge regionale n. 5 del 2004, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe; in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettere a) e b), 114 e 120 della Costituzione».

Sentenza n. 467 del 2005 (red. Silvestri)

La norma campana che impone a varie amministrazioni pubbliche, non solo regionali, operanti sul territorio regionale l’obbligo di fornire pasti differenziati a soggetti con problemi connessi all’alimentazione, non viola il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120, secondo comma, Cost., che attiene ai poteri sostitutivi dello Stato, estranei alla norma regionale.

Considerato, 5.

«Con riferimento all’art. 4 della medesima legge della Regione Campania, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione del principio di leale collaborazione, di cui all’art. 120 Cost., secondo comma, per avere detta norma regionale disposto l’obbligo di fornire pasti differenziati ai soggetti aventi problemi connessi all’alimentazione a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto di quelle regionali, con ciò travalicando l’ambito di competenza riservato all’ente territoriale. La questione non è fondata. 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 Cost., terzo comma, le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili. Nel caso di specie, la Regione disciplina un servizio pubblico mirante a soddisfare un diritto dei cittadini sancito, nei suoi livelli essenziali, dalla stessa legislazione statale. Sarebbe paradossale che la somministrazione di pasti differenziati ai soggetti portatori di patologie riconosciute dalla legge come presupposti per il godimento del diritto avvenisse soltanto nelle strutture dipendenti dalla Regione, con un immotivato e irragionevole sacrificio del diritto alla salute di chi, per avventura, dovesse servirsi di mense statali. Bisogna pure ricordare che alle Regioni e alle Province autonome spettano – secondo l’art. 2, comma 1, del già citato D.Lgs. n. 502 del 1992 – le funzioni amministrative, oltre che legislative, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera. La Regione è pertanto l’autorità amministrativa competente sul territorio, che opera secondo le norme poste dalla legislazione regionale iscritta all’interno dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato. Esula da questo quadro una pretesa ripartizione verticale di competenze tale da rendere immuni dalla legislazione regionale gli organi statali operanti in un ambito materiale compreso nella potestà

legislativa regionale. Il richiamo espresso all'art. 120 Cost., secondo comma, è peraltro inconferente, posto che la norma costituzionale richiamata riguarda i poteri sostitutivi dello Stato, che sono estranei alle norme oggetto del presente giudizio».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe».

Capitolo 2 – L'applicazione del principio

Le sentenze selezionate hanno evidenziato che il principio di regola non si impone nel procedimento legislativo: l'osservanza di procedure collaborative può aver rilievo ai fini della legittimità costituzionale di una norma di legge solo se imposta direttamente o indirettamente dalla Costituzione. In proposito, il coinvolgimento nel processo legislativo della Conferenza Stato-Regioni, quale strumento di raccordo tra il Governo e le autonomie regionali, di per sé, non rappresenta una scelta costituzionalmente obbligata, pertanto, l'omessa consultazione della stessa su uno schema di disegno di legge, in violazione del d.lgs. n. 281 del 1997, non comporta l'illegittimità costituzionale del provvedimento legislativo, tranne che nelle ipotesi di procedure collaborative costituzionalmente imposte. La sentenza n. 251 del 2016 ha affermato che, quando il legislatore delegato deve riformare istituti che incidono contemporaneamente su competenze statali e regionali così interconnesse da costituire un *"inestricabile intreccio di competenze"*, vi è necessità di un'intesa tra Stato e Regioni. La richiamata sentenza, quindi, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge n. 124 del 2015 recanti i criteri di delega in materia di riforma del pubblico impiego, della dirigenza pubblica, delle società a prevalente partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali di interesse economico, nella parte in cui non prevedevano la necessaria acquisizione di un'intesa in sede di Conferenza. La Corte ha peraltro precisato (sentenze nn. 198 del 2018 e 161 del 2017) che, se il vizio del decreto delegato è un effetto diretto e immediato di quello della norma di delega, la mancata impugnazione di quest'ultima rende inammissibile quella del decreto per violazione del principio di leale collaborazione. La giurisprudenza più recente (sentenze nn. 130 del 2024 e 114 del 2022) ha confermato il principio in base al quale, quando una norma incide su materie di competenza legislativa diversamente ripartita così interconnesse da non consentire l'individuazione di un ambito prevalente sugli altri, deve disporre adeguati strumenti di leale collaborazione.

Una delle ipotesi più ricorrenti riguarda le norme istitutive di fondi statali destinati a finanziamenti vincolati che, se attengono a materie di competenza legislativa residuale o concorrente, devono prevedere adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, in particolare per la determinazione delle modalità e dei criteri di ripartizione. La sentenza n. 65 del 2016 ha altresì chiarito che, dato il carattere finalistico del coordinamento della finanza pubblica, quando una disposizione statale genera un impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni, deve essere adottata con la partecipazione delle stesse. Le sentenze selezionate hanno evidenziato, inoltre, che, se il rispetto del principio di leale collaborazione, di regola, è irrilevante nel procedimento legislativo, a maggior ragione lo è per la decretazione d'urgenza, tenuto conto delle peculiari ragioni di urgenza e necessità che la caratterizzano.

Con riferimento all'esercizio delle funzioni amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, le norme che disciplinano la fattispecie devono individuare idonei strumenti di leale collaborazione per l'esercizio delle funzioni interessate. Invero, una disposizione può assegnare a un livello di governo superiore l'esercizio di determinate funzioni amministrative se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'attrazione in sussidiarietà è proporzionata e non affetta da irragionevolezza e se prevede idonei strumenti di collaborazione. In particolare, quando le funzioni attratte consistono in rilevanti compiti di amministrazione attiva, incidenti su materie di competenza concorrente o residuale, lo strumento idoneo è l'intesa (sentenza n. 31 del 2024).

Infine, il rispetto del principio è espressamente prescritto nell'esercizio dei poteri sostitutivi; l'art. 120, secondo comma, Cost. lo riferisce a quello straordinario dello Stato, ma la giurisprudenza

(sentenze nn. 43 e 227 del 2004 e 168 del 2021) ha stabilito che anche l'esercizio di poteri sostitutivi da parte di organi regionali deve rispettare il principio di leale collaborazione.

2.1. La tendenziale inapplicabilità del principio alla funzione legislativa

Sentenza n. 192 del 2024 (red. Pitruzzella)

Il regionalismo italiano, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, non ha carattere duale, ma cooperativo e deve concorrere all'attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost. Ciò posto, la legge n. 86 del 2024 di attuazione dell'autonomia differenziata non viola il principio di leale collaborazione anche se adottata su iniziativa governativa, senza alcuna consultazione con le Regioni, in quanto il richiamato principio non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali.

Considerato, 4., 17.1.

«(...) Certamente qualsiasi sistema regionale ha in sé degli elementi di competizione tra le regioni, perché dà modo a ciascuna di esse, nell'ambito delle attribuzioni costituzionali, di seguire politiche differenti nella ricerca dei migliori risultati. Tuttavia, l'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale – che sono tratti caratterizzanti la forma di Stato –, il cui indebolimento può sfociare nella stessa crisi della democrazia. Coerentemente con la suddetta esigenza, il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del Considerato in diritto), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali. (...) Una prima questione, promossa sull'intera legge n. 86 del 2024 dalla Regione Toscana nel primo motivo di ricorso (punto 1.7.), lamenta che la legge n. 86 del 2024 «nasce (...) su iniziativa governativa, senza alcuna consultazione con le Regioni, neppure in sede di Conferenza». Essa non è fondata. Secondo la giurisprudenza costante di questa Corte (per tutte, sentenza n. 237 del 2017), ribadita anche recentemente (sentenze n. 139, n. 130 e n. 63 del 2024), il principio di leale collaborazione non governa il procedimento di approvazione delle leggi statali. Peraltro, si può rilevare che la Conferenza unificata ha rilasciato, il 2 marzo 2023, un parere sullo schema del disegno di legge in questione».

Dispositivo

«dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge n. 86 del 2024, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Toscana, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 63 del 2024 (red. D'Alberti)

Esclusa l'operatività degli strumenti di leale collaborazione nel procedimento legislativo e, in particolare, nelle materie di competenza esclusiva statale, la norma introdotta dalla legge di bilancio 2023 che ha esteso eccezionalmente ex lege ai dipendenti comunali un temporaneo aumento retributivo previsto per quelli statali non viola il principio di leale collaborazione. Infatti, non è necessaria la preventiva consultazione delle rappresentanze istituzionali degli enti locali che, invece, viene richiesta per gli aumenti retributivi oggetto di contrattazione collettiva.

Considerato, 2.6.

«Quanto, infine, alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, va evidenziato che, anche alla luce della straordinarietà dell'intervento posto in essere dalla disposizione impugnata, il legislatore non ha inteso – né avrebbe potuto – richiamare la disciplina prevista dal secondo periodo dell'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, la quale stabilisce che il Governo definisca le risorse necessarie «per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali», previa «consultazione» con le «rappresentanze istituzionali del sistema delle autonomie». Tale disciplina, infatti, trova applicazione con riguardo alle ipotesi – diverse da quella in esame – di aumenti retributivi derivanti dal rinnovo dei contratti collettivi. Nel caso di cui si tratta, invece, il legislatore statale – operando nell'ambito di una propria competenza legislativa esclusiva (riferibile alla materia «ordinamento civile») – ha inteso eccezionalmente individuare *ex lege* uno specifico e temporaneo aumento retributivo, non destinato ad essere recepito in sede di contrattazione collettiva. Proprio alla luce della decisione statale di riconoscere direttamente, a livello legislativo, l'emolumento *una tantum* per tutti i dipendenti pubblici, non risulta essere stato violato l'art. 120, secondo comma, Cost., per mancato coinvolgimento del sistema delle autonomie. La giurisprudenza costituzionale, infatti, ha escluso l'operatività degli strumenti procedurali della leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo, ancor più in ambiti riconducibili ad una competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 6 del 2023, n. 137 del 2018 e n. 237 del 2017). Pertanto, le censure sollevate dalla Regione Liguria nei confronti dell'art. 1, comma 332, della legge n. 197 del 2022, con riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo e quarto, e 120, secondo comma, Cost., non sono fondate».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 332, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023–2025), promosse, in riferimento agli artt. 5, 114, 119, commi primo e quarto, e 120, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Liguria con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 192 del 2017 (red. Cartabia)

Poiché nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa e il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento legislativo parlamentare, la norma introdotta dalla

legge di stabilità 2016 che dispone la riduzione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard, a prescindere da una preventiva intesa con le Regioni, non viola il principio di leale collaborazione. In ogni caso, a valle della determinazione del fabbisogno, le Regioni godono di ampia discrezionalità nell'organizzazione dei servizi sanitari.

Considerato, 9., 9.2., 9.2.1., 9.2.2., 9.2.3.

«Anche l'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, il quale fissa in 111 miliardi di euro per l'anno 2016 il concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard, è oggetto di due ordini di censure. (...) Sarebbero violati anche gli artt. 3, 32 e 97 Cost., per difetto di ragionevolezza e proporzionalità, con ridondanza sulle competenze regionali di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché direttamente i citati parametri relativi al riparto delle competenze fra Stato e Regioni, e altresì il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sotto più profili: l'anzidetta riduzione sarebbe permanente e lineare; essa sarebbe avvenuta in assenza di una previa intesa, in contrasto con quanto previsto all'art. 30, comma 2, dell'intesa sul Patto per la salute 2014–2016, e senza il coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione); sarebbe, infine, sganciata da qualsiasi considerazione dei costi standard o dei livelli di efficienza delle singole Regioni, carente di adeguata istruttoria e, contraddittoriamente, contemporanea a un incremento delle esigenze di servizio, causato dall'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza. (...) Nemmeno tali questioni sono fondate. (...) La determinazione del concorso dello Stato al fabbisogno sanitario nazionale standard deve necessariamente avere carattere globale e, dato il dinamico evolversi delle molteplici esigenze da contemperare, non può fare a meno di collegarsi a un determinato orizzonte temporale di programmazione finanziaria: a ciò fa riferimento lo stesso art. 26, comma 1, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), quando stabilisce che il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato «in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria». (...) Per quanto riguarda l'anno 2016, correttamente la Regione Veneto deduce che la misura del concorso era stata fissata dall'art. 1, comma 1, del Patto per la salute 2014–2016 in 115.444 milioni di euro, «salvo eventuali modifiche che si rendessero necessarie in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica e a variazioni del quadro macroeconomico, nel qual caso si rimanda a quanto previsto nell'articolo 30 comma 2». (...) Riassumendo, in punto di fatto è vero che la misura del concorso statale autorizzato dalla norma censurata, per l'anno 2016, è inferiore a quella prevista in precedenza, in una sequenza di atti normativi e convenzionali tra loro concatenati, gli ultimi dei quali non sono di molto anteriori alla presentazione del disegno di legge poi approvato come legge n. 208 del 2015. In punto di diritto, tuttavia, ciò non comporta di per sé un vizio di legittimità costituzionale. Nessun accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (fra le molte, sentenze n. 205 del 2016, n. 79 del 2011 e n. 437 del 2001), né, come già osservato, il principio di leale collaborazione si impone nel procedimento legislativo parlamentare. È ben vero che, in base al già citato art. 26, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011, il fabbisogno sanitario nazionale standard è determinato «tramite intesa», ma questo principio legislativo non vincola in modo assoluto e inderogabile le leggi successivamente approvate dalle due Camere. D'altra parte, la determinazione del concorso statale al fabbisogno sanitario nazionale standard lascia ampio spazio, a valle, alle singole Regioni per disciplinare, programmare e organizzare i servizi sanitari. Perciò, non ha rilievo il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 141 del 2016): a

fronte di misure statali di coordinamento finanziario che incidono sull'autonomia delle Regioni, è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, assicurando il pieno coinvolgimento di queste ultime (vedi anche sentenza n. 65 del 2016); e ciò può avvenire anche riconoscendo loro poteri di determinazione in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 568, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe».

Sentenza n. 65 del 2016 (red. Zanon)

In assenza di una specifica disposizione di rango costituzionale che lo preveda, anche indirettamente, la procedura legislativa non è soggetta all'osservanza del principio di leale collaborazione. Tuttavia, secondo la giurisprudenza costituzionale, considerato il carattere finalistico del coordinamento della finanza pubblica, quando una disposizione statale genera un impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni, la relativa procedura di adozione deve garantire il pieno coinvolgimento delle stesse. Nel caso di specie, nel disciplinare le modalità di riparto del contributo di finanza pubblica delle Regioni, il d.l. n. 66 del 2014 prevede che esse, in autocoordinamento, propongano il riparto per ambiti di spesa e importi e che tali proposte vengano recepite mediante intesa in sede di Conferenza unificata. Se l'accordo non viene raggiunto nel termine previsto, la norma stabilisce che gli importi possano essere imputati, con d.P.C.m., ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni, anche in considerazione del PIL regionale e della popolazione residente. Viene così garantito il pieno coinvolgimento delle Regioni, consentendo loro di individuare, in sede di autocoordinamento, la ripartizione del contributo, mentre l'eventuale intervento sostitutivo statale opera solo in caso di inerzia delle Regioni.

Considerato, 1., 5.1., 5.3.4.

«(...) In primo luogo, l'applicazione dei criteri ora indicati è appunto sussidiaria, cioè, dettata solo per il caso di mancato raggiungimento dell'intesa in sede di autocoordinamento tra le Regioni. Del resto, l'eventuale inerzia regionale nel raggiungimento dell'intesa non può impedire il dispiegarsi effettivo della funzione di coordinamento della finanza pubblica. La costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, riconosce un carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), che impone di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione: proprio in questa prospettiva, la procedura disegnata dalla disposizione impugnata – che lascia l'iniziativa alle Regioni, con la previsione di un intervento solo successivo dello Stato – è idonea a garantire, al tempo stesso, i necessari spazi all'autonomia regionale e l'effettività della funzione di coordinamento. Questa Corte, d'altronde, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha ripetutamente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare

le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014): ed è appunto ciò che avviene in base alla disposizione censurata, sotto tali aspetti in linea con la giurisprudenza di questa Corte. In secondo luogo, una volta assicurato il coinvolgimento regionale – attraverso l'attribuzione, in sede di autocoordinamento tra le Regioni, della possibilità, entro un termine, di un'autonoma individuazione della distribuzione anche territoriale del sacrificio e di una definizione degli importi delle riduzioni – non appare irragionevole, in caso di inutile decorso di quel termine, la previsione dell'applicazione, da parte statale, di idonei criteri sostitutivi. Nella specie, la disposizione impugnata stabilisce che, in assenza di un'intesa ed entro venti giorni dalla scadenza dei termini per questa previsti, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, gli importi in riduzione siano assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole Regioni «tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente». Come si evince dal testo della disposizione, i due criteri censurati, cui sono imputati effetti lesivi, non devono necessariamente operare in via esclusiva. Ciò, di per sé, priva di pregio la prospettazione della ricorrente. In ogni caso, i criteri del PIL regionale e della popolazione residente, operando congiuntamente, costituiscono un indice non implausibile della capacità di ciascuna Regione di assorbire la riduzione di risorse, con minore impatto sul livello dei servizi da fornire ai cittadini. Anche sotto questo profilo, le disposizioni impugnate (commi 6 e 7 dell'art. 46) non appaiono intrinsecamente irragionevoli. (...) L'art. 46, richiamato dal comma 6 dell'art. 8, è impugnato nella parte in cui, al comma 6, stabilisce le modalità di riparto del contributo alla finanza pubblica delle Regioni, di cui fissa le entità (pari a 500 milioni di euro per il 2014 ed a 750 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017), in ambiti di spesa e per importi che devono essere proposti, in sede di autocoordinamento, dalle Regioni medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali – rifusione), nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati. La disposizione prevede che le proposte scaturite in sede di autocoordinamento siano recepite con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014, ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale intesa nei termini previsti, gli importi ricordati possono essere assegnati, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni anche in base al PIL regionale ed alla popolazione residente (...) La Regione Veneto lamenta, infine, la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. Anche tale questione non è fondata. È ricorrente, nella giurisprudenza di questa Corte, l'affermazione secondo cui l'esercizio della funzione legislativa non è soggetto alle procedure di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 63 del 2013, n. 112 del 2010, n. 159 del 2008 e n. 387 del 2007), né tali procedure si impongono al procedimento legislativo, ove ciò non sia specificamente previsto (sentenza n. 43 del 2016). In ogni caso, si deve ribadire che la giurisprudenza costituzionale, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza – sull'autonomia finanziaria delle Regioni – del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, ha costantemente affermato che è necessario, ma anche sufficiente, «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), garantendo il loro pieno coinvolgimento (sentenza n. 88 del 2014). E si è già evidenziato come tale coinvolgimento è garantito dalle disposizioni censurate, che assicurano, nella fase iniziale, un potere di determinazione autonoma, da parte delle Regioni, in ordine alla modulazione delle necessarie riduzioni nei diversi ambiti di spesa».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, commi 4, 6 e 10, e 46, commi 6 e 7, del decreto–legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, promosse, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 119, terzo e quinto comma, e al principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., dalla Regione Veneto (reg. ric. n. 63 del 2014)».

Sentenza n. 250 del 2015 (red. de Pretis)

L’osservanza di procedure di cooperazione con le Regioni nell’iter di approvazione di un atto legislativo ne condiziona la legittimità costituzionale solo quando è prescritta da una fonte di rango costituzionale. Quindi, l’adozione di una disposizione contenuta nella legge di stabilità previo parere della Conferenza unificata, anziché previa intesa, non ne comporta l’illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

Considerato, 5.

«La seconda questione sollevata dalla Regione Veneto è infondata. La Regione contesta un vizio procedurale delle norme legislative impugnate, attinente al fatto che esse sono state adottate previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa con essa, ai sensi dell’art. 9, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 281 del 1997. Il riferimento a quest’ultima disposizione è inconferente, dato che il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nel procedimento di formazione della legge di stabilità è espressamente regolato dall’art. 9, comma 2, lettera a), numero 1). In ogni caso, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «l’esercizio dell’attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (sentenze n. 112 del 2010, n. 249 del 2009, n. 159 del 2008). Meccanismi cooperativi potrebbero applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto la loro osservanza fosse prevista da una fonte costituzionale, in grado di vincolare il legislatore statale, evenienza che qui certamente non ricorre».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 496, lettere b) e c), e 497, della legge n. 147 del 2013, promossa, in riferimento agli artt. 117, quinto comma, 119, primo comma, e al principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 401 del 2007 (red. Quaranta)

L'osservanza delle procedure di concertazione nel procedimento legislativo e, quindi del principio di leale collaborazione, può rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale di una norma solo se è imposta direttamente o indirettamente dalla Costituzione. Pertanto, la mancata considerazione di un atto legislativo primario che impone il coinvolgimento della Conferenza unificata in un procedimento legislativo produce un vulnus al principio di leale collaborazione solo se ricorrono i presupposti di operatività di quest'ultimo, tra cui l'incidenza in ambiti materiali di pertinenza regionale.

Considerato, 5.3.

«(...) Del pari non fondata deve ritenersi la censura di violazione dell'art. 76 Cost., prospettata dalla Regione Veneto, per asserita inosservanza dei cosiddetti limiti ulteriori della delega, in quanto non sarebbe stato rispettato il vincolo procedimentale previsto dall'art. 25, comma 2, della citata legge n. 62 del 2005, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata. (...) Questa Corte ha, infatti, già avuto modo di affermare che «le procedure di cooperazione e di concertazione» in sede di Conferenza unificata possono «rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (sentenza numero 437 del 2001). Pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale. Nel caso in esame, la ricorrente non ha neppure indicato quali siano le specifiche disposizioni, introdotte dal Governo *ex novo* nel comma in esame, idonee ad incidere su competenze regionali. In definitiva, pertanto, la censura, a prescindere dalla sua genericità, deve essere disattesa».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lazio, Abruzzo e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe (...)».

Sentenza n. 272 del 2005 (red. Quaranta)

In assenza di un fondamento costituzionale, non sussiste l'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni. Pertanto, la legittimità costituzionale delle disposizioni contenute in decreti-legge e nelle relative leggi di conversione non risulta condizionata dalla necessità dell'intervento della Conferenza permanente nella fase di adozione delle stesse, né dal parere negativo successivamente rilasciato dalla Conferenza.

Considerato, 7.1.

«(...) La questione non è fondata. Escluso ogni rilievo – nei termini precisati – al richiamo, da parte della ricorrente, a parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative, non può ritenersi che la legittimità degli atti impugnati sia condizionata dalla necessità

dell'intervento della Conferenza permanente nella fase di adozione dei decreti–legge ovvero delle leggi di conversione. Ciò in quanto non è individuabile un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 196 del 2004, punto 27 del Considerato in diritto). Lo scrutinio di costituzionalità deve, invece, essere svolto con riferimento alla verifica del rispetto del principio di leale collaborazione in relazione alle singole disposizioni di disciplina della fase di attuazione delle disposizioni stesse. Né vale il richiamo operato dalla ricorrente a quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 520 del 1995, con la quale si è dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1995, n. 46, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, «nella parte in cui non prevede il parere delle Regioni interessate» nella fase, però, attuativa, relativa al «procedimento di riduzione delle quote individuali spettanti ai produttori di latte bovino (...)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto–legge n. 411 del 1997, proposta – in riferimento agli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale cooperazione ed all'art. 12 della legge n. 400 del 1988 – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998;

(...) dichiara non fondata la questione di legittimità dell'intero decreto–legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, nella legge n. 118 del 1999, proposta – in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, all'art. 12 della legge n. 400 del 1988 nonché all'art. 2 del decreto legislativo n. 143 del 1997 – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 14 e 18 del 1999».

Sentenza n. 196 del 2004 (red. De Siervo)

La norma statale che riconosce un ruolo al legislatore regionale nell'attuazione della disciplina sul condono edilizio risulta viziata da illegittimità costituzionale ove non prevede l'adozione da parte delle Regioni delle disposizioni di competenza entro un congruo termine stabilito dal legislatore nazionale. Considerata la sovrapposizione di competenze statali e regionali, appare doveroso che, in conformità al principio di leale collaborazione, il legislatore regionale eserciti il potere legislativo entro un termine prescritto dal legislatore statale.

Considerato, 21.

«L'insieme delle considerazioni fin qui sviluppate induce a ritenere alcune parti della nuova disciplina del condono edilizio contenuta nell'art. 32 impugnato contrastanti con gli artt. 117 e 118 Cost., per ciò che riguarda le Regioni ad autonomia ordinaria, nonché con gli artt. 4, numero 12, e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1963, per ciò che riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia: ciò perché questa norma, in particolare, comprime l'autonomia legislativa delle Regioni, impedendo loro di fare scelte diverse da quelle del legislatore nazionale, ancorché nell'ambito dei principi legislativi da questo determinati. L'individuazione di profili di sicura competenza statale nella disciplina in esame, sia per la parte relativa agli aspetti penalistici sia per la parte relativa alla determinazione dei principi fondamentali sul governo del territorio, inducono questa Corte ad una dichiarazione di illegittimità

costituzionale solo parziale, limitandola a quelle disposizioni del testo legislativo che, in contraddizione con gli stessi enunciati dell'art. 32 (il comma 3 afferma che “le condizioni, i limiti e le modalità del rilascio del predetto titolo abilitativo sono stabilite dal presente articolo e dalle normative regionali”, mentre il comma 4 stabilisce che “sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano”), escludono il legislatore regionale da ambiti materiali che invece ad esso spettano, sulla base delle disposizioni costituzionali e statutarie. Il riconoscimento in capo alle regioni di adeguati poteri legislativi, da esercitare entro termini congrui, rafforza indirettamente anche il ruolo dei Comuni, dal momento che indubbiamente questi possono influire sul procedimento legislativo regionale in materia, sia informalmente sia, in particolare, usufruendo dei vari strumenti di partecipazione previsti dagli statuti e dalla legislazione delle Regioni (in anticipazione o in attuazione di quanto ora previsto dal nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost.). (...) In settimo luogo, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 impugnato, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi ad opera del legislatore statale. Infatti, il necessario riconoscimento del ruolo legislativo delle regioni nella attuazione della legislazione sul condono edilizio straordinario esige, ai fini dell'operatività della normativa in esame, che il legislatore nazionale provveda alla rapida fissazione di un termine, che dovrà essere congruo perché le regioni e le province autonome possano determinare tutte le specificazioni cui sono chiamate dall'art. 32 – quale risultante dalla presente sentenza – sulla base del dettato costituzionale e dei rispettivi statuti speciali. (...) In considerazione della particolare struttura del condono edilizio straordinario qui esaminato, che presuppone un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione della legislazione da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale; nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo in materia nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina dell'art. 32 e dell'Allegato 1 del d.l. n. 269 del 2003, così come convertito in legge dalla legge n. 326 del 2003 (fatti salvi i nuovi termini per gli interessati) (...)».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 debba essere emanata entro un congruo termine da stabilirsi dalla legge statale (...)».

Sentenza n. 437 del 2001 (red. Onida)

Ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale di un atto legislativo, l'osservanza di procedure di cooperazione tra Stato e Regioni rileva solo se imposta direttamente o indirettamente dalla Costituzione, laddove eventuali accordi raggiunti in sede di Conferenza non possono fungere da parametro di legittimità costituzionale delle leggi. Invero, il principio di leale collaborazione non può essere dilatato a tal punto da comportare, a carico del procedimento di formazione e del

contenuto delle leggi, vincoli ulteriori rispetto a quelli riconducibili alla Costituzione. Pertanto, le disposizioni della legge finanziaria 2001 che stabiliscono il concorso delle Regioni al Fondo regionale di protezione civile non violano il principio di leale collaborazione, pur avendo la Conferenza unificata espresso parere favorevole all'istituzione di un Fondo nazionale per i compiti di protezione civile interamente finanziato dallo Stato e non all'istituzione del Fondo regionale cui devono contribuire anche le Regioni.

Considerato, 1., 3.

«(...) Le ricorrenti non contestano la istituzione in sé del Fondo né i meccanismi del suo utilizzo, ma censurano le disposizioni citate nella parte in cui non mantengono l'impegno assunto dallo Stato di costituire un fondo per la protezione civile di 1000 miliardi, interamente finanziato dallo Stato medesimo, e nella parte in cui comportano oneri a carico dei bilanci regionali ovvero riduzioni di trasferimenti dallo Stato alle Regioni. Esse lamentano, in primo luogo, che la legge abbia previsto il Fondo con un apporto finanziario dello Stato pari a soli 100 miliardi di lire annui, mentre il Governo, in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-città, chiamata a esprimere parere sui decreti del Presidente del Consiglio di determinazione e di ripartizione delle risorse finanziarie da trasferire a Regioni ed enti locali in corrispondenza alle funzioni conferite con il d.lgs. n. 112 del 1998, si sarebbe impegnato a istituire un fondo di 1000 miliardi di lire, s'intende a carico interamente dello Stato; e tale impegno sarebbe stato condizionante ai fini dell'espressione del parere favorevole della Conferenza sui decreti medesimi. L'inottemperanza all'impegno assunto, per quanto discendente da una legge votata dal Parlamento, violerebbe il principio di leale collaborazione e dunque l'art. 5 della Costituzione, traducendosi in un vizio di legittimità costituzionale delle norme legislative. Il Parlamento, secondo le ricorrenti, se voleva disattendere l'impegno assunto dal Governo verso le Regioni a fronte delle quali lo Stato si presenterebbe in veste unitaria avrebbe dovuto, per rispettare il principio di leale collaborazione, raggiungere un ulteriore accordo con le Regioni. (...) Le questioni non sono fondate. La allocazione di ulteriori risorse statali per sopperire alle esigenze di finanziamento delle attività regionali e locali di protezione civile, e in particolare alle esigenze relative ad interventi urgenti di competenza regionale in caso di calamità, rappresenta una decisione politico-legislativa in sé non vincolata dalla Costituzione, e dunque rimessa alla discrezionalità del legislatore statale. L'impegno, genericamente enunciato dal Governo, di istituire un fondo nazionale di 1000 miliardi di lire per la protezione civile non assume altro valore che quello di una manifestazione politica di intento, che non si inserisce come elemento giuridicamente rilevante nel procedimento legislativo, e tanto meno può costituire parametro cui commisurare la legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Comunque si sia svolta, dunque, la vicenda dei pareri della Conferenza unificata, cui le ricorrenti si richiamano – e che concernono atti della cui legittimità e del cui contenuto qui non si discute, quali i decreti del Presidente del Consiglio che, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 59 del 1997 e dell'art. 7 del d.lgs. n. 112 del 1998, hanno provveduto alla quantificazione e alla ripartizione delle risorse finanziarie corrispondenti alle nuove funzioni assegnate a Regioni ed enti locali in materia di protezione civile, di cui all'art. 108 del medesimo d.lgs. n. 112 del 1998 –, è escluso che quella vicenda possa rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Parimenti irrilevante è la questione, discussa fra le parti, se e in che modo possa parlarsi, nella specie, di un accordo tra Governo, Regioni ed enti locali, diretto “al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere in collaborazione attività di interesse comune”, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c), del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. A parte il fatto che, nella specie, nessun accordo è stato formalmente sancito dalla Conferenza unificata, è decisivo considerare che mancano i presupposti per poter ritenere le determinazioni legislative impugnate condizionate, sotto il profilo procedurale o sotto quello sostanziale, ad accordi di tal genere. Le

procedure di cooperazione o di concertazione possono infatti rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione: il che nella specie non si verifica. Né il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni può esser dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi».

Dispositivo

«Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 138, commi 16 e 17, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato Legge finanziaria 2001), sollevate, in riferimento agli articoli 5, 118 e 119 della Costituzione, dalle Regioni Piemonte ed Emilia-Romagna con i ricorsi in epigrafe».

2.1.1. L'applicabilità del principio alla delega legislativa

Sentenza n. 198 del 2018 (red. Modugno, Barbera)

Una norma di delega può essere impugnata per asserita violazione del principio di leale collaborazione da parte di criteri formulati dal legislatore delegante. Tuttavia, siccome il vizio del decreto delegato è un effetto diretto e immediato di quello della norma di delega, la mancata impugnazione di quest'ultima rende inammissibile l'impugnazione del decreto per violazione del principio di leale collaborazione.

Considerato, 3.4., 3.4.1., 3.4.2., 3.4.3.

«La Regione Puglia impugna l'intero decreto legislativo, lamentando sia stato adottato in contrasto con il principio di leale collaborazione, in quanto, incidendo la disciplina da esso recata su un intreccio di materie di competenza statale e regionale, la sua adozione avrebbe dovuto essere preceduta dall'intesa con le Regioni, conformemente a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 251 del 2016. Censure di identico tenore sono svolte da tutte le altre ricorrenti in rapporto non all'intero decreto legislativo, ma a singole disposizioni del decreto impugnato. (...) Le ricorrenti ritengono che il principio della previa intesa derivi direttamente dalla Costituzione e debba, pertanto, trovare applicazione anche in assenza di espresse previsioni della legge delega. La Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Regione Puglia, inoltre, chiedono a questa Corte – qualora ritenga che l'intesa debba essere prevista a monte dal legislatore delegante – di sollevare innanzi a sé stessa questione di legittimità costituzionale della legge delega n. 114 del 2015. (...) In relazione ad alcuni dei ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità delle censure, in quanto non precedute dalla tempestiva impugnazione, in parte qua, della legge delega. Impugnazione la cui esperibilità è, peraltro, contestata dalle ricorrenti nelle memorie illustrative, sull'assunto che i principi e criteri direttivi della legge n. 114 del 2015 non presenterebbero quel tasso di specificità e concretezza atto a rendere immediatamente percepibile l'invasione delle competenze regionali. (...) L'eccezione di inammissibilità è fondata. Questa Corte ha già affermato che, alla luce dei principi desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, la norma di delega può essere impugnata «allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa» (sentenza n. 261 del 2017). Dall'immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, deriva, per un verso, che «la lesione costituisce effetto

diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato» e, per un altro, che l'eventuale vizio del decreto delegato è, dunque, meramente riflesso, con la conseguenza che la censura di violazione del principio di leale collaborazione «denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega» (sentenza n. 261 del 2017). La mancata impugnazione della legge delega non può essere impropriamente surrogata, per le ragioni anzidette, dalle questioni di legittimità proposte negli odierni giudizi, le quali, pertanto, vanno dichiarate inammissibili. Tali ultime argomentazioni valgono altresì a escludere che questa Corte possa prendere in considerazione l'istanza di autorimessione sulla legge delega, proposta dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione Puglia (sentenza n. 261 del 2017)».

Dispositivo

«(...) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. n. 104 del 2017, promossa, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Puglia con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, dalle Regioni Veneto e Calabria e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano con i ricorsi indicati in epigrafe (...))».

Sentenza n. 261 del 2017 (red. Barbera)

Quando una norma di delega avente ad oggetto la regolamentazione di ambiti caratterizzati da una commistione di competenze statali e regionali si connota per un grado di specificità e concretezza tale da comportare una lesione della posizione della Regione, quest'ultima deve far valere tale interesse impugnando la legge di delega. Pertanto, vista l'immediata impugnabilità della legge delega n. 124 del 2015, la Regione avrebbe dovuto impugnare già questa per violazione del principio di leale collaborazione e non il conseguente decreto legislativo, il cui vizio è un effetto diretto e immediato di quello della norma di delega.

Considerato, 6., 6.1., 6.2.4.

«La Regione Toscana ha altresì impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione. A suo avviso, l'attività delle camere di commercio incide su materie attribuite alla competenza regionale e, quindi, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, il decreto delegato avrebbe dovuto «essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni» e non, come accaduto, previo parere della Conferenza unificata. Censura sostanzialmente identica è stata proposta dalla Regione Liguria, che tuttavia, con argomentazioni sostanzialmente omologhe a quelle svolte dalla Regione Toscana (sopra riportate) e trascrivendo ampi brani della sentenza n. 251 del 2016, ha denunciato soltanto la violazione del principio di leale collaborazione. (...) La Regione Lombardia ha promosso questione di legittimità costituzionale in larga misura omologa, laddove ha dedotto (nella parte iniziale del punto I.1. del ricorso) che il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché «è stato adottato

all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni [...] si è realizzata nella forma (inadeguata) del mero parere e non già attraverso l'intesa». Inoltre, a suo avviso (secondo quanto sostenuto nel punto II del ricorso), il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui detta norma stabilisce che il decreto delegato doveva essere emanato previo parere, anziché previa intesa, in virtù del testo così risultante dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima norma, per violazione dell'art. 76 Cost., in combinato disposto con gli artt. 5, 117, commi terzo e quarto, e 120 Cost., che questa Corte dovrebbe pronunciare a seguito dell'autorimessione dinanzi a sé di detta questione, che la ricorrente ha sollecitato (...) Le questioni, nella parte in cui prospettano una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto il d.lgs. n. 219 del 2016 è stato adottato, nell'osservanza della norma di delega, previo parere della Conferenza unificata anziché previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, necessaria ad avviso dalle ricorrenti, è connotata, in parte, da profili di novità. Deve essere anzitutto escluso che costituiscono precedenti congruenti rispetto ad essa le pronunce con cui la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto ammissibile l'impugnazione di norme del decreto delegato, in riferimento all'art. 76 Cost., qualora la violazione dei principi e criteri direttivi determini una compressione delle competenze regionali (tra le altre, sentenze n. 219 del 2013, n. 178 del 2012, n. 33 del 2011). Nel caso in esame non è stata, infatti, denunciata una tale violazione, perché questa, al contrario, è stata ravvisata dalle ricorrenti proprio nell'osservanza di detti principi e criteri direttivi, quali fissati dall'art. 10 della legge n. 124 del 2015. I principi che consentono di dare corretta soluzione alla questione sono desumibili dalla sentenza n. 251 del 2016, che tuttavia non conducono all'esito sostenuto dalle ricorrenti. Questa sentenza ha, infatti, affermato che, qualora il legislatore delegante conferisca al Governo il compito di emanare disposizioni che incidano su ambiti caratterizzati da uno stretto intreccio di materie e competenze statali e regionali, tale da fare ravvisare nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione, l'intesa «si impone (...) quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze» (sentenza n. 251 del 2016). Questa Corte ha dunque ritenuto ammissibile l'impugnazione della norma di delega, allo scopo di censurare le modalità di attuazione della leale collaborazione dalla stessa prevista ed al fine di ottenere che il decreto delegato sia emanato previa intesa anziché previo parere in sede di Conferenza. La affermata immediata impugnabilità della norma di delega, per violazione del principio di leale collaborazione, rende palese, da un canto, che la lesione costituisce effetto diretto ed immediato di un vizio della stessa, non del decreto delegato che ad essa dovrà prestare (ovvero che ha prestato) la dovuta osservanza; proprio per questo la norma di delega, in parte qua, è stata ritenuta impugnabile prima ancora dell'adozione del decreto delegato. Dall'altro, dimostra che l'eventuale vizio del decreto delegato è meramente riflesso e, quindi, la censura di violazione del principio di leale collaborazione, conseguente all'osservanza della norma di delega, denuncia in realtà un vizio che concerne direttamente ed immediatamente la norma di delega. Pertanto, sulla scorta dei principi enunciati nella sentenza n. 251 del 2016, va affermato che, quando la legge delega è connotata da un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione, poiché essa ha ad oggetto la futura regolamentazione (con il decreto delegato) di ambiti complessi e caratterizzati da un intreccio di competenze statali e regionali (come nel caso in esame, per quanto sopra precisato), la Regione può e deve farlo valere mediante l'impugnazione della norma di delega, ritenuta appunto ammissibile da detta pronuncia. Una diversa soluzione condurrebbe ad una palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost. (nel testo sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»). In contrario, non giova richiamare, come opinano le ricorrenti, il pure pacifico principio secondo cui è inapplicabile l'istituto dell'acquiescenza nel giudizio di legittimità

costituzionale in via principale (tra le altre, sentenze n. 182 e n. 169 del 2017). Nel caso in esame non si è, infatti, al cospetto di una reiterazione del contenuto di una precedente disposizione, ovvero della novazione di una fonte precedente, bensì della mera applicazione di una norma vigente che il legislatore delegato, come è necessario, si è limitato ad osservare e che neppure avrebbe potuto disattendere, a meno di incorrere proprio per questo in un vizio denunciabile *ex art. 76 Cost.* Precisi argomenti a conforto della conclusione qui affermata sono, infine, desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, secondo la quale, quando il vizio della norma del decreto delegato deriva dall'osservanza della norma di delega, resta esclusa la censurabilità della stessa e neanche «può accogliersi la richiesta subordinata della ricorrente, di sollevare questione di legittimità costituzionale (...) della legge di delega, per violazione degli indicati (...) parametri costituzionali, poiché si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali» (sentenza n. 206 del 2001; in senso sostanzialmente analogo è la sentenza n. 46 del 2013 che parimenti ha affermato che la Corte non era «tenuta ad esaminare» una richiesta di autorimessione della questione di legittimità costituzionale di una norma diversa da quella impugnata e per un vizio che, in tesi, poteva rilevare nello scrutinio della diversa norma, che avrebbe dovuto essere tempestivamente impugnata)».

Dispositivo

«(...) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016 e promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, per mancato recepimento delle proposte formulate nel parere reso dalla Conferenza unificata, dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, promossa, in riferimento agli artt. 76, 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Lombardia, con il ricorso indicato in epigrafe (...).».

Sentenza n. 251 del 2016 (red. Sciarra)

Anche se non viene imposta nel procedimento legislativo, l'osservanza del principio di leale collaborazione rileva quando il legislatore delegato deve riformare istituti che incidono contemporaneamente su competenze statali e regionali. La disposizione della legge n. 124 del 2015, recante i criteri di delega per la riforma della dirigenza pubblica, risulta lesiva del principio di leale collaborazione nella parte in cui subordina l'adozione dei decreti legislativi delegati al parere della Conferenza unificata, anziché all'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Infatti, stante il concorso di competenze statali e regionali strettamente connesse, l'intervento del legislatore statale sulla dirigenza pubblica deve essere conforme al principio di leale collaborazione. È pertanto necessario imporre al legislatore delegato il vincolo concertativo per l'individuazione dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, in quanto trattasi di requisiti che attengono ai profili pubblicistico-organizzativi del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, come tali riconducibili anche alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale.

Considerato, 3., 4.2., 4.2.1.

«(...) È pur vero che questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo. Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 Cost. Tali decreti, sottoposti a limiti temporali e qualitativi, condizionati quanto alla validità a tutte le indicazioni contenute non solo nella Costituzione, ma anche, per volontà di quest'ultima, nella legge di delegazione, finiscono, infatti, con l'essere attratti nelle procedure di leale collaborazione, in vista del pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze. Nel seguire le scadenze temporali entro cui esercita la delega, riferita a «oggetti distinti suscettibili di separata disciplina» (art. 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri»), il Governo può fare ricorso a tutti gli strumenti che reputa, di volta in volta, idonei al raggiungimento dell'obiettivo finale. Tale obiettivo consiste nel vagliare la coerenza dell'intero procedimento di attuazione della delega, senza sottrarlo alla collaborazione con le Regioni. (...) Le disposizioni contenute nell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, sono impugnate perché ritenute lesive della competenza legislativa regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, nella parte in cui dettano principi e criteri direttivi della delega al Governo anche in tema di dirigenza regionale, nonché del principio di leale collaborazione, per la previsione dell'adozione dei decreti legislativi attuativi, previo parere in Conferenza unificata. (...) La questione è fondata nei termini di seguito precisati. Si tratta di disposizioni che contribuiscono a definire una serie di principi e criteri direttivi molto puntuali, relativi alla delega al Governo in tema di riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica. La delega intende innovare profondamente la disciplina previgente, mediante l'istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati dei dirigenti dello Stato, dei dirigenti regionali e dei dirigenti degli enti locali, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento (comma 1, lettera a), nonché mediante la previsione di regole unitarie inerenti non solo al trattamento economico e al regime di responsabilità dei dirigenti, ma anche alla formazione e al conferimento, alla durata e alla revoca degli incarichi. Le disposizioni impugnate si inseriscono nel quadro degli interventi volti a definire regole omogenee e unitarie in tema di dirigenza pubblica, in un'ottica di miglioramento del "rendimento" dei pubblici uffici e dunque di garanzia del buon andamento dell'amministrazione. Riguardo all'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali, si deve osservare che – diversamente da altre disposizioni impugnate – è espressamente prevista l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (comma 1, lettera b, numero 2). Sono poi dettate regole puntuali e dettagliate, la cui attuazione è demandata al Governo mediante decreti legislativi, inerenti all'inquadramento dei dirigenti delle Regioni nella fase di prima applicazione (comma 1, lettera b), all'accesso al ruolo (comma 1, lettera c, numeri 1 e 2), alla formazione permanente (lettera e), alla mobilità (lettera f), al conferimento e alla durata degli incarichi (lettere g e h), al trattamento e ai diritti dei dirigenti privi di incarico (lettera i), alla valutazione dei risultati (lettera l), alla responsabilità (lettera m), alla retribuzione (lettera n), al regime della dirigenza sanitaria (lettera p), alla revoca degli incarichi (lettera q). È innegabile che tali disposizioni incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», nella parte in cui attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità (sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato, o a competenze statali concorrenti, come quella, relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, costituita dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Altrettanto innegabile è che le disposizioni in esame

siano in parte riconducibili alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi. Questa Corte ha ritenuto tali aspetti inerenti ai profili pubblicistico–organizzativi della dirigenza pubblica, così come di tutto il lavoro pubblico (fra le tante, sentenza n. 149 del 2012). Il legislatore statale interviene in questi casi solo per fissare principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (sentenza n. 105 del 2013). Le medesime disposizioni sono anche riferite alla competenza regionale residuale in materia di formazione o a quella concorrente in materia di tutela della salute, con riguardo alla disciplina di dettaglio della dirigenza regionale (sentenze n. 124 del 2015, n. 233 e n. 181 del 2006). È dunque palese il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica. Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni. Si deve osservare, infatti, che la disposizione contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera b), numero 2), specifica che l'istituzione del ruolo unico dei dirigenti regionali deve avvenire previa intesa nella Conferenza Stato-Regioni. Il legislatore statale svela, in questo caso, l'esigenza di procedere al coinvolgimento delle Regioni, poiché è consapevole di incidere sulle sfere di competenze regionali. Appare dunque irragionevole non estendere il vincolo concertativo all'individuazione specifica dei requisiti di accesso al ruolo e di reclutamento e anche dei criteri di conferimento, durata e revoca degli incarichi, requisiti che attengono ai profili pubblicistico–organizzativi del lavoro pubblico, come tali riconducibili alla materia dell'organizzazione amministrativa regionale (sentenza n. 149 del 2012). La dettagliata enunciazione di principi e criteri direttivi nella legge di delegazione, pur riconducibile a apprezzabili esigenze di unitarietà, incide profondamente sulle competenze regionali e postula, per questo motivo, l'avvio di procedure collaborative nella fase di attuazione della delega».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (...))».

Sentenza n. 219 del 2013 (red. Lattanzi)

Nei casi in cui la legge delega impone al Governo il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo, se questa non viene raggiunta a causa di

insuperabili rilievi sull'impianto generale del provvedimento, non può affermarsi che il legislatore delegato, che ha adottato il decreto legislativo, abbia trasgredito l'obbligo di leale collaborazione. Esso, infatti, non implica l'astensione dal provvedere quando, in relazione al nucleo essenziale del provvedimento, la collaborazione non può avere successo.

Considerato, 11.

«Venendo ai ricorsi proposti dalle Regioni a statuto ordinario nei riguardi del testo originario del d.lgs. n. 149 del 2011, appare opportuno decidere prioritariamente le questioni di carattere generale sollevate con riferimento all'art. 76 della Costituzione, e che investono i presupposti stessi della decretazione delegata. Esse, al pari delle censure che per tale profilo concernono specifiche disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011, sono ammissibili. Le norme impugnate hanno diretta incidenza sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, sicché è palese, oltre che congruamente motivata, la ridondanza delle violazioni prospettate sulla sfera di competenza propria del sistema regionale (sentenze n. 22 del 2012 e n. 33 del 2011). Le Regioni Emilia-Romagna, Umbria e Lazio censurano tutte le disposizioni del d.lgs. n. 149 del 2011 oggetto dei rispettivi ricorsi per contrasto con tale parametro costituzionale. Le prime due ricorrenti richiamano anche, ma sempre per il medesimo profilo, l'art. 114 Cost., mentre la Regione Lazio evoca altresì, sempre con riguardo alla violazione della legge delega, gli artt. 5 e 120 Cost., ed il principio di leale collaborazione. Il legislatore delegato avrebbe violato l'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009, nella parte in cui esso impone al Governo di raggiungere un'intesa in sede di Conferenza unificata sullo schema di decreto legislativo da trasmettere alle Camere e nella parte in cui, in mancanza di intesa, obbliga il Consiglio dei ministri ad indicare le specifiche motivazioni per cui essa non è stata raggiunta. Le questioni non sono fondate. La relazione approvata dal Consiglio dei ministri, conformemente a quanto richiesto dalla legge delega, dà conto dell'impossibilità di raggiungere l'intesa, a causa delle «forti perplessità sulla costituzionalità del provvedimento» manifestate da Regioni ed enti locali. A sua volta, la Conferenza unificata ha preso atto, al termine della seduta del 18 maggio 2011, del mancato raggiungimento dell'intesa, in ragione di insuperabili rilievi relativi all'impianto generale dell'intervento normativo del Governo. Stanti tali presupposti, la Corte esclude che il legislatore delegato abbia trasgredito all'obbligo, impostogli dalla legge delega, di collaborare lealmente con il sistema regionale e delle autonomie locali, al fine di giungere ad un testo il più possibile condiviso. Le obiezioni mosse, infatti, in particolar modo con riguardo alla disciplina recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, non erano tali da far intravedere un possibile punto di incontro, pur a seguito di ulteriori trattative. Un dissenso così radicale sui presupposti stessi di costituzionalità dell'intervento normativo del Governo, in altre parole, poneva quest'ultimo innanzi alla sola alternativa di rinunciare ad attuare la delega, ovvero di procedere ugualmente. La scelta compiuta si sottrae a censura, giacché obbligo di cooperare non significa affatto obbligo di astenersi dal provvedere, quando la cooperazione non ha più margini di successo sul nucleo fondante ed essenziale del provvedimento in questione, affidato alla competenza del legislatore delegato».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 1, 2, 3 e 5, 3 e 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, promosse dalla Regione Lazio, in riferimento agli artt. 5, 76, 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 401 del 2007 (red. Quaranta)

Nel caso in cui la legge delega imponga al legislatore delegato il vincolo procedimentale di acquisizione del parere della Conferenza unificata e lo schema di decreto legislativo sia stato successivamente modificato in adeguamento alle modifiche suggerite in quella sede, senza essere nuovamente sottoposto al parere della Conferenza, non sussistono violazioni del principio di leale collaborazione. Comunque, anche in caso di modifiche introdotte (per altre motivazioni) nello schema di decreto legislativo dopo l'esame in Conferenza non si incorre automaticamente in una violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, dovendo a tal fine ricorrere i presupposti per l'operatività dello stesso.

Considerato, 5.3.

«(...) Del pari non fondata deve ritenersi la censura di violazione dell'art. 76 Cost., prospettata dalla Regione Veneto, per asserita inosservanza dei cosiddetti limiti ulteriori della delega, in quanto non sarebbe stato rispettato il vincolo procedimentale previsto dall'art. 25, comma 2, della citata legge n. 62 del 2005, che imponeva di sentire il parere della Conferenza unificata. In particolare, la ricorrente lamenta che tale parere sarebbe stato richiesto ed acquisito in relazione ad uno schema di decreto legislativo diverso da quello poi adottato dal Consiglio dei ministri nella seduta del 23 marzo 2006. Sul punto, è bene chiarire, in via generale, come – 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 n. 3 del 2001 (vedi sentenze numeri 423 e 6 del 2004) – il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso – disciplinato dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) – realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza numero 31 del 2006). Chiarito ciò, deve, però, ritenersi, per quanto interessa in questa sede, che, in linea di massima, non sussiste alcuna violazione del principio di leale collaborazione nel caso in cui le modifiche introdotte allo schema di decreto legislativo successivamente alla sua sottoposizione alla Conferenza unificata siano imposte dalla necessità di adeguare il testo alle modifiche suggerite in sede consultiva (vedi la sentenza numero 179 del 2001). In tale caso, non è necessario che il testo modificato torni nuovamente alla Conferenza per un ulteriore parere, anche perché altrimenti si innescherebbe un complesso e non definibile meccanismo di continui passaggi dall'uno all'altro dei soggetti coinvolti. In ogni caso, anche per le norme introdotte dal Governo nello schema di decreto, senza che tale esigenza sia stata stretta conseguenza delle osservazioni svolte in sede consultiva, non può ritenersi che ciò determini una automatica violazione del principio di leale collaborazione. (...) Pertanto, affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale. Nel caso in esame, la ricorrente non ha neppure indicato quali siano le specifiche disposizioni, introdotte dal Governo ex novo nel comma in esame, idonee ad incidere su competenze regionali».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, del d.lgs. n. 163 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Lazio, Abruzzo e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe (...)».

2.1.2. L'inapplicabilità alla decretazione d'urgenza

Sentenza n. 139 del 2024 (red. Pitruzzella)

Il legislatore non è tenuto a conformarsi al principio di leale collaborazione, tranne nel caso di legislazione delegata, ove ricorra una stretta interconnessione di competenze. Quanto al decreto-legge, la sua legittimità costituzionale non è condizionata dalla preventiva consultazione delle Regioni, ma dal ricorrere dei presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost.

Considerato, 6.1.

«Si deve rilevare, in primo luogo, che «il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016). Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le regioni è escluso a maggior ragione nel caso del decreto-legge, la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell'art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018)» (sentenza n. 6 del 2023, punto 6.2.4. del *Considerato in diritto*)».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 1, 2 e 6, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe; dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. n. 34 del 2023, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 6 del 2023 (red. Patroni Griffi)

Il principio di leale collaborazione ordinariamente non si impone nel procedimento normativo, salvo nel caso di legislazione delegata ove ricorra una stretta interconnessione di competenze, e tanto meno si impone nell'adozione dei decreti legge per i quali la consultazione delle Regioni deve essere esclusa, viste le ragioni di necessità e d'urgenza che li caratterizzano. Analogamente, la consultazione non è esperibile nella fase di conversione del decreto-legge che deve rispettare i termini stringenti di cui all'art. 77, terzo comma, Cost.

Considerato, 6.2.4.

«In ultimo, entrambe le Regioni ricorrenti lamentano la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. nel procedimento di approvazione delle norme impugnate. Anche queste questioni non sono fondate. La giurisprudenza di questa Corte afferma costantemente che il principio di leale collaborazione non si impone, di norma, al procedimento legislativo, salvo per il caso di legislazione delegata ove ricorra uno stretto intreccio fra materie e competenze (tra le tante, sentenze n. 169 del 2020, n. 44 del 2018, n. 237 e n. 192 del 2017, nonché n. 251 del 2016). Il rilievo, sul piano della legittimità costituzionale, della consultazione con le Regioni è esclusa a maggior ragione nel caso del decreto-legge – la cui adozione è condizionata dal secondo comma dell’art. 77 Cost. soltanto al presupposto dei casi straordinari di necessità e urgenza (sentenze n. 194 del 2019, n. 137 e n. 17 del 2018) – e, soprattutto, nell’ipotesi, come quella in esame, della conversione in legge, il cui procedimento ha tempi stretti, costituzionalmente stabiliti».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 1-*septies*, lettere a), b) ed e), del d.l. n. 121 del 2021, come convertito, promosse, in riferimento all’art. 77, secondo comma, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Toscana, con il ricorso iscritto al n. 3 reg. ric. 2022».

Sentenza n. 194 del 2019 (red. Cartabia, de Pretis, Zanon, Barbera)

Il legislatore è intervenuto con decreto-legge per introdurre nel T.U. sull’immigrazione le disposizioni relative agli speciali permessi temporanei di soggiorno per esigenze umanitarie. Pertanto, non risulta invocabile la violazione del principio di leale collaborazione, visto che le caratteristiche del procedimento di decretazione d’urgenza escludono la possibilità di consultazione delle Regioni.

Considerato, 10.

«Dalle considerazioni che precedono consegue infine l’inammissibilità delle censure prospettate con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale cooperazione viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali (da ultima e per tutte, sentenza n. 161 del 2019). Come risulta dall’analisi sin qui svolta, nel caso in esame il legislatore statale ha invece esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi, sicché il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato. Vero è che questa Corte ha affermato che l’accoglienza dei migranti prevede l’intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006 e n. 300 del 2005). A tal fine, tuttavia, l’art. 118, terzo comma, Cost. nella materia dell’«immigrazione» contempla l’ipotesi di «forme di coordinamento fra Stato e Regioni», stabilite dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all’esercizio delle funzioni amministrative, e non a monte, in relazione all’esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza esclusiva dello Stato. In ogni caso, nella fattispecie in esame, il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto-legge ed è appena il caso di sottolineare che la natura e le

caratteristiche di tale atto, come risultano dall'art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza».

Dispositivo

«dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosse dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 10, secondo e terzo comma, 31, 32, 34, 35, 77, secondo comma, 97, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento: agli artt. 2, 3, 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; agli artt. 6, 10, comma 1, 12, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; all'art. 26 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722; all'art. 5, comma 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio; agli artt. 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione); alla direttiva 2013/33 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 17 del 2018 (red. Carosi)

Se nel procedimento legislativo ordinario il rispetto delle procedure di leale collaborazione è irrilevante, a maggior ragione lo è nel procedimento di adozione dei decreti legge, viste le ragioni di necessità e urgenza che lo giustificano. Quindi, considerata la competenza esclusiva dello Stato in materia di IMU e del relativo regime agevolativo ed escluso un concorso con competenze regionali o la ricorrenza di una chiamata in sussidiarietà, il decreto-legge che disciplina le esenzioni IMU, identificando le aree beneficiarie, non viola il principio di leale collaborazione.

Considerato, 4.3.

«La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, non è fondata. Va ribadito che la disciplina dell'IMU, comprensiva del regime agevolativo, rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso, anche con specifico riferimento al tributo erariale in considerazione, che «le procedure di leale collaborazione fra Stato e Regioni “trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, ‘vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di casi straordinari di necessità e d'urgenza’ (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009)” (sentenze n. 26 del 2014 e n. 97 del 2013)» (sentenza n. 280 del 2016)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, del d.l. n. 4 del 2015, promossa, in riferimento ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 272 del 2005 (red. Quaranta)

In mancanza di un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni, la legittimità costituzionale di un decreto-legge o della relativa legge di conversione non può essere condizionata dalla necessità dell'intervento della Conferenza nella fase di adozione del medesimo. Conformemente, l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che definisce le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, ne prevede l'intervento consultivo in sede di predisposizione dei disegni di legge governativi e dei decreti legislativi, ma non dei decreti-legge e delle relative leggi di conversione.

Considerato, 7., 7.1.

«La Regione Lombardia ritiene, altresì, che i decreti-legge n. 411 del 1997 e n. 43 del 1999 e le relative leggi di conversione violino gli artt. 3, 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, anche in relazione al principio di leale cooperazione e all'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), nonché all'art. 2 del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale). (...) La questione non è fondata. Escluso ogni rilievo – nei termini precisati – al richiamo, da parte della ricorrente, a parametri costituzionali diversi da quelli concernenti il riparto delle competenze legislative, non può ritenersi che la legittimità degli atti impugnati sia condizionata dalla necessità dell'intervento della Conferenza permanente nella fase di adozione dei decreti-legge ovvero delle leggi di conversione. Ciò in quanto non è individuabile un fondamento costituzionale all'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 196 del 2004, punto 27 del

Considerato in diritto). Lo scrutinio di costituzionalità deve, invece, essere svolto con riferimento alla verifica del rispetto del principio di leale collaborazione in relazione alle singole disposizioni di disciplina della fase di attuazione delle disposizioni stesse. Né vale il richiamo operato dalla ricorrente a quanto statuito da questa Corte con la sentenza n. 520 del 1995, con la quale si è dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge 24 febbraio 1995, n. 46, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 727, «nella parte in cui non prevede il parere delle Regioni interessate» nella fase, però, attuativa, relativa al «procedimento di riduzione delle quote individuali spettanti ai produttori di latte bovino». A ciò va aggiunto che l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, pure richiamato dalla ricorrente, prevede obbligatoriamente l'intervento consultivo della Conferenza Stato Regioni in sede di predisposizione dei disegni di legge governativi e dei decreti legislativi, non anche in quella dei decreti-legge e dunque anche delle relative leggi di conversione; salvo quanto previsto dal comma 5 per la c.d. «consultazione successiva» (v. sentenza n. 196 del 2004, punto 27 del Considerato in diritto)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto-legge n. 411 del 1997, proposta – in riferimento agli artt. 5, 11, 97, 115, 117 e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale cooperazione ed all'art. 12 della legge n. 400 del 1988 – dalla Regione Lombardia, con i ricorsi numeri 4 e 18 del 1998 (...)».

Sentenza n. 196 del 2004 (red. De Siervo)

Il decreto-legge che introduce misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali non risulta lesivo del principio di leale collaborazione. Infatti, non vi è un obbligo costituzionalmente fondato di procedimenti legislativi ispirati alla leale collaborazione e tanto meno può ipotizzarsi simile obbligo nei procedimenti, caratterizzati da necessità e urgenza, per l'adozione di decreti legge o in pendenza dei termini stringenti per la presentazione dei disegni di legge di conversione.

Considerato, 27.

«In relazione alla censura concernente la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 32, per violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi – che sarebbe affermato o deducibile dall'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 – e del principio costituzionale che prescriverebbe “la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente”, che sarebbe desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le ricorrenti tale violazione sarebbe resa palese dal fatto che le Regioni non sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione. La questione non è fondata. Ciò anzitutto perché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001). Quanto alla disciplina contenuta nell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 (atto normativo primario), essa prevede solo un parere non

vincolante della Conferenza Stato–Regioni sugli “schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento”, mentre non prevede ovviamente nulla di analogo per i decreti-legge, la cui adozione è consentita, ai sensi dell’art. 77, secondo comma, Cost., solo “in casi straordinari di necessità e di urgenza”; né è pensabile che il parere della Conferenza Stato-Regioni possa essere chiesto sul disegno di legge di conversione, che deve essere presentato immediatamente alle Camere e non può che avere il contenuto tipico di un testo di conversione. In relazione alla previsione, nel comma 5 dell’art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, che il Governo debba sentire la Conferenza Stato-Regioni successivamente, nella fase della conversione dei decreti-legge, la procedura ivi prevista appare configurata come una mera eventualità».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, nel testo originario e in quello risultante dalla legge di conversione n. 326 del 2003, per violazione del principio di leale collaborazione, proposte con i ricorsi indicati in epigrafe (...)».

2.1.3. L’applicabilità nel caso di “inestricabile intreccio” di competenze

Sentenza n. 130 del 2024 (red. Pitruzzella)

Al fine di verificare se una disposizione statale istitutiva di un fondo violi il principio di leale collaborazione, occorre valutare l’ambito materiale cui afferisce con riguardo all’oggetto, alla ratio e alla finalità. Il fondo istituito nello stato di previsione del Ministero per il turismo, per il finanziamento di investimenti proposti dai Comuni nel settore turistico, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all’aria aperta, attiene alla materia di competenza residuale del turismo, perseguendo una finalità turistico-ambientale. Pertanto, poiché la materia del turismo non può essere considerata recessiva rispetto a quella di competenza esclusiva statale della tutela ambientale, la norma reca un “inestricabile intreccio di competenze”. Di conseguenza, essa viola il principio di leale collaborazione ove non prevede che il decreto ministeriale che disciplina le modalità di accesso ai finanziamenti erogati dal fondo sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata.

Considerato, 2.

«La prima questione è fondata. Sin dalla sentenza n. 370 del 2003, questa Corte ha sancito l’illegittimità costituzionale di norme statali che istituivano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati (di recente, sentenze n. 95 del 2024, n. 223 del 2023, n. 179, n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022). Il divieto di fondi settoriali in materie regionali tollera, però, alcune eccezioni. La prima risulta direttamente dall’art. 119, quinto comma, Cost. (ai sensi del quale, «[p]er 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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»). La seconda riguarda il caso in cui la norma statale stanzi risorse per un settore che tocca contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali: in questi casi, la concorrenza di competenze legittima la previsione statale del fondo, a condizione che le regioni siano coinvolte nella sua gestione (ad esempio, sentenze n. 114 del 2022 e n. 56 del 2019).

La terza eccezione si ha nel caso di chiamata in sussidiarietà, cioè qualora sussistano esigenze di esercizio unitario a fondamento della gestione accentrata del fondo: anche in tale ipotesi, questa Corte richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, cioè il coinvolgimento degli enti territoriali (regioni e/o enti locali, a seconda dei casi) negli atti statali di gestione del fondo (da ultimo, sentenze n. 70 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022). Alla luce della giurisprudenza costituzionale appena illustrata, l'elemento decisivo per la soluzione della prima questione risulta essere l'individuazione della materia cui ricondurre il fondo istituito dalla disposizione impugnata (da ultimo, sentenza n. 95 del 2024: «[a]l fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto 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»). Dal punto di vista oggettivo, l'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito (che istituisce un fondo «destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta»), attiene innegabilmente alla materia del turismo, di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 123 e n. 85 del 2022, n. 84 del 2019). Dal punto di vista teleologico, la disposizione impugnata si propone una finalità turistico-ambientale («Al fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»), restando peraltro oscuro in che misura la creazione di aree attrezzate per i camper possa «incentivare il turismo di prossimità (...), che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti». A parte tale osservazione, considerando sia il contenuto che la finalità del fondo istituito, la materia del turismo non può essere considerata recessiva, come del resto risulta dai lavori preparatori della disposizione impugnata, nel corso dei quali più volte è stata sottolineata l'incidenza dell'impugnato art. 1-*bis* sulla materia del turismo. Dunque, si deve ritenere che, nel caso di specie, ricorra un caso di inestricabile intreccio di competenze (turismo e tutela dell'ambiente). Pertanto, sulla base della giurisprudenza costituzionale richiamata, occorre dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (in relazione a fondi statali nella materia del turismo: sentenze n. 123 del 2022 e n. 94 del 2008), quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali, dato che la disposizione impugnata destina le risorse ai comuni (sentenza n. 56 del 2019)».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (...)».

Sentenza n. 114 del 2022 (red. Modugno)

Una norma statale che incide su materie di competenza legislativa diversamente ripartita, talmente interconnesse da non permettere l'individuazione di un ambito che possa considerarsi prevalente

sugli altri, deve disporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni. Poiché la disciplina degli atti di disposizione del proprio corpo e dei tessuti post mortem va ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nonché a quelle concorrenti in materia di tutela della salute, ricerca scientifica e formazione professionale degli operatori sanitari, in ragione di tale sovrapposizione di competenze, il procedimento di adozione dei decreti attuativi deve coinvolgere le Regioni. Pertanto, le norme statali che prevedono l'adozione di decreti ministeriali per l'individuazione dei centri di riferimento e per la determinazione dei criteri e delle modalità di riparto delle risorse avrebbero dovuto imporre il coinvolgimento delle Regioni, tramite un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Considerato, 5., 7.1., 7.2.

«(...) La necessità di predisporre simili strumenti è stata affermata da questa Corte principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un «ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 71 del 2018; *ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2022, n. 104 del 2021, n. 74 e n. 72 del 2019 e n. 185 del 2018); in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2022, n. 74 del 2019, n. 71 e n. 61 del 2018). (...) Dal raffronto tra le disposizioni ora richiamate e l'art. 1, comma 500, della legge n. 178 del 2020, risulta chiaramente che – come posto in evidenza dalla ricorrente – quest'ultimo reca una previsione distonica rispetto a quelle degli artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020, superando il procedimento di concertazione da esse prefigurato. (...) La disciplina sulla disposizione del proprio corpo e dei tessuti *post mortem*, dettata dalla legge n. 10 del 2020 e, di conseguenza, gli impugnati commi 500 e 501, che ne costituiscono attuazione, devono essere ricondotti, in ragione del loro oggetto, innanzitutto, alla competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.) (sentenze n. 262 del 2016 e n. 253 del 2006). La disciplina in parola afferisce, peraltro, anche alla materia, di competenza concorrente, «tutela della salute», non solo perché l'attività di ricerca sui cadaveri e sui relativi tessuti 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 in tal modo su aspetti inerenti all'organizzazione del sistema sanitario. Le previsioni di cui alla legge n. 10 del 2020, in forza degli obiettivi espressamente richiamati dal citato art. 1, e quelle degli impugnati commi 500 e 501 della legge n. 178 del 2020, afferiscono altresì agli ambiti di competenza concorrente della ricerca scientifica e della formazione professionale degli operatori sanitari. L'intreccio di competenze, proprio della disciplina in esame, non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, poiché nessuno di tali ambiti, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo, manifesta un rilievo prevalente sugli altri (in senso analogo sentenza n. 72 del 2019). Versandosi, pertanto, in un caso di inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze, è fondata la richiesta della ricorrente di un coinvolgimento regionale tramite l'intesa, nell'adozione dei decreti ministeriali previsti dagli impugnati commi 500 e 501. Coinvolgimento che, non a caso, era previsto dai richiamati artt. 4, comma 1, e 8 della legge n. 10 del 2020 e che le impugnite disposizioni hanno inteso superare».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 500 e 501, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Ministero della salute 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 (...).».

Sentenza n. 72 del 2019 (red. Zanon)

Quando una norma interviene su materie che interessano competenze sia statali, che regionali, è possibile individuarne una prevalente soltanto se risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a una materia piuttosto che a un'altra. Quando la legge statale regolamenta ambiti caratterizzati da un'inscindibile sovrapposizione di competenze, tale che nessuna possa definirsi prevalente, in applicazione del principio di leale collaborazione, deve contemplare un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni. Nel caso di specie, la norma istitutiva dei distretti del cibo, introdotta dalla legge di bilancio 2018, contiene un importante riferimento ai sistemi produttivi locali, sintomatico dell'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e industriale territoriale. Pertanto, essendo riconducibile a una pluralità di materie di competenza sia statale, sia concorrente, sia residuale, nessuna delle quali può definirsi prevalente, la disposizione risulta costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede adeguati strumenti di leale collaborazione, quale l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Considerato, 4.

«È fondata la questione proposta per violazione del principio di leale collaborazione. L'elenco delle finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 228 del 2001, come modificato dalla disposizione impugnata) mostra che la disciplina statale interviene in un vasto ambito di materie, interessando competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali. Le finalità in parola incrociano varie attribuzioni materiali di competenza elencate dall'art. 117 Cost. Così, la disposizione richiama l'obiettivo di promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, quello di favorire 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. Inoltre, l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017 contiene un insistito riferimento ai sistemi produttivi locali caratterizzati da una elevata concentrazione di piccole e medie imprese agricole e agroalimentari, rivelando l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e industriale territoriale, espressione di sintesi suscettibile di per sé di rinviare a una pluralità di materie (così già la sentenza n. 165 del 2007). 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). Vi è altresì incidenza sulla materia "agricoltura", di competenza regionale residuale (sentenze n. 261 del 2017, n. 60 e n. 38 del 2015). L'intreccio fra ambiti materiali diversi che caratterizza la disciplina in esame non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018; n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017; n. 287 e n. 251 del 2016), mentre nel caso di specie nessuno degli ambiti materiali, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015), manifesta un rilievo prevalente sugli altri. Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze («nodo

inestricabile», secondo l'espressione utilizzata dalla sentenza n. 21 del 2016), è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale – pur pienamente legittimata a intervenire – di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie. Nel caso di specie, strumento adeguato non è il parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché una tale previsione si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto (sentenza n. 171 del 2018). È invece necessario che il decreto ministeriale volto a dare attuazione alla legge statale sia preceduto dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'atto (analogamente, sentenza n. 261 del 2017). È perciò costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 228 del 2001, stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza».

Sentenza n. 71 del 2018 (red. Sciarra)

Una norma statale che istituisce un finanziamento vincolato la cui disciplina interseca materie attribuite alla potestà legislativa statale e materie devolute alla potestà legislativa regionale, senza che sia individuabile un ambito prevalente sugli altri, deve prevedere adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni all'individuazione delle modalità di riparto delle risorse. Pertanto, la disposizione introdotta dalla legge di bilancio 2017 che istituisce il Fondo nazionale per la rievocazione storica risulta costituzionalmente illegittima nella parte in cui non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nell'adozione del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al fondo. Infatti, si tratta di un fondo statale la cui destinazione è vincolata al finanziamento di interventi che attengono alle materie di legislazione concorrente della valorizzazione dei beni culturali e della promozione e organizzazione di attività culturali.

Considerato, 3., 5.

«La Regione ricorrente, invocando gli artt. 117, terzo comma, e 5 e 120 della Costituzione, nonché, limitatamente al comma 627, l'art. 119 Cost., non contesta la legittimazione dello Stato a disporre i menzionati finanziamenti vincolati in materie che reputa di competenza legislativa regionale (in particolare, concorrente), ma il mancato coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni relative alla gestione degli stessi. In particolare, essa contesta la mancata previsione, in violazione del principio di leale collaborazione, di forme di partecipazione regionale ai procedimenti di adozione dei decreti cui le norme impugnate fanno rinvio ai fini della determinazione dei criteri e delle modalità di ripartizione delle risorse finanziarie. A tale proposito, prima di analizzare le specifiche censure prospettate dalla Regione Veneto, va ricordato che questa Corte ha più volte affermato la necessità di applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incide su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). In particolare, essa ha ribadito che, in tali casi, devono essere predisposti strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nella forma dell'intesa o del parere, quanto alle decisioni relative ai criteri e alle modalità del riparto (o della riduzione) del trasferimento destinato a enti territoriali o, anche, direttamente a soggetti privati. Ciò è avvenuto, principalmente, in due ipotesi. Anzitutto, nei casi in cui la disciplina legislativa del finanziamento «si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri» (sentenza n. 50 del 2008, punto 7.1. del Considerato in diritto). In tali casi di intreccio (o, se si preferisce, di interferenza o di concorso o di concorrenza) di competenze legislative, che non sia possibile comporre mediante l'applicazione del principio di prevalenza, deve trovare applicazione il principio di leale collaborazione, il quale impone che la legge statale, a salvaguardia delle competenze regionali, preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, in particolare, di determinazione dei criteri e delle modalità di riparto (o di riduzione) delle risorse (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2008, n. 133 del 2006, n. 51 del 2005). La necessità di strumenti di coinvolgimento delle Regioni è stata affermata da questa Corte, in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2018, n. 79 del 2011, n. 285 e n. 242 del 2005) (...) Passando alla censura concernente il comma 627, secondo la Regione Veneto tale disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché gli artt. 5 e 120 Cost., in relazione al principio di leale collaborazione, perché, nell'istituire un fondo statale a destinazione vincolata nelle materie di legislazione concorrente della valorizzazione dei beni culturali e della promozione e organizzazione di attività culturali, non prevede alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nell'adozione del decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al fondo. Anche tale questione è fondata. Il Fondo nazionale per la rievocazione storica, istituito dal comma impugnato, è finalizzato – come già si è evidenziato – alla promozione di eventi, feste e attività nonché alla valorizzazione dei beni culturali attraverso la rievocazione storica. Gli interventi finanziati dal Fondo per la realizzazione di tali finalità attengono, dunque, alla rievocazione storica, cioè al richiamo alla memoria, alla riproposizione delle vicende e dei contesti del passato allo scopo di conservare, promuovere e valorizzare la memoria storica, quale componente del patrimonio culturale immateriale. Il finanziamento stabilito dal comma 627 – cui possono accedere, come pure si è detto, sia enti territoriali (Regioni e Comuni) sia soggetti privati (istituzioni culturali e associazioni) – riguarda perciò la promozione di eventi, feste e attività e la valorizzazione dei beni culturali attraverso la rievocazione storica, materie queste che rientrano nella legislazione concorrente, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. Ciò chiarito, la necessità dell'applicazione del principio di leale collaborazione nel procedimento di adozione del decreto con il quale il Ministro dei beni e delle

attività culturali e del turismo determina i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica discende, in modo inequivocabile, dalla ricordata giurisprudenza di questa Corte sull'operatività di tale principio nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento che incide su materie di competenza regionale residuale o concorrente (nella sentenza n. 285 del 2005, in particolare, si è affermata la necessità del coinvolgimento delle Regioni nell'esercizio dei «poteri di tipo normativo o programmatico» – che le disposizioni impugnate allocavano esclusivamente a livello centrale – previsti nell'ambito del finanziamento dell'attività culturale cinematografica). Quanto alla forma di collaborazione richiesta, nella disciplina del Fondo nazionale per la rievocazione storica, lo Stato è coinvolto, ma non in relazione alle materie di legislazione esclusiva elencate dal secondo comma dell'art. 117 Cost. Ciò impone di assicurare, anche in questo caso, il più ampio coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale di determinazione dei criteri di accesso alle risorse del Fondo, attraverso la concertazione paritaria tra l'organo statale (il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo) e la Conferenza Stato-Regioni (sentenza n. 285 del 2005). Il comma 627 impugnato deve, pertanto, essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 627, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo con il quale sono determinati i criteri di accesso al Fondo per la rievocazione storica 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».

Sentenza n. 251 del 2016 (red. Sciarra)

La delega per il riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni incide in ambiti riconducibili alla competenza statale in materia di ordinamento civile, alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica nonché a quella residuale in materia di organizzazione amministrativa regionale. Tali competenze confluiscono tutte nella prospettiva unitaria della riorganizzazione del pubblico impiego, rivelandosi inscindibili e connesse in modo strumentale. Pertanto, il legislatore statale, legittimato a intervenire in ragione della descritta connessione, deve rispettare il principio di leale collaborazione prevedendo il coinvolgimento delle Regioni nell'attuazione dei criteri di delega, tramite intese in sede di Conferenza unificata.

Considerato, 4.2.1., 6.1.

«(...) Si tratta di disposizioni che contribuiscono a definire una serie di principi e criteri direttivi molto puntuali, relativi alla delega al Governo in tema di riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica. (...) È innegabile che tali disposizioni incidano su ambiti riconducibili alla competenza del legislatore statale in materia di «ordinamento civile», nella parte in cui attengono a profili inerenti al trattamento economico (fra le tante, sentenze n. 211 e n. 61 del 2014) o al regime di responsabilità

(sentenza n. 345 del 2004), o comunque a profili relativi al rapporto di lavoro privatizzato, o a competenze statali concorrenti, come quella, relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria, costituita dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Altrettanto innegabile è che le disposizioni in esame siano in parte riconducibili alla competenza regionale residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo (così come a tutto il pubblico impiego: sentenze n. 310 del 2011 e n. 324 del 2010), il conferimento degli incarichi (sentenza n. 105 del 2013) e la durata degli stessi. (...) È dunque palese il concorso di competenze, inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, ma ciascuna delle quali concorre alla realizzazione dell'ampio disegno di riforma della dirigenza pubblica. Pertanto, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, se necessario a garantire l'esigenza di unitarietà sottesa alla riforma. Tuttavia, esso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 26 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008). Poiché le disposizioni impugnate toccano sfere di competenza esclusivamente statali e regionali, il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione deve essere individuato nella Conferenza Stato-Regioni. (...) Ancora una volta occorre collocare le disposizioni impugnate nel quadro complessivo delineato dall'art. 17. Quest'ultimo si propone di riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni e di riformare la disciplina vigente in prospettiva unitaria, ma in ambiti disparati, che spaziano dal reclutamento, al rapporto di lavoro, al contenimento delle assunzioni, al lavoro flessibile, alla valutazione e alla responsabilità disciplinare dei dipendenti pubblici. Le disposizioni specificamente impugnate dettano puntuali indicazioni al Governo riguardo alle procedure concorsuali per l'accesso al lavoro pubblico, sia con la previsione di requisiti di ammissione e criteri di valutazione (là dove impongono, alla lettera a, di privilegiare «l'esperienza professionale acquisita da coloro che hanno avuto rapporti di lavoro flessibile con le amministrazioni pubbliche», o, alla lettera b, «l'accertamento della capacità dei candidati di utilizzare e applicare a problemi specifici e casi concreti nozioni teoriche», o ancora là dove prescrivono, alla lettera d, la soppressione del requisito del voto minimo di laurea per la partecipazione ai concorsi per l'accesso agli impieghi, o, alla lettera e, l'accertamento della conoscenza della lingua inglese e di altre lingue, o, alla lettera f, la valorizzazione del titolo di dottore di ricerca); sia imponendo modalità di espletamento delle prove (come alla lettera c, che prescrive l'accentramento dei concorsi per tutte le amministrazioni pubbliche e la revisione delle modalità di espletamento degli stessi). (...) Dall'esame appena svolto emerge chiaramente che le disposizioni impugnate incidono in parte in ambiti riconducibili alla competenza dello Stato, in specie ove dettano indicazioni inerenti al rapporto di lavoro dei dipendenti, anche regionali e degli enti locali, ormai privatizzato e dunque soggetto alle norme dell'ordinamento civile di spettanza esclusiva del legislatore statale (fra le tante, sentenza n. 62 del 2013); ove regolano il regime di responsabilità, egualmente riconducibile all'ordinamento civile; ove impongono obiettivi di contenimento delle assunzioni delineando principi di coordinamento della finanza pubblica. Esse, tuttavia, mettono in gioco, in misura rilevante, anche la competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali, in specie quando intervengono a dettare precisi criteri inerenti alle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al lavoro pubblico regionale, ripetutamente ricondotto da questa Corte alla competenza residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 100 del 2010, n. 95 del 2008, n. 233 del 2006 e n. 380 del 2004). Tali competenze si pongono in un rapporto di "concorrenza", poiché nessuna di esse prevale sulle altre, ma tutte confluiscono nella riorganizzazione del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, in una prospettiva unitaria, rivelandosi inscindibili e strumentalmente connesse. Tale vincolo di strumentalità, se da un lato costituisce fondamento di validità dell'intervento del legislatore statale, dall'altro impone a quest'ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione nell'unica forma adeguata a garantire il giusto contemperamento della compressione delle competenze regionali, che è quella dell'intesa».

Dispositivo

«dichiara: (...) l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni».

Sentenza n. 21 del 2016 (red. Sciarra)

Quando una disposizione interseca varie materie, alcune di competenza regionale, altre di competenza statale che si sovrappongono in modo da non consentire l'individuazione di quella prevalente, l'intervento del legislatore statale è costituzionalmente legittimo se rispettoso del principio di leale collaborazione con le Regioni. La norma contenuta nel decreto-legge "Sblocca Italia" che, al fine di rilanciare le imprese della filiera nautica, classifica i Marina Resort come strutture ricettive all'aria aperta contiene una disciplina volta a identificare una peculiare tipologia di struttura, che attiene alla materia di competenza residuale del turismo. Tuttavia, poiché una delle conseguenze della classificazione come strutture ricettive all'aperto è di consentire l'applicazione dell'IVA agevolata alle prestazioni rese ai clienti, è evidente l'interferenza con la materia tributaria, di competenza esclusiva statale. Infine, si ravvisa una stretta connessione tra la norma in esame e la disciplina delle strutture dedicate alla nautica da diporto che rientra nella competenza concorrente in materia di porti. Pertanto, il legislatore ha violato il principio di leale collaborazione nel demandare esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari per la qualificazione dei Marina Resort come strutture ricettive, senza richiedere la previa intesa nella Conferenza permanente Stato-Regioni.

Considerato, 3.2., 3.3., 3.4.

«Alla luce di quanto ricordato, non c'è dubbio che la disciplina contenuta nella norma censurata, in quanto volta ad identificare una peculiare tipologia di strutture turistico ricettive, in specie di quelle all'aria aperta, attiene alla materia del «turismo e industria alberghiera», che appartiene alla competenza legislativa regionale residuale (fra le tante, sentenze n. 171 e n. 80 del 2012). È chiara, al riguardo, l'enunciazione circa le finalità dell'intervento legislativo in esame, che intende «rilanciare le imprese della filiera nautica», in un'ottica di promozione unitaria del settore nautico-turistico in ambito nazionale ed internazionale. È pur vero che la disciplina di cui si discute presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale. E' innegabile l'interferenza con il «sistema tributario» dello Stato, di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché una delle principali conseguenze della configurazione dei Marina Resort come strutture ricettive all'aperto, proprio in vista dell'obiettivo del rilancio delle imprese della filiera nautica, è quella di consentire l'applicazione dell'IVA agevolata al 10 per cento alle prestazioni rese ai clienti in essi alloggiati, in linea con quanto accade per tutte le strutture turistico ricettive all'aria aperta, anziché dell'IVA al 22 per cento, prevista per le attività inerenti ai porti turistici. Un altro stretto intreccio si ravvisa con il regime delle strutture dedicate alla nautica da diporto, delineato principalmente nel d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da

diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59), in specie all'art. 2. Questo settore rientra nella competenza concorrente in materia di «porti», rispetto alla quale spetta allo Stato definire i principi fondamentali. Non può, infine, tralasciarsi che, nell'identificazione dei requisiti necessari alla qualificazione delle strutture Marina Resort quali strutture ricettive all'aria aperta, rilevano anche esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente, in tutto il territorio nazionale, connesse alla competenza esclusiva del legislatore statale, come, d'altro canto, risulta da quanto già stabilito nel d.m. 3 ottobre 2014, attuativo dell'impugnato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014. La disposizione impugnata si pone, dunque, all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato. Tali molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005), che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo. Deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016), per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016) (...) La disposizione impugnata demanda esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i *Marina Resort* come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. In tal modo essa viola il principio di leale collaborazione che, nella specie, ha riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti. (...) In ragione dell'estensione (disposta al punto 2 del Considerato in diritto) della questione di legittimità costituzionale in esame al testo dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della legge n. 208 del 2015, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, nella parte in cui non prevede che la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. La dichiarazione di illegittimità costituzionale è riferita al testo oggetto dell'impugnazione e a quello successivamente modificato, poiché la modifica legislativa, come in precedenza già illustrato, non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 237, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta

debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

dichiara l'illegittimità costituzionale del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dell'art. 1, comma 365, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano».

2.2. Il principio di leale collaborazione nell'esercizio di funzioni amministrative: la chiamata in sussidiarietà

Sentenza n. 31 del 2024 (red. D'Alberti)

Posto che una fattispecie di chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione, la norma che la introduce deve individuare strumenti di cooperazione adeguati alla portata delle funzioni e delle competenze regionali interessate. Nella specie, integra un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà la disposizione che assegna allo Stato, mediante la nomina di un commissario straordinario, compiti che attengono a materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione nella città di Taranto delle infrastrutture per i Giochi del Mediterraneo. La norma, nel subordinare la nomina del commissario ad acta alla richiesta di parere alla Regione, individua uno strumento di collaborazione adeguato alle funzioni attratte in sussidiarietà. Per contro, viola il principio di leale collaborazione la norma che richiede il parere, e non l'intesa, della Regione ai fini dell'approvazione delle opere infrastrutturali proposte dal commissario straordinario. Solo l'intesa con la Regione costituisce uno strumento collaborativo adeguato quando la chiamata in sussidiarietà riguarda rilevanti compiti di amministrazione attiva, incidenti su materie di competenza legislativa concorrente e residuale regionale.

Considerato, 4.4., 5., 6.1., 6.2.

«Con la disposizione impugnata si è, invece, realizzata una chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi. Il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti (sentenza n. 303 del 2003). In definitiva, qualora le regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente o residuale, non vengano adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, ovvero il loro apporto collaborativo risulti ingiustificatamente ridotto, ne consegue una lesione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. (sentenza n. 246 del 2019). (...) Pertanto, la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione. L'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte (sentenze n. 6 del 2023 e n. 62 del 2005) (...) Rileva, in proposito, il contenuto delle funzioni attratte in sussidiarietà. Risulta evidente che, nel modello delineato dal legislatore, il fulcro della attrazione è costituito dall'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali. Tale fase rappresenta, infatti, il momento centrale del trasferimento allo Stato delle funzioni volte ad assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari per lo svolgimento dei Giochi. La nomina del commissario straordinario è, invece, funzionale alla scelta di un soggetto in possesso delle competenze necessarie a predisporre una «proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti» per lo svolgimento dei Giochi. Dunque, tale nomina, seppur significativa, è comunque strumentale rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere. Pertanto, poiché il principio di leale collaborazione, come si è detto, va declinato in maniera flessibile, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario costituisce, in questa fattispecie, uno strumento di collaborazione

adeguato, considerato tra l'altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura di nomina. Ne consegue la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia, ovvero un'altra forma di collaborazione diversa dal parere, per la nomina del commissario straordinario. (...) Sono, invece, fondate le questioni relative all'assenza, nella disposizione impugnata, della previsione di una intesa con la Regione Puglia ai fini dell'approvazione, con decreti interministeriali, del programma delle opere infrastrutturali proposto dal suddetto commissario. Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario. Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che questa Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici, e rilevanti, compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011). Dunque, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera b), del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante «Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune», convertito, con modificazioni, nella legge 21 aprile 2023, n. 41, nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 5-ter, lettera a), numero 2), del d.l. n. 13 del 2023, come convertito, promosse dalla Regione Puglia, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 37 del 2021 (red. Barbera)

Il Codice della protezione civile radica nello Stato il potere di adottare le ordinanze contingibili e urgenti, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate, con conseguente illegittimità costituzionale della legislazione regionale che incide sugli effetti di tali ordinanze. Tanto premesso, il d.l. n. 19 del 2020 dispone che i d.P.C.m. recanti misure precauzionali e

limitative per far fronte alla pandemia da Covid 19 siano adottati, acquisito il parere dei Presidenti delle Regioni interessate o, nel caso riguardino l'intero territorio nazionale, il parere del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. La norma, riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale della profilassi internazionale, nell'allocare funzioni amministrative in capo allo Stato, a seguito di una parziale attrazione in sussidiarietà delle medesime, è conforme al principio di leale collaborazione.

Considerato, 8.1., 12.

«Nel vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, infine, l'indirizzo volto ad adattare il governo dell'emergenza, anche sanitaria, al carattere locale o nazionale di essa, ha trovato ulteriore sviluppo con il decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile). L'art. 7, comma 1, lettera c), in correlazione con l'art. 24 seguente, radica nello Stato il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti di protezione civile, acquisita l'intesa con le Regioni e le Province autonome «territorialmente interessate», sicché, ancora una volta, è l'eventuale concentrazione della crisi su di una porzione specifica del territorio ad imporre il coinvolgimento delle autonomie quando, pur a fronte di simile localizzazione, l'emergenza assuma ugualmente "rilievo nazionale", a causa della inadeguata «capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali» (sentenza n. 327 del 2003; in seguito, sulla necessità di acquisizione dell'intesa in tali casi, sentenza n. 246 del 2019). E, nell'analogo contesto normativo tracciato dalla precedente legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile), questa Corte ha avuto modo di ritenere illegittima la legislazione regionale, ove «destinata a incidere sugli effetti prodotti dalle ordinanze emanate» dall'organo statale ai fini della protezione civile, poiché «il legislatore regionale non può utilizzare (...) la potestà legislativa per paralizzare (...) gli effetti di provvedimenti di necessità ed urgenza» (sentenza n. 284 del 2006). Tale conclusione non può che rafforzarsi a fronte di una pandemia, i cui tratti esigono l'impiego di misure di profilassi internazionale. (...) 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 ad allocare la relativa funzione amministrativa, anche in forza, quanto alle autonomie speciali, del perdurante principio del parallelismo (sentenze n. 179, n. 215 e n. 129 del 2019, n. 22 del 2014, n. 278 del 2010, n. 236 e n. 43 del 2004). A tale proposito, si è già rammentato che l'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020 ha reputato opportuno, nell'esercizio della discrezionalità propria del legislatore statale in una materia di sua competenza esclusiva (sentenza n. 7 del 2016), attivare un percorso di leale collaborazione con il sistema regionale, prevedendo che i d.P.C.m. siano preceduti, a seconda degli interessi coinvolti, dal parere dei Presidenti delle Regioni o da quello del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Si tratta di una soluzione normativa consona sia all'ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia, sia alla circostanza obiettiva per la quale lo Stato, perlomeno ove non ricorra al potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost., è tenuto a valersi della organizzazione sanitaria regionale, al fine di attuare le proprie misure profilattiche».

Sentenza n. 246 del 2019 (red. Amoroso)

La riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la protezione civile tra le materie di competenza concorrente; pertanto, lo Stato, oltre a dettarne i principi fondamentali, può esercitare i poteri che prima erano di sua competenza solo in forza della chiamata in sussidiarietà, nel rispetto del principio di leale collaborazione. Numerose disposizioni del codice della protezione civile

prevedono il coinvolgimento delle Regioni: in particolare, è richiesta l'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate per l'adozione delle ordinanze commissariali di protezione civile e per la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale. Il legislatore statale aveva previsto che il commissario straordinario nominato per gli eventi sismici del 2016 provvedesse alle sue funzioni a mezzo di ordinanze adottate, previa intesa con i Presidenti delle Regioni coinvolte, nell'ambito della cabina di coordinamento, in sintonia con il canone di leale collaborazione tra Stato e Regioni. La norma modificativa che ha stabilito che le richiamate ordinanze sono emanate non più previa intesa con i Presidenti delle Regioni, ma sentiti i medesimi, ha determinato un'ingiustificata diminuzione del livello di coinvolgimento delle Regioni e, pertanto, una lesione del principio di leale collaborazione.

Considerato, 5., 6., 7.

«(...) Ha evidenziato questa Corte (sentenza n. 22 del 2012) che la riforma attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ha inserito la «protezione civile» tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della «chiamata in sussidiarietà», e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione. In attuazione di tale principio il coinvolgimento delle Regioni è previsto in generale dal codice della protezione civile del 2018, che, in linea di continuità con la legge n. 225 del 1992, contiene, in plurime disposizioni, ripetuti momenti di collegamento con le Regioni (nonché con le Province autonome di Trento e di Bolzano) e, altresì, è stato adottato previa intesa in sede di Conferenza unificata. In particolare, l'art. 3 del codice prevede che fanno parte del Servizio nazionale della protezione civile, articolato in strutture operative nazionali e regionali, anche i presidenti delle Regioni in qualità di autorità territoriali di protezione civile, assegnatarie delle attribuzioni specifiche di cui all'art. 6. In generale, poi, il successivo art. 15 stabilisce che le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri, che assicurano l'indirizzo unitario, nel rispetto delle peculiarità dei territori, per l'esercizio della funzione e lo svolgimento delle attività di protezione civile, sono adottate su proposta del capo dipartimento della protezione civile e previa intesa, da sancire in sede di Conferenza unificata ovvero di Conferenza Stato-Regioni. La stessa tipologia degli eventi calamitosi, che attivano l'intervento della protezione civile, chiama in causa le Regioni per la gestione delle emergenze di estensione e rilevanza intermedia: quelle di cui alla lettera b) dell'art. 7 del codice. Invece le emergenze riconosciute come di rilievo nazionale sono fronteggiate con mezzi e poteri straordinari (con tipica chiamata in sussidiarietà), da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'art. 24 del codice, e segnatamente con le ordinanze commissariali di cui all'art. 25. In ogni caso sia la deliberazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale (art. 24), sia le ordinanze commissariali di protezione civile (art. 25), sono adottate previa intesa con i presidenti delle Regioni interessate. Il tipico coinvolgimento delle Regioni, in attuazione del principio di leale collaborazione, che governa sia la chiamata in sussidiarietà a livello statale, sia l'intreccio delle materie, nella fattispecie, di competenza concorrente, si colloca quindi a livello di codeterminazione di numerosi atti, specificandosi pertanto nella prescrizione della previa intesa, prevista infatti altresì da numerose ulteriori norme del codice (artt. 8, 9, 15, 17, 29, 37, 38, 42 e 45). Sono proprio i principi di sussidiarietà e di adeguatezza – ha sottolineato questa Corte (sentenza n. 32 del 2006) – ad aver indotto il legislatore statale a prevedere un'articolazione delle competenze amministrative in maniera tale da conciliare le necessarie esigenze unitarie e il carattere decentrato e diffuso dell'organizzazione della protezione civile. (...) Tutto ciò premesso in generale, deve ora considerarsi, più specificamente, che il d.l. n. 189 del 2016 si è mosso in sintonia con il canone di leale collaborazione tra Stato e

Regioni risultante dai principi fondamentali della materia «protezione civile», prescrivendo l'intesa sia nell'art. 2, comma 2, sia nell'art. 14, comma 4, del citato decreto. La prima disposizione ha previsto che per l'esercizio delle funzioni di cui al precedente comma 1, il commissario straordinario provvede a mezzo di ordinanze emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5, e comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri; ordinanze che sono *extra ordinem* nel senso che possono essere «in deroga a ogni disposizione vigente» (art. 25 cod. protezione civile), ma nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'ordinamento europeo (sentenza n. 44 del 2019). La seconda disposizione ha previsto che, sulla base delle priorità stabilite dal commissario straordinario d'intesa con i vice commissari nella «cabina di coordinamento» di cui all'art. 1, comma 5, e in coerenza con il piano delle opere pubbliche e il piano dei beni culturali di cui al comma 2, lettere a) e b), i soggetti attuatori provvedono a predisporre e inviare i progetti degli interventi al commissario straordinario.(...) Quindi in questa parte il decreto-legge, al fine di accelerare il processo di ricostruzione (tale era la rubrica dell'art. 37), accentuava – e nient'affatto ridimensionava – il ruolo dei Presidenti delle Regioni. È solo in sede di conversione che l'intesa richiesta dall'art. 2, comma 2, e dall'art. 14, comma 4, del precedente d.l. n. 189 del 2016 è stata degradata a parere. Infatti, nel corso dell'esame alla Camera dell'art. 37 del d.l. n. 109 del 2018 è stato aggiunto, alla lettera a), il numero 1-*bis*), volto a prevedere che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate, sentiti i presidenti delle Regioni interessate nell'ambito della «cabina di coordinamento», e non più previa intesa con gli stessi (emendamenti identici 37.1 e 37.3, approvati il 17 ottobre 2018 in sede di commissioni riunite VIII e IX). (...) Questo ingiustificato abbassamento del livello di coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente, ridonda in lesione del principio di leale collaborazione e dei parametri indicati dalle difese delle Regioni ricorrenti (artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost.), atteso che in generale nella materia della «protezione civile» e del «governo del territorio» l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni. In particolare, nella fattispecie in esame, della ricostruzione a seguito del sisma del 2016, l'intesa – come già evidenziato – era stata ritenuta strumento adeguato in sede di adozione sia del d.l. n. 189 del 2016, sia del d.l. n. 109 del 2018, senza che nessun particolare inconveniente nell'azione amministrativa del commissario straordinario risultasse essere stato denunciato o segnalato. La maggiore adeguatezza dell'intesa rispetto al parere, allorché la norma statale incroci competenze regionali anche solo concorrenti, è stata da ultimo ritenuta nella sentenza n. 72 del 2019 (...).

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini di cui in motivazione, dell'art. 37, comma 1, lettera a), numero 1-*bis*), e lettera b-*ter*), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui ha previsto rispettivamente che le ordinanze del commissario straordinario di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016), convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229, sono adottate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate anziché previa intesa con gli stessi e che le priorità degli interventi di cui all'art. 14, comma 4, dello stesso decreto-legge sono stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari anziché previa intesa con gli stessi».

Sentenza n. 87 del 2018 (red. Amato)

La norma, introdotta dalla legge di bilancio 2017, che prevede l'erogazione ai singoli di prestazioni relative al diritto allo studio, individuando l'ente deputato all'adozione del relativo bando, non integra esercizio della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA ma configura un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà, poiché disciplina funzioni riconducibili direttamente a una materia di competenza regionale. Se l'esigenza di rafforzare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale il diritto allo studio giustifica la chiamata in sussidiarietà, tuttavia, la norma, nel limitare il coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione dei bandi alla mera audizione in Conferenza Stato-Regioni, anziché richiedere l'intesa in quella sede, non rispetta il canone costituzionale della leale collaborazione.

Considerato, 5., 5.1., 5.2., 5.3.

«Anche la questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, è fondata. (...) Va premesso che la disposizione impugnata è stata sinora disapplicata e, inoltre, sostanzialmente svuotata dai successivi interventi del legislatore statale. In primo luogo, la «Fondazione Articolo 34» non risulta ancora costituita e neppure è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che, ai sensi del successivo comma 288, avrebbe dovuto istituire la «cabina di regia» incaricata, sino alla piena operatività della Fondazione, di attivare le procedure relative all'emanazione del bando. In secondo luogo, l'art. 1, comma 636, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), ha previsto l'incremento del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio per 20 milioni di euro a decorrere dal 2018, utilizzando a tal fine parte delle risorse stanziare dall'art. 1, comma 286, della legge n. 232 del 2016 per l'attuazione della disposizione impugnata, risorse che a decorrere dal 2020 saranno del tutto cancellate. Siffatti sviluppi, tuttavia, non fanno venir meno l'interesse a ricorrere della Regione Veneto, in quanto il comma 275 potrebbe trovare comunque una, seppur limitata, applicazione, qualora il legislatore statale provveda a darvi attuazione. (...) Neppure in questo caso l'intervento legislativo può ritenersi espressione del titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., come asserito dalla difesa statale. La disposizione impugnata, infatti, prevede direttamente l'erogazione di una determinata prestazione relativa al diritto allo studio in favore dei singoli, individuando l'ente deputato ad adottare il relativo bando, sebbene con il parere della Conferenza Stato-Regioni. Come affermato dalla costante giurisprudenza costituzionale, solo in circostanze eccezionali, quando ricorrano imperiose necessità sociali, la potestà statale in questione può consentire l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (sentenze n. 192 del 2017, n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010). In particolare, ha scritto questa Corte, quando ciò «(...) risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo» (sentenza n. 10 del 2010). Tali circostanze eccezionali non ricorrono nel caso di specie, come conferma, d'altronde, il successivo svuotamento dell'intervento legislativo. La disposizione impugnata incide direttamente su competenze regionali e configura una «chiamata in sussidiarietà», giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio. Tuttavia, la fase amministrativa che, sulla base dei criteri individuati dalla legge, si conclude con l'erogazione

delle borse di studio, limita il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni. Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la “chiamata in sussidiarietà”, individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell’intesa (*ex multis*, sentenze n. 105 del 2017, n. 7 del 2016, n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). (...) Pertanto, deve dichiararsi l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che, entro il 30 aprile di ogni anno, la «Fondazione Articolo 34» bandisce almeno 400 borse di studio nazionali, sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché d’intesa con detta Conferenza».

Dispositivo

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la «Fondazione Articolo 34», entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché «d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (...)».

Sentenza n. 62 del 2013 (red. Napolitano)

L’esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato, in deroga all’ordinario criterio di riparto delle competenze, è ammesso se la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’attrazione in sussidiarietà sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza e se l’esercizio delle funzioni si ispiri al principio di leale collaborazione, non potendo concretizzarsi in un atto unilaterale dello Stato. La previsione, recata dal decreto “Semplifica Italia”, della predisposizione da parte di un comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività, nel quadro delle competenze regionali, ai progetti di riconversione del settore bieticolo-saccarifero, senza il coinvolgimento delle Regioni, introduce una forma di potere sostitutivo, volto a dare attuazione a disposizioni europee, che non risponde ai requisiti richiesti dall’art. 120 Cost.

Considerato, 1.2., 1.3.

«L’art. 29 è impugnato nella parte in cui prevede, con riferimento ai progetti di riconversione del comparto bieticolo-saccarifero, che «Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il Comitato interministeriale di cui al comma 1 dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l’esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell’articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario *ad acta* per l’attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale». Secondo la Regione Veneto, la citata disposizione viola gli artt. 117, quarto comma, e 120 Cost., in quanto la produzione saccarifera rientra nella materia agricoltura e spetta alle regioni la conclusione e l’attuazione degli accordi di ristrutturazione nel quadro del programma nazionale. (...) La questione è fondata. (...) Le imprese saccarifere, ai sensi dell’art. 2, comma 3, del citato decreto-legge, dovevano presentare al Ministero delle politiche agricole e forestali un progetto di riconversione per ciascuno degli impianti industriali, ove era prevista la cessazione della produzione di zucchero. I progetti di riconversione, finalizzati anche alla salvaguardia

dell'occupazione nel territorio oggetto dell'intervento, dovevano essere approvati dal Ministero delle politiche agricole e forestali. Il comma 1 dell'art. 29 del d.l. n. 5 del 2012 prevede che i progetti di riconversione già approvati dal comitato interministeriale di cui sopra «rivestono carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio». Il comma 2, oggetto di impugnazione, prevede, come già detto, che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Comitato interministeriale di cui al comma 1 «dispone le norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei progetti suddetti, nomina, nei casi di particolare necessità, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'attuazione degli accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale». Dalla lettura della norma non è agevole ricavare la natura dei compiti affidati al comitato interministeriale in base alla locuzione «dispone norme idonee nel quadro delle competenze amministrative regionali atte a garantire l'esecutività dei suddetti progetti», cioè se si tratti di una potestà regolamentare o dell'attribuzione di funzioni amministrative. L'art. 29 in esame deve essere ascritto alla materia agricoltura riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni: ne consegue che la norma viene a porsi in contrasto con l'art. 117 Cost. tanto se la si interpreti come attributiva di un potere regolamentare, quanto amministrativo. Nel primo caso sarebbe pacificamente violato l'art. 117, sesto comma, Cost. trattandosi di una materia riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni. Nel secondo, invece, si dovrebbe ipotizzare una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato per assicurare il perseguimento di interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento da parte del livello di governo inferiore. In astratto, infatti, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze qualora «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003). Tuttavia, nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, questa Corte ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (sentenze n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005). L'art. 29, invece, prevede un potere di intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta. Inoltre, la norma introduce una forma di potere sostitutivo (per dare attuazione al diritto comunitario) che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 29, comma 2, del suddetto decreto-legge n. 5 del 2012 (...)».

Sentenza n. 278 del 2010 (red. De Siervo)

Il principio in base al quale una norma che dispone l'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative supera il vaglio di legittimità costituzionale quando introduce un iter che include attività concertative e di coordinamento orizzontale (quali le intese in sede di Conferenza) opera senza eccezioni nel caso in cui il nucleo fondante della discrezionalità legislativa si collochi interamente nella sfera statale, essendo stato sottratto a quella regionale. Se invece una norma statale assegna, a motivo della sua natura tecnica, una funzione amministrativa afferente a una materia di competenza concorrente a un organo centrale affinché, ai sensi dell'art. 118 Cost., ne sia assicurato un esercizio unitario, il coinvolgimento della Conferenza può limitarsi all'espressione di un parere. Pertanto, non viola il principio di leale collaborazione la previsione secondo cui le tipologie di impianti di energia elettrica nucleare realizzabili sul territorio nazionale sono definite, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le Commissioni parlamentari competenti, con delibera del CIPE sulla quale viene chiamata a esprimere un parere la Conferenza unificata.

Considerato, 16.

«L'art. 26, comma 1, della legge impugnata stabilisce che «con delibera del CIPE, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Commissioni parlamentari competenti, sono definite le tipologie degli impianti per la produzione di energia elettrica nucleare che possono essere realizzati nel territorio nazionale. La Conferenza unificata si esprime entro sessanta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali il parere si intende acquisito». Tale disposizione è censurata dalle Regioni Marche, Basilicata, Lazio, Emilia-Romagna e Umbria. Le Regioni ritengono che la norma attenga a materia oggetto di potestà legislativa ripartita, e, nello specifico, alla produzione dell'energia, secondo Emilia-Romagna, Umbria, Marche; al governo del territorio, secondo Emilia-Romagna, Lazio, Basilicata; alla tutela della salute, secondo Lazio e Basilicata: pertanto, ove essa prevedesse una potestà di tipo regolamentare, sarebbe violato l'art. 117, sesto comma, Cost., che riserva alle Regioni la potestà regolamentare in tali materie, come denunciano le Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche. Se invece si trattasse di una funzione amministrativa chiamata in sussidiarietà, la norma sarebbe illegittima, con riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., ed al principio di leale collaborazione, nella parte in cui prevede il parere, anziché l'intesa, con la Conferenza unificata, come paventato dalle Regioni Emilia-Romagna, Umbria, Marche, Lazio e Basilicata, e nella parte in cui non prevede, altresì, l'intesa con ciascuna Regione interessata con riguardo alla scelta della «tipologia dello specifico impianto in uno specifico luogo», come aggiungono Emilia-Romagna ed Umbria. In via preliminare, va dichiarata non fondata l'eccezione di inammissibilità dell'Avvocatura dello Stato, relativa alla circostanza per cui talune ricorrenti prospettano due interpretazioni alternative della norma impugnata, stante la già rammentata ammissibilità di questioni interpretative, purché non prive di plausibilità, nel giudizio principale: nel nostro caso, il dubbio concernente la natura del potere attribuito al CIPE, che il legislatore delegante non risolve espressamente, rientra entro i limiti di tolleranza appena enunciati. Esso, peraltro, va sciolto nel senso di escludere che la norma impugnata abbia conferito al CIPE una potestà regolamentare. Attesa la ripartizione operata dall'art. 117 Cost. di tale potestà tra Stato e Regioni, secondo un criterio obiettivo di corrispondenza delle norme prodotte alle materie ivi indicate, non possono essere requisiti di carattere formale, quali il *nomen iuris* e la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale

dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare, giacché, in tal caso, sarebbe agevole eludere la suddivisione costituzionale delle competenze, introducendo nel tessuto ordinamentale norme secondarie, surrettiziamente rivestite di altra forma, laddove ciò non sarebbe consentito. Nel caso di specie, tuttavia, la potestà affidata al CIPE non comporta la produzione di norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo. Essa, invece, esprime una scelta di carattere essenzialmente tecnico, con cui l'amministrazione persegue la cura degli interessi pubblici a essa affidati dalla legge, individuando le tipologie di impianti idonee, in concreto e con un atto, la cui sfera di efficacia si esaurisce e si consuma entro i limiti, obiettivi e temporali, della scelta stessa. Si è pertanto in presenza dell'esercizio di una funzione amministrativa, rispetto al quale non è conferente l'art. 117, sesto comma, Cost. Viene invece in rilievo, come anticipato, l'art. 117, terzo comma, Cost., con riferimento alla competenza concorrente in materia di energia: la legge delega, in ragione di un interesse all'esercizio unitario della funzione che nessuna delle ricorrenti ha reso oggetto di censura, ne ha disposto la attrazione in sussidiarietà, limitandosi, tuttavia, a prevedere il parere della Conferenza unificata, anziché l'intesa. Il primo profilo da porre in evidenza, a tal proposito, concerne l'estraneità del contenuto precettivo della norma rispetto alla fase di realizzazione del singolo impianto, che trova la propria disciplina, invece, nelle lettere g) e h) dell'art. 25, comma 2, della legge impugnata. Sarà dunque in quest'ultima sede che dovranno trovare soddisfazione le esigenze partecipative di ciascuna Regione interessata, secondo quanto già precisato. Le Regioni Emilia-Romagna ed Umbria, in altri termini, attribuiscono alla disposizione impugnata un'applicazione più ampia di quanto essa non abbia. L'art. 26, comma 1, infatti, disciplina la sola fase preliminare di selezione, in linea astratta, delle tipologie di impianti realizzabili dai soggetti richiedenti, mentre tace con riguardo alla scelta dello specifico impianto da realizzare in concreto, sia pure sulla base della delibera del CIPE. Quest'ultima opzione rientra a tutti gli effetti, come si è detto, nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica retto dall'art. 25, comma 2, lettera g) e h), in relazione alla «istanza del soggetto richiedente», e per tale via si offre alla codeterminazione dell'atto da parte della Regione interessata, una volta che il legislatore delegato abbia provveduto ad introdurre la relativa intesa. Ciò detto, resta da ponderare l'adeguatezza dello strumento partecipativo prescelto dalla legge delega, ovvero del parere, anziché dell'intesa con la Conferenza unificata. In linea di principio, è affermazione di questa Corte che la chiamata in sussidiarietà possa «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, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del Considerato in diritto). Tale principio è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda. In presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riespansione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005). Altro discorso va invece svolto con riguardo al caso, che ricorre con riferimento alla disposizione impugnata, in cui la legge statale, in materia di competenza concorrente, attribuisce la funzione amministrativa, di cui va assicurato l'esercizio unitario ai sensi dell'art. 118 Cost., ad un organo centrale, laddove essa sia caratterizzata da una natura eminentemente tecnica, che esige, in quanto

tale, scelte improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze. Per tale evenienza, questa Corte ha già affermato che «il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio» (sentenza n. 285 del 2005, punto 9 del Considerato in diritto). L'art. 26, comma 1, risponde appunto alla necessità che la selezione delle tipologie ammissibili di impianti nucleari sia governata secondo criteri tecnici di efficacia e sicurezza, affinché la successiva individuazione della struttura compatibile con simile preliminare scrematura sia svolta (nel corso della fase di concreta allocazione di essa, cui dovrà partecipare ciascuna Regione interessata), sulla base di tale comune, e necessaria garanzia. Tale disposizione, così interpretata, si sottrae per tali motivi alle censure mosse, sicché le questioni relative all'art. 26, comma 1, della legge impugnata vanno dichiarate non fondate».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, della legge n. 99 del 2009, promosse dalle Regioni Lazio, Umbria, Emilia-Romagna, Marche e Basilicata, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 233 del 2004 (red. De Siervo)

I procedimenti mediante i quali gli organi statali esercitano funzioni regionali a seguito di attrazione in sussidiarietà devono rispettare il principio di leale collaborazione, in modo da assicurare alle Regioni la possibilità di rappresentare adeguatamente la propria posizione. Pertanto, una delibera CIPE che approva il progetto preliminare di un'opera di preminente interesse strategico, quale una linea metropolitana, senza il consenso della Regione interessata, viola il principio di leale collaborazione.

Considerato, 4.

«Rispetto a questi due livelli di necessario consenso della Regione, nella vicenda concernente la approvazione del progetto della metropolitana di Bologna, il primo appare conseguito e reso manifesto attraverso alcuni atti regionali ed in particolare tramite l'atto bilaterale costituito dalla "Intesa generale quadro con la Regione Emilia-Romagna", adottata il 19 dicembre 2003 (peraltro in data successiva alla deliberazione oggetto del presente giudizio) e sottoscritta dal Presidente del Consiglio dei ministri, dai Ministri rispettivamente delle infrastrutture e dei trasporti, dell'ambiente e della tutela del territorio, per gli affari regionali, nonché dal Presidente della Regione Emilia-Romagna. La metropolitana di Bologna è infatti esplicitamente contemplata tra le opere che il Ministero e la Regione individuano consensualmente come di "preminente interesse strategico", la cui realizzazione dovrà seguire le procedure disciplinate dal d.lgs. n. 190 del 2002. Invece, la deliberazione del CIPE del 1° agosto 2003, che approva "ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 del decreto legislativo n. 190 del 2002 (...) con le prescrizioni proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna", è stata adottata senza che si sia manifestato il necessario consenso della Regione interessata: la Giunta regionale con l'apposita delibera n. 848/2003 del 14 maggio 2003 aveva espressamente manifestato l'impossibilità "di esprimere una valutazione positiva, ai sensi dell'art. 3

del decreto legislativo n. 190 del 2002, in merito al “Progetto preliminare di metropolitana leggera automatica di Bologna” comprendente la linea 1 e la linea 2 nonché le infrastrutture connesse (...)”, nelle stesse premesse della deliberazione impugnata (pur ritenute reticenti dalla ricorrente) si dà atto dell’esistenza di un dissenso della Regione, che peraltro si supera opponendo semplicemente l’affermazione che il Ministero per le infrastrutture “ritiene di non condividere le osservazioni stesse”. D’altra parte, nel precedente sintetico verbale della seduta del CIPE del 1° agosto 2003 (la cui completezza viene contestata dalla ricorrente, con particolare riferimento alla mancata attestazione del fatto che l’Assessore regionale intervenuto avrebbe ribadito la opposizione formulata dalla Giunta regionale con la deliberazione del 14 maggio 2003) si dà solo fuggevolmente atto di un dissenso della Regione, senza peraltro alcuna considerazione della necessità legislativa di conseguire il consenso regionale “ai fini della intesa sulla localizzazione”. Né può essere condivisa la opinione espressa dall’Avvocatura dello Stato che il CIPE avrebbe “stralciato dal progetto tutte le parti dell’opera sulle quali era stato manifestato dalla Regione un dissenso riguardo alla localizzazione”, dal momento che lo stralcio ha riguardato una sola delle due linee originariamente progettate, mentre i rilievi regionali riguardavano, tra l’altro, la localizzazione di entrambe. Del resto, ove lo stralcio avesse consentito ex se di superare tutte le ragioni di dissenso della Regione, non sarebbero stati necessari i successivi tentativi ministeriali di riaprire sedi di confronto tecnico con la Regione o la stessa previsione nella “Intesa generale quadro con la Regione Emilia-Romagna”, adottata il 19 dicembre 2003, di voler operare per “superare le divergenze che si sono verificate per la realizzazione di questa infrastruttura”. In realtà, l’art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2002 disciplina analiticamente la procedura di elaborazione ed adozione del progetto preliminare delle infrastrutture strategiche di rilevante interesse nazionale e, in questo ambito, prevede puntualmente il ruolo ed i poteri delle Regioni e delle Province autonome, nonché le eventuali procedure alternative in caso di loro motivato dissenso. La stessa intesa quadro è chiarissima nello stabilire che, in riferimento ad alcune specifiche opere, tra cui la metropolitana di Bologna, “le Parti concordano che, in caso di motivato dissenso sui singoli progetti da parte della Regione, si proceda come previsto all’art. 3, comma 6, lettera b) del d.lgs. n. 190 del 2002, escluso in ogni caso il rinvio alle procedure di cui alla lettera a)”. Il mancato rispetto dell’art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2002 costituisce quindi sicura violazione del principio di leale collaborazione, la cui osservanza è tanto più necessaria in un ambito come quello di una procedura che integra l’esercizio in sussidiarietà da parte di organi statali di rilevanti poteri in materie di competenza regionale. Pertanto, va dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per la programmazione economica, approvare il progetto in assenza del consenso, della Regione-Emilia-Romagna, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale. Conseguentemente, occorre annullare la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE del 1° agosto 2003 (Primo programma delle opere strategiche – Legge n. 443/2001 – Metro leggero automatico di Bologna). Rimane assorbito ogni altro profilo di censura».

Dispositivo

«dichiara che non spetta allo Stato, e per esso al Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE, approvare il progetto preliminare della linea 1 della metropolitana ad automazione integrale di Bologna in assenza del consenso, ai fini dell’intesa sulla localizzazione, della Regione Emilia–Romagna, ovvero senza il rispetto delle procedure per il superamento del dissenso regionale previste dall’art. 3, comma 6, lettera b), del d.lgs. n. 190 del 2002, e conseguentemente annulla la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE del 1° agosto 2003, n. 67 (Primo programma delle opere strategiche – Legge n. 443/2001 – Metro leggero automatico di Bologna)».

Sentenza n. 6 del 2004 (red. De Siervo)

Una legge statale può legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale, in deroga al riparto costituzionale, se, nel perseguire esigenze unitarie, rispetta i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell’allocazione delle funzioni e detta una disciplina limitata a quanto strettamente necessario. Inoltre, una legge che attrae a livello statale funzioni amministrative deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione tra i livelli di governo coinvolti nel concreto esercizio delle stesse. Nella specie, al fine di accelerare le procedure autorizzatorie necessarie alla costruzione o al ripotenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo, il legislatore statale prevede che l’individuazione degli impianti venga effettuata previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. Per ogni singolo impianto deve essere poi rilasciata un’autorizzazione ministeriale a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto del principio di semplificazione, d’intesa con la Regione interessata. I due livelli di partecipazione al procedimento integrano adeguati strumenti di cooperazione, garantendo la tutela degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia risultano parzialmente ridotti dall’attribuzione allo Stato dell’esercizio unitario delle funzioni in materia di autorizzazione alla costruzione e al potenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo. Inoltre, poiché la scelta di assegnare al livello centrale le funzioni amministrative si giustifica proprio in relazione alla necessità di garantirne una più adeguata ed efficiente esplicazione, il giudizio sul rispetto del principio di buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost. si integra nel giudizio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell’allocazione delle funzioni amministrative.

Considerato, 7., 9.

«(...) Questa scelta legislativa che trova sicuro, seppur implicito, fondamento costituzionale nell’art. 118 Cost., in relazione al principio di legalità, deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; questi ultimi, tuttavia, non possono trasformarsi – come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 303 del 2003 – “in mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione”. Proprio per la rilevanza dei valori coinvolti, questa Corte ha quindi affermato, nella medesima sentenza, che una deroga al riparto operato dall’art. 117 Cost. può essere giustificata “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 sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata”. In altri termini, perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati

meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, 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 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) – la legislazione statale di questo tipo “può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003). Se si applicano i menzionati criteri alla normativa oggetto del presente giudizio, si rileva anzitutto la necessità dell'intervento dell'amministrazione statale in relazione al raggiungimento del fine di evitare il “pericolo di interruzione di fornitura di energia elettrica su tutto il territorio nazionale” (art. 1 del d.l. n. 7 del 2002); non v'è dubbio, infatti, che alle singole amministrazioni regionali – che si volessero attributarie delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata – sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno. In relazione agli altri criteri, d'altra parte, non si può non riconoscere da un lato la specifica pertinenza della normativa oggetto del presente giudizio in relazione alla regolazione delle funzioni amministrative in questione, dall'altro che tale normativa si è limitata – nell'esercizio della discrezionalità del legislatore – a regolare queste ultime in funzione del solo fine di sveltire le procedure autorizzatorie necessarie alla costruzione o al ripotenziamento di impianti di energia elettrica di particolare rilievo. Resta da valutare il rispetto dell'ultimo criterio indicato, in relazione alla necessaria previsione di idonee forme di intesa e collaborazione tra il livello statale e i livelli regionali. Da quest'ultimo punto di vista devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati nel d.l. n. 7 del 2002, quale convertito dalla legge n. 55 del 2002: per il primo comma dell'art. 1, quale opportunamente modificato in sede di conversione, la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata “previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano”; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto “è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata”. Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa “forte”, nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento – come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato – a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc. I due distinti livelli di partecipazione – dell'insieme delle Regioni nel primo caso e della Regione direttamente interessata nel secondo – realizzano quindi, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni. L'insieme di tali considerazioni evidenzia quindi l'infondatezza dei rilievi delle Regioni ricorrenti relativamente alla pretesa violazione dell'art. 118 Cost., sia in riferimento ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sia per quel che concerne la fonte statale utilizzata (...) Deve essere affrontata, inoltre, la specifica censura prospettata dalla Regione Umbria, secondo la quale il rinvio contenuto nell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 7 del 2002,

convertito dalla legge n. 55 del 2002, ad un “procedimento unico al quale partecipano le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni ed integrazioni, d’intesa con la regione interessata” violerebbe l’art. 97, primo comma, Cost. ed il principio di leale collaborazione; ciò perché questo procedimento, nel quale non sono previsti precisi tempi e modalità di partecipazione delle amministrazioni interessate, non sarebbe idoneo a garantire la adeguata ponderazione di tutti gli interessi in gioco né, conseguentemente, sarebbe “sufficiente a garantire il rilievo degli interessi della comunità regionale”. Per ciò che riguarda la pretesa violazione dell’art. 97, primo comma, Cost., deve essere osservato, innanzi tutto, che la normativa impugnata in realtà disciplina un particolare procedimento amministrativo, il quale deve esaurirsi entro centoottanta giorni e deve culminare in un’autorizzazione unica, con anche una speciale accelerazione per la procedura di valutazione di impatto ambientale prevista dal comma 3 dell’art. 1 del decreto impugnato (nel testo risultante dalla conversione in legge) ulteriormente modificato dall’art. 3 del d.l. 18 febbraio 2003, n. 25 (Disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico e di realizzazione, potenziamento, utilizzazione e ambientalizzazione di impianti termoelettrici), convertito nella legge 17 aprile 2003, n. 83 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 febbraio 2003, n. 25, recante disposizioni urgenti in materia di oneri generali del sistema elettrico. Sanatoria degli effetti del decreto-legge 23 dicembre 2002, n. 281). Sulla base delle considerazioni già svolte, deve essere evidenziato che, nel caso di specie, il giudizio sul rispetto del principio di buon andamento dell’amministrazione di cui all’art. 97, primo comma, Cost., fa tutt’uno con il giudizio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, dal momento che la scelta concernente la allocazione al livello centrale delle funzioni amministrative si giustifica proprio in relazione alla necessità di garantirne una più adeguata ed efficiente esplicazione. Di talché, lo scrutinio concernente la compatibilità della disciplina impugnata con i principi di cui all’art. 118, primo comma, Cost., conduce a ritenere infondati anche i rilievi sulla pretesa violazione dell’art. 97, primo comma, Cost. D’altra parte, non solo lo stesso d.l. impugnato introduce – come già visto – la necessità del conseguimento di un’intesa “forte” con la Regione interessata, ma inoltre la legge n. 55 del 2002 ha modificato il comma 3 dell’art. 1, prescrivendo che “è fatto obbligo di richiedere il parere motivato del comune e della provincia nel cui territorio ricadono le opere” (seppure nel rispetto del limite temporale complessivo per la fase istruttoria). Tali prescrizioni – il cui rispetto naturalmente potrà essere garantito nelle competenti sedi giurisdizionali – assicurano indubbiamente un sufficiente coinvolgimento degli enti locali, in relazione agli interessi di cui siano portatori ed alle funzioni loro affidate. Quanto appena affermato rende evidente, peraltro, anche l’infondatezza della censura concernente la pretesa violazione del principio di leale collaborazione».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso l’art. 1, commi 1, 2, 3 e 5 del predetto decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002 n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione degli artt. 117, primo comma e terzo comma, 118, primo e secondo comma, Cost., con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso l’art. 1, commi 2, 3, 4 e 5 del predetto decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante – Misure urgenti per garantire la

sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 303 del 2003 (red. Mezzanotte)

Nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, la legge può attribuire allo Stato le funzioni amministrative, regolandone l'esercizio; tuttavia, in ossequio ai principi di sussidiarietà e adeguatezza, tale deroga al normale riparto di competenze è consentita a condizione che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante risulti proporzionata e non irragionevole. Inoltre, mentre prima della riforma del Titolo V della Costituzione il richiamo all'interesse nazionale era sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non fosse titolare, ora l'attrazione di competenze risulta conforme a Costituzione solo se regolata da una disciplina che prevede attività concertative condotte in base al principio di leale collaborazione.

Considerato, 2.2.

«Una volta stabilito che, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e riconosciuto che, in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle, al fine di renderne l'esercizio permanentemente raffrontabile a un parametro legale, resta da chiarire che i principî di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare 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 sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegua alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi già operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco, dunque, dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza. Si comprende infatti come tali principî non possano operare quali mere formule verbali capaci con la loro sola evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione. E si comprende anche come essi non possano assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché

l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di annettere ai principî di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, 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».

2.3. La leale collaborazione nell'esercizio dei poteri sostitutivi

Sentenza n. 31 del 2024 (red. D'Alberti)

L'esercizio del potere sostitutivo presuppone una situazione di crisi dell'autonomia regionale tale da rendere necessaria una temporanea ed eccezionale contrazione delle relative competenze, non adeguatamente esercitate dagli organi preposti. Il legislatore, in conformità al principio di leale collaborazione, nel dettare la disciplina del potere sostitutivo, deve prevedere un procedimento in cui viene consentito all'ente sostituito di interloquire ed evitare la sostituzione, mediante autonomo adempimento.

Considerato, 4.2.

«In proposito, deve rammentarsi che l'esercizio dei poteri sostitutivi presuppone una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto in cui le concorrenti competenze regionali, con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, possano essere «temporaneamente ed eccezionalmente “contratte”, in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse» (sentenza n. 233 del 2019). Questa Corte ha chiarito che la legge deve «apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (...) non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione (...). Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento» (sentenza n. 43 del 2004)».

Sentenza n. 168 del 2021 (red. Antonini)

La riforma del Titolo V della Costituzione dispone l'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini, compensandola con i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà che implicano un giudizio sull'idoneità allo svolgimento di una data funzione da parte di istituzioni meno prossime ai cittadini. L'introduzione in Costituzione dell'istituto del potere sostitutivo conferma che il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali non può prescindere dalla concreta realizzazione di determinati interessi essenziali. L'esercizio del potere sostitutivo presuppone una situazione di crisi dell'autonomia, tale da non consentire il controllo degli elettori sugli organi elettivi territoriali e da rendere necessario l'intervento straordinario e temporaneo dello Stato, al fine di garantire le esigenze unitarie della Repubblica. Il richiamato intervento statale può giungere a privare gli organi elettivi regionali della loro autorità in relazione a determinate materie, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Considerato, 10.3.

«La precisazione dei motivi che conducono all'accoglimento deve essere preceduta da un inquadramento nel sistema costituzionale del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Questo istituto è stato espressamente previsto all'interno della riforma del 2001 diretta a

ristrutturare il Titolo V della Parte II della Costituzione in termini decisamente più favorevoli agli enti territoriali. Ciò a significare che la maggiore autonomia è stata riconosciuta nell'ambito di una prospettiva generativa, per cui promuovendo processi di integrazione fra i vari livelli istituzionali e civili, gli enti territoriali avrebbero consentito una migliore attuazione, rispetto all'assetto precedente, dei valori costituzionali (così avviene, del resto, in diverse realtà presenti nel variegato panorama del pluralismo istituzionale italiano proprio con riguardo alla tutela della salute). È emblematico, da questo punto di vista, che la regola dell'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini (i Comuni) sia stata compensata, nell'ordinaria allocazione delle funzioni, dai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.), che implicano una relazione di *adaequatio rei et iuris*, in termini di giudizio – dato «il variabile livello degli interessi coinvolti» (sentenza n. 179 del 2019) – sulla migliore idoneità allo svolgimento di una determinata funzione da parte di istituzioni quantunque meno vicine (in progressione: Province, Città metropolitane, Regioni e Stato). È inoltre indubbio che la medesima logica non sia estranea nemmeno ai criteri che hanno condotto alla ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni: del resto la stessa rigidità dei confini delle materie è a sua volta suscettibile di deroga in forza dell'esercizio, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dell'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato (*ex plurimis*, sentenza n. 74 del 2018). È soprattutto la previsione, in via straordinaria (*ex plurimis*, sentenza n. 43 del 2004), di un potere sostitutivo statale a confermare ed esplicitare che il riconoscimento del valore delle autonomie territoriali non prescinde dalla prova concreta della realizzazione di determinati interessi essenziali: si prefigura, infatti, la possibilità che queste possano giungere a limitare l'effettività dei diritti costituzionali; a mettere a rischio l'unità giuridica e/o economica della Repubblica; a esporre a responsabilità internazionale o comunitaria l'istituzione statale. La disciplina di un potere sostitutivo statale nelle specifiche fattispecie indicate nell'art. 120, secondo comma, Cost. sta dunque a prefigurare la possibilità di una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto di non essere prontamente o efficacemente rimediabile dallo stesso controllo degli elettori sugli organi politici di quella determinata realtà territoriale: da qui l'intervento del potere statale, che può spingersi fino a esautorare, per determinate materie e nel rispetto del principio di leale collaborazione, anche gli organi democraticamente eletti, potendosi esigere che persino la legge regionale «non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 217 del 2020). In altre parole, le previsioni dell'art. 120, secondo comma, Cost. fanno «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari» (sentenza n. 44 del 2014), e pongono lo Stato quale garante di ultima istanza della tenuta del sistema costituzionale rispetto a «taluni interessi essenziali» (sentenza n. 43 del 2004). Ciò a fronte, come detto, della crisi di una determinata autonomia territoriale, di cui però il sistema costituzionale continua a riconoscere il valore potenziale, in quanto non viene mutata, nell'esercizio del potere di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., la titolarità originaria delle competenze esercitate in via sostitutiva dall'autorità centrale».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150 (Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario), convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 2020, n. 181, nella parte in cui non prevede che al prevalente fabbisogno della struttura commissariale provveda direttamente lo Stato e nella parte in cui, nell'imporre alla Regione di mettere a disposizione del commissario ad acta un contingente di venticinque unità di personale, stabilisce che tale entità costituisce un “minimo” anziché un “massimo”».

Il principio di leale collaborazione, che deve governare i rapporti tra Stato e Regioni, non si attenua nel contesto dell'esercizio del potere sostitutivo, in quanto l'art. 120 Cost. lo introduce proprio in relazione ad esso. Pur se previsto come limite al potere sostitutivo statale, il principio, stante la sua natura relazionale, si manifesta in una serie di doveri e aspettative di comportamenti realmente collaborativi che non possono che essere reciproci e, pertanto, si riferiscono anche alle Regioni. Quindi, una norma regionale che interferisce con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario reca una lesione del principio di leale collaborazione. Nella specie, la legge di stabilità della Regione Lazio per il 2019 dispone un'autorizzazione di spesa al fine di realizzare una struttura sanitaria volta a far fronte a una situazione emergenziale e, contestualmente, stabilisce che la norma si applica in quanto compatibile con le previsioni del piano di rientro. Invero, la clausola di salvaguardia è inidonea a preservare la disposizione regionale dal vizio di incostituzionalità in quanto, affiancandosi a un'altra che in modo chiaro e specifico, in violazione del principio di leale collaborazione, interferisce con le competenze del commissario, deve ritenersi priva di reale significato normativo.

Considerato, 2., 2.1., 2.2.

«La prima disposizione impugnata dispone un'autorizzazione di spesa per complessivi 500.000 euro in tre anni, al fine di realizzare una struttura sanitaria volta a far fronte alla «situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni». Più precisamente l'art. 4, comma 25, stabilisce quanto segue: «Al fine di migliorare ed ottimizzare i servizi di assistenza sanitaria nei confronti della popolazione, con particolare riguardo alla situazione emergenziale che insiste nell'area del Comune di Anagni, è disposta l'autorizzazione di spesa pari a 100.000,00 euro per l'anno 2019 e a 200.000,00 euro per ciascuna delle annualità 2020 e 2021, nell'ambito della voce di spesa denominata “Spese per la realizzazione di hub per la gestione di situazioni di emergenza sanitaria”, da iscriversi nel Programma 05 “Servizio sanitario regionale – investimenti sanitari” della Missione 13 “Tutela della salute”, alla cui copertura si provvede mediante la corrispondente riduzione delle risorse iscritte a legislazione vigente, a valere sulle medesime annualità, nel fondo speciale in conto capitale di cui al Programma 03 della Missione 20. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano in quanto compatibili con le previsioni del piano di rientro dal disavanzo sanitario della Regione e con quelle dei programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) e successive modifiche e con le funzioni attribuite al commissario ad acta per la prosecuzione del piano di rientro dal disavanzo sanitario». Secondo il ricorrente, la norma si porrebbe in contrasto con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario e violerebbe pertanto il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 della Costituzione. Sarebbe inoltre incompatibile con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81 Cost., «atteso che la disposizione determina minori entrate sul bilancio regionale sanitario, prive di copertura finanziaria». (...) La prima questione è fondata. (...) Già in altre occasioni questa Corte ha ritenuto clausole di salvaguardia di questo tipo inidonee allo scopo di preservare dal vizio di incostituzionalità norme legislative regionali che contrastavano puntualmente con le competenze del commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo sanitario (sentenze n. 199 del 2018 e n. 28 del 2013), precisando in particolare che, nel momento in cui una clausola di salvaguardia si affianca ad una norma che, come quella in esame, in modo chiaro e specifico interferisce con le competenze del commissario, essa deve ritenersi «priva di reale significato normativo» (sentenza n. 28 del 2013). In ragione del contrasto della norma impugnata con le competenze del commissario si deve dunque ritenere fondata la lamentata violazione del parametro costituzionale invocato nel ricorso (art. 120, secondo comma,

Cost.). Il principio di leale collaborazione, che deve sempre «governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi» (sentenza n. 242 del 1997), non si attenua infatti nel contesto della relazione che si instaura fra Stato e regione quando il primo esercita i suoi poteri sostitutivi nei confronti della seconda. Anzi, come suggerisce il testo costituzionale, il principio è affermato all'art. 120, secondo comma, proprio in relazione all'esercizio del potere sostitutivo statale, che chiaramente attiva una relazione complessa tra Stato e regioni, nell'ambito della quale un potere tipicamente statale interseca competenze regionali (nel caso di specie, le materie concorrenti del coordinamento della finanza pubblica e della tutela della salute: sentenza n. 247 del 2019). E sebbene l'art. 120, secondo comma, Cost. richiami la leale collaborazione come limite del potere sostitutivo statale («La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»), è implicito nella stessa natura relazionale del principio che esso debba essere rispettato anche da parte della regione. Esso si traduce infatti in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci. Il carattere vincolante per la regione (anche qualora agisca con legge) del piano di rientro è stabilito direttamente dalla legge (art. 1, comma 796, lettera b, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», e art. 2, commi 80 e 95, della legge n. 191 del 2009), che vieta altresì ogni interferenza della regione con le competenze del commissario *ad acta* regolate dall'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007 e dall'art. 2, comma 83, della legge n. 191 del 2009. Tant'è vero che più volte questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali che si sovrapponevano alle prerogative del commissario o contrastavano con il piano di rientro (da ultimo, sentenze n. 177 e n. 166 del 2020, n. 247, n. 199 e n. 117 del 2018). Alla luce delle norme citate, una legge regionale che, come quella in esame, interviene direttamente su un oggetto rientrante nella programmazione del piano di rientro e nelle competenze del commissario risulta assunta in palese violazione del principio di leale collaborazione, il quale esige che la regione non interferisca con lo svolgimento delle funzioni del commissario e non ostacoli il perseguimento degli obiettivi del piano di rientro. In questo contesto, la previsione formale di una clausola di salvaguardia in evidente contrasto con la puntuale autorizzazione di spesa disposta con la stessa norma finisce per avvalorare, con la sua ambiguità, la lesione del dovere di leale collaborazione, poiché nello stesso momento in cui ha adottato la norma impugnata la Regione Lazio era in grado di valutare la conformità dell'autorizzazione di spesa rispetto al piano, e l'esito della sua valutazione avrebbe dovuto condurla a decidere correttamente per l'omissione della clausola ovvero per la rinuncia alla spesa. Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 25, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di Stabilità regionale 2019)».

Sentenza n. 367 del 2007 (red. Maddalena)

La disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo statale prevista dal codice dei beni culturali non contrasta con l'art. 120 Cost. in quanto l'attribuzione espressa del potere sostitutivo al Ministero dei beni culturali e alle Soprintendenze, in via automatica, allo scadere di termini prefissati, non comporta che, nell'esercizio di tale potere, non debbano essere rispettate le garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione.

Considerato, 1.2., 10., 10.1.

«Le ulteriori censure evocano a parametri gli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. (e la Regione Piemonte anche l'art. 97 Cost.), secondo profili differenziati, ma tutti riconducibili alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione anche in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo. In particolare: (...) gli artt. 11, 13, 16 e 24 (che sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del Codice) sono impugnati dalla Regione Piemonte in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti»; (...) La Regione Piemonte, infine, denuncia congiuntamente gli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 – nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 – in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti». (...) La questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione (sentenze nn. 227 e 43 del 2004 e n. 313 del 2003)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 16 e 24 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe».

Sentenza n. 240 del 2004 (red. Mezzanotte)

L'attribuzione allo Stato del potere sostitutivo per l'esercizio di una funzione amministrativa regionale è legittima se contenuta in una disposizione di rango legislativo che ne determini i presupposti sostanziali e procedurali e se la sostituzione è riferita al compimento di atti obbligatori ed è affidata ad un organo di Governo o comunque condizionata da una decisione dello stesso. La legge che disciplina l'esercizio del richiamato potere deve, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedere idonee garanzie procedurali in merito al coinvolgimento degli enti

sostituiti. Nella specie, la disposizione che disciplina le conseguenze dell'inadempimento delle Regioni nell'attuazione della normativa sul prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario è conforme al principio di leale collaborazione. Infatti, l'esercizio del potere sostitutivo è affidato a un commissario straordinario nominato dal Consiglio dei ministri, previo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni; inoltre, l'esercizio del potere sostitutivo è subordinato alla preventiva delibera del Consiglio dei ministri ed è preceduto da una diffida agli organi regionali competenti e dalla concessione agli stessi di un termine per provvedere. Pertanto, la norma assicura agli organi regionali la possibilità di interloquire con gli organi statali, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Considerato, 4.

«Risultano in tal modo rispettati i limiti entro i quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, il legislatore statale può prevedere e disciplinare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni. Perché possa ritenersi legittima la previsione del potere di sostituzione dello Stato alle Regioni è infatti necessario che l'esercizio dei poteri sostitutivi sia previsto e disciplinato dalla legge, la quale deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali; che la sostituzione riguardi il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*; che il potere sostitutivo sia esercitato da un organo di Governo o sulla base di una decisione di questo; che la legge predisponga congrue garanzie procedimentali, in conformità al principio di leale collaborazione. Nella specie, il potere sostitutivo è previsto dal d.l. n. 49 del 2003 in relazione ad inadempienze delle amministrazioni regionali relative all'attuazione della normativa in tema di prelievo supplementare; il suo esercizio è subordinato alla previa delibera del Consiglio dei ministri ed è affidato ad un organo statale nominato previo parere della Conferenza permanente. Inoltre, è osservato il principio di leale collaborazione, giacché la delibera del Consiglio dei ministri è preceduta dalla diffida e dalla concessione di un termine per l'adozione degli atti o il compimento delle attività omessi dalla Regione, sicché, nel termine stabilito, ben potrà la Regione interessata interloquire con l'autorità statale e, attraverso l'autonomo adempimento, evitare la sostituzione, ovvero contestarne la sussistenza dei presupposti (sentenze n. 416 del 1995 e n. 69 del 2004; ordinanza n. 53 del 2003). È infine indubbio il carattere vincolato nell'*an* delle attività o degli atti in relazione ai quali è configurabile l'intervento sostitutivo, inserendosi i compiti di spettanza regionale nel procedimento finalizzato, entro termini stabiliti, alla attuazione della normativa sul prelievo supplementare».

Dispositivo

«dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 42–45, del decreto-legge 28 marzo 2003, n. 49, recante «Riforma della normativa interna di applicazione del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari», convertito, con modificazioni, nella legge 30 maggio 2003, n. 119, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 227 del 2004 (red. Zagrebelsky)

L'art. 120 Cost., nel positivizzare il potere sostitutivo statale straordinario, non esclude la possibilità che il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, possa introdurre, per il caso di inerzia da parte dell'ente competente, poteri sostitutivi ordinari in capo a organi regionali, purché rispondano ai requisiti elaborati dalla giurisprudenza in materia prima della riforma del Titolo V. Pertanto, il legislatore regionale può prevedere poteri sostitutivi se riferiti ad attività prive di discrezionalità nell'an, determinandone i presupposti sostanziali e procedurali e affidandone l'esercizio a un organo di governo regionale o comunque condizionandolo a una decisione dello stesso; inoltre, in conformità al principio di leale collaborazione, deve prescrivere congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, affinché l'ente sostituito possa interloquire con gli organi deputati alla sostituzione. Nella specie, il legislatore piemontese prevede l'esercizio del potere sostitutivo della Regione per il caso in cui le Province incorrano in eventuali inadempimenti nello svolgimento delle proprie competenze, violando norme che si pongono a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è destinato, prescrivendo il compimento di determinati atti o attività. Spetta alla Giunta regionale esercitare il potere sostitutivo, nel rispetto del principio di leale collaborazione, dopo l'invito rivolto alla Provincia di provvedere entro un congruo termine.

Considerato, 2., 3., 4.

«(...) Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative conferite agli enti locali, preveda anche poteri sostitutivi in capo a organi regionali o di altro livello di governo nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente ordinariamente competente. È stato peraltro chiarito (sentenze n. 313 del 2003 e numeri 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112, 172 e 173 del 2004) che (a) le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), la quale deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali; (b) la sostituzione può essere prevista esclusivamente per il compimento di atti o attività «prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)» (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; (c) l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato a un organo di governo della Regione o deve comunque svolgersi sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 313 del 2003, n. 342 del 1994, n. 460 del 1989), stante l'attitudine dell'intervento a incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito; infine, (d) devono sussistere, in conformità al principio di leale cooperazione, congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, prevedendosi, in particolare, un procedimento in cui l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire con gli organi deputati alla sostituzione e di evitare la sostituzione stessa attraverso un autonomo adempimento (cfr. sentenze n. 419 del 1995 e n. 153 del 1986; ordinanza n. 53 del 2003) (...) Incontestata essendo la competenza del legislatore regionale a disciplinare la materia oggetto della legge nella quale le disposizioni impugnate si inscrivono, è alla luce dei limiti e delle condizioni appena indicati che deve effettuarsi lo scrutinio di legittimità costituzionale. (...) L'art. 2, comma 1, lettera i), della legge regionale n. 24 del 2002 attribuisce alla Regione il compito di provvedere all'esercizio – nelle forme previste dall'art. 14 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34 (Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali) – del potere sostitutivo nei confronti delle Province in caso di inadempienza nello svolgimento delle competenze a esse attribuite dalla medesima legge regionale n. 24. Dal combinato disposto dell'art. 2, comma 1,

lettera i), della legge regionale n. 24 del 2002 e dell'art. 14 della legge regionale n. 34 del 1998, si deduce l'esistenza di una determinazione legislativa dei presupposti sostanziali e procedurali che legittimano l'esercizio del potere sostitutivo. Con riferimento alla natura dei presupposti sostanziali, la disposizione impugnata prevede che all'intervento sostitutivo si faccia luogo «in caso di inadempienza», da parte delle Province, nello svolgimento delle competenze a esse attribuite. La formulazione della disposizione, per quanto sintetica, delimita comunque l'ambito entro il quale il potere sostitutivo può esercitarsi: in tal senso, il concetto di «inadempienza» non può non essere inteso come avente riguardo alla violazione di quelle norme che, nel prescrivere il compimento di determinati atti o attività (all'uopo ponendo, se del caso, termini per l'adempimento), si pongono a tutela di quegli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato. Conforme ai requisiti anzidetti è altresì l'attribuzione del potere sostitutivo a un organo di governo: l'art. 14 della legge regionale n. 34 del 1998 (confermato dall'art. 2, comma 2, della legge regionale n. 24 del 2002) conferisce, infatti, l'esercizio del potere alla Giunta regionale. Le modalità di esercizio del potere sostitutivo, attivabile soltanto dopo che la Giunta regionale, «su proposta dell'Assessore competente per materia», abbia invitato la Provincia a provvedere «entro congruo termine» al compimento degli atti dovuti (art. 14 della legge n. 34 del 1998), soddisfano infine il necessario rispetto del principio di leale cooperazione».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, lettera i), 3, comma 1, lettera l), 11, commi 13 e 14, e 12, commi 7 e 8, della legge della Regione Piemonte 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti), sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe».

Sentenza n. 43 del 2004 (red. Onida)

L'art. 120, secondo comma, Cost., nel prevedere un potere straordinario del Governo di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, non esclude che la legge regionale, disciplinando, ai sensi degli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118, commi primo e secondo, Cost., funzioni amministrative nelle materie di propria competenza, possa prevedere poteri sostitutivi in capo a organi regionali, nel caso di inerzia da parte dell'ente locale competente. In tali ipotesi, il legislatore regionale deve apprestare idonee garanzie procedimentali, in osservanza del principio di leale collaborazione, richiamato dall'art. 120 Cost. a proposito dell'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo, ma operante in tutti i rapporti tra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita.

Considerato, 4.

«L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi

dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi. Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni. In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali. In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito. Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito. La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 91, comma 8, della predetta legge regionale del Veneto n. 33 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 114, 117 e 120 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe».

Sentenza n. 110 del 2001 (red. Zagrebelsky)

La prima legge Bassanini prevede che, a fronte dell'inerzia delle Regioni che non adottino nel termine previsto una legge per l'individuazione delle funzioni delegate o trasferite agli enti locali, il Governo, in via sostitutiva, adotti un testo normativo, sentite le Regioni inadempienti. Nella specie, non risulta acquisito il parere della Regione Veneto, necessario anche ai fini della conformità del decreto legislativo al principio costituzionale di leale collaborazione, né risulta che sia stata esperita una procedura volta a sollecitare la Regione a manifestare la propria posizione su un prospettato intervento del Governo. Il decreto legislativo attuativo della predetta delega, pertanto, risulta lesivo del principio di leale collaborazione, nella parte in cui si applica alla Regione che avrebbe dovuto essere coinvolta.

Considerato, 1., 2.

«La Regione Veneto solleva questione di legittimità costituzionale del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59), per violazione degli artt. 3, 76, 115, 117, 118, 119, 121, 122 e 123 della Costituzione. Il decreto legislativo indicato, ad avviso della ricorrente, è viziato nella procedura e nel contenuto, costituendo inoltre un esercizio abusivo, in assenza dei presupposti, del potere legislativo delegato al Governo per far fronte all'inerzia di quelle Regioni che non avessero provveduto ad adottare, nel termine previsto, la "legge di puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa" (art. 4, comma 5, della legge n. 59 del 1997). Quanto alla forma, sebbene il preambolo del decreto legislativo affermi il contrario – affermi cioè essere state "sentite le regioni inadempienti" –, non si sarebbe proceduto da parte del Governo alla necessaria acquisizione del parere della Regione Veneto, quale Regione ritenuta "inadempiente" alla stregua dell'art. 4, comma 5, prima proposizione, della legge n. 59 del 1997, acquisizione necessaria sulla base della norma legislativa di delegazione (art. 4, comma 5, seconda proposizione, della medesima legge n. 59 del 1997) e, in generale, del principio costituzionale di "leale collaborazione" dello Stato con le Regioni (...). Nell'accogliere per l'anzidetto motivo il ricorso della Regione Veneto, non è necessario prendere posizione circa gli aspetti formali e sostanziali dei contatti che dovevano essere intrattenuti dal Governo con le Regioni inadempienti, affinché possa dirsi che queste ultime siano state "sentite", alla stregua dell'art. 4, comma 5, seconda proposizione, della legge n. 59 del 1997. Basta rilevare l'inesistenza, nella specie, di qualunque elemento dal quale si possa indurre l'esistenza di una previa qualsivoglia procedura, rivolta a sollecitare la Regione ricorrente a manifestare la propria posizione circa un prospettato, successivo intervento sostitutivo del Governo (...)).»

Dispositivo

«Dichiara l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nella parte in cui si applica alla Regione Veneto».

Sentenza n. 177 del 1988 (red. Baldassarre)

Il controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e Regione assume connotazioni particolari in considerazione dell'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente garantita alle Regioni. Si tratta di un potere collegato a posizioni di vigilanza e controllo, limitato ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'an, previsto per legge come potere finalizzato all'attuazione di obblighi fondati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale. Inoltre, l'esercizio del controllo sostitutivo deve essere assistito da garanzie sostanziali e procedurali conformi ai valori cui la Costituzione informa il rapporto tra Stato e Regioni e, in particolare, al principio di leale cooperazione.

Considerato, 5.2.

«Nel merito, tuttavia, le censure prospettate contro l'art. 5 della legge n. 892 del 1984 si rivelano fondate. È ben vero, come afferma una delle ricorrenti, che il controllo sostitutivo è un istituto presente in svariati settori del diritto pubblico, consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore oppure uno investito di una funzione di indirizzo o di vigilanza nei confronti di altri soggetti, provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi. Tuttavia, quando è previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sé un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita. Innanzitutto, si tratta di un potere collegato a posizioni di controllo o di vigilanza, ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico, che può esser esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato. In secondo luogo, il controllo sostitutivo nei confronti di attività proprie delle regioni può esser legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986, 64 e 304 del 1987). Solo in tali ipotesi, infatti, possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione (o dagli Statuti speciali) nelle materie attribuite all'autonomia regionale (o provinciale). In terzo luogo, il potere sostitutivo può esser esercitato nei confronti delle regioni (o delle province autonome) soltanto da un'autorità di governo, nello specifico senso di cui all'art. 92 Cost., dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale (ovvero sovranazionale o internazionale). Infine, l'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e regioni (o province autonome) dev'esser assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio della "leale cooperazione", che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione delle sfere di attribuzione (v. sentt. nn. 153 e 294 del 1986). E fra queste garanzie deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che, nello specifico caso in considerazione, legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale (v. sentt. nn. 177 e 294 del 1986). Esaminato sulla base di tali criteri valutativi, l'art. 5 della legge n. 892 del 1984 appare viziato di illegittimità costituzionale, in quanto è diretto a istituire una forma di controllo sostitutivo che, per lo meno, risulta attribuita a un organo, il Commissario del governo, inidoneo ad esser titolare del relativo potere. L'inidoneità deriva dal fatto che tale organo è, per un verso, costituzionalmente sprovvisto dei poteri che rappresentano la necessaria premessa per la titolarità di una qualche specie di controllo sostitutivo verso le regioni e, per altro verso, non si identifica in nessuno degli organi che l'art. 92 Cost. comprende nel concetto di governo. Sotto il primo profilo, va sottolineato che la figura del controllo sostitutivo non può venir

collegata a nessuno dei poteri che la Costituzione attribuisce positivamente al Commissario del governo nei confronti delle attività amministrative proprie delle regioni. Secondo l'art. 124 Cost., il Commissario è un organo decentrato dello Stato, operante in ciascuna regione, che sovrintende soltanto alle funzioni amministrative statali per coordinarle, su una base paritaria, con quelle regionali. Inoltre, al Commissario, come tale, non spetta neppure il controllo sugli atti amministrativi delle Regioni, che, sulla base dell'art. 125 Cost., è stato attribuito dalla legge a un organo collegiale decentrato, la Commissione di controllo, di cui è presidente il Commissario medesimo. Infine, anche in relazione alle ipotesi di scioglimento dei Consigli regionali ex art. 126 Cost., al Commissario del governo possono riconoscersi poteri di informazione e di controllo, che tuttavia non sono in grado di giustificare eventuali interventi sostitutivi. E, poiché i controlli nei confronti di un'autonomia costituzionalmente definita e garantita sono da considerarsi di stretta interpretazione, si deve escludere che una legge ordinaria dello Stato possa introdurre di nuovi in mancanza di una precisa base costituzionale. D'altra parte, è difficilmente contestabile che forme di controllo sostitutivo verso le regioni sono imputabili dalla legge soltanto ad organi che, per poter legittimamente adottare indirizzi ed esercitare controlli nei confronti dell'amministrazione regionale e della relativa istanza di vertice (la Giunta), non possono essere che organi di governo (art. 92 Cost.). È solo su questo piano, infatti, che operano organi in grado di vigilare sull'unitarietà e sul buon andamento della complessiva amministrazione pubblica e che possono intervenire nei confronti di autonomie costituzionalmente tutelate con poteri così penetranti come quelli sostitutivi nel rispetto delle garanzie fondamentali proprie del nostro sistema costituzionale, prima fra tutte quella di doverne rispondere al Parlamento nazionale. L'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge n. 892 del 1984 appare ancor più evidente in relazione alle censure mossegli dalle Province di Trento e di Bolzano. La particolare configurazione del Commissario del governo nelle due province, come delineata dall'art. 87 St. T.A.A., restringe il potere di vigilanza di tale organo nei confronti delle attività amministrative esercitate dalle province stesse (oltreché dagli altri enti pubblici locali) soltanto alle funzioni ad esse delegate dallo Stato. Sotto tale profilo, la carenza di una base costituzionale diretta a legittimare un potere sostitutivo del Commissario del governo verso attività amministrative proprie delle due province autonome è così netta ed evidente da non meritare ulteriori motivazioni».

Sentenza n. 153 del 1986 (rel. Corasaniti)

La circolare del Ministero per i beni culturali introduce un potere sostitutivo dello Stato la cui intensità è ritenuta giustificata in ragione dell'esigenza che la tutela paesaggistica trovi piena e pronta realizzazione: infatti, prevede che, quando le Regioni non sottopongono a una specifica normativa d'uso le aree su cui insistono vincoli paesaggistici, provvede il Ministero. In considerazione del principio di leale collaborazione che deve informare il raccordo tra competenze statali e regionali, la legittimità dell'intervento statale è condizionata dalla natura delle informazioni e sollecitazioni che lo Stato fornisce alle Regioni, che devono essere tali da consentire di qualificare l'intervento come necessitato dall'inerzia regionale e improntato alla leale collaborazione.

Considerato, 4.

«Le censure, a giudizio della Corte, non sono fondate, e ciò per considerazioni che in parte si identificano con quelle espresse nella sentenza n. 151 del 1986, e in parte costituiscono lo svolgimento di esse. L'innegabile obbligatorietà della formazione da parte della Regione degli strumenti urbanistici in funzione di tutela paesistica entro il termine fissato dalla legge – almeno per il territorio relativo alle zone protette ai sensi dell'art. 82 comma quinto, d.P.R. n. 616 del 1977, aggiunto dall'art. 1 del decreto-legge n. 312 del 1985, quale sostituito dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985 – e la stessa sancita obbligatorietà degli interventi statali previsti per la mancata formazione dei detti strumenti inducono la Corte a interpretare l'implicito e pur improprio riferimento, operato dall'art. 1-*bis* comma secondo, suindicato, ai poteri sostitutivi previsti per le funzioni regionali delegate dall'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 (oltre che ai poteri inibitori previsti dall'art. 82 stesso decreto) in un senso pregnante. E cioè nel senso della attribuzione allo Stato (in aggiunta ai poteri inibitori connessi al vincolo paesistico) di poteri surrogatori comprensivi della adozione, in luogo della Regione rimasta inerte, sempre per il territorio come sopra considerato, di piani paesistici, con il contenuto previsto nella suindicata normativa che li riguarda, ovvero di altri interventi, anche questi limitati alla specifica considerazione e tutela dei valori paesistici ed ambientali. L'interpretazione trae argomento dalla valutazione dei caratteri della tutela paesistica introdotta con la legge, così come descritti nella sentenza di questa Corte n. 151 del 1986 e in particolare, dal rilievo che nella detta tutela assume il momento dinamico, momento costituito dalla proiezione urbanistica secondo il detto art. 1-*bis*, comma primo. Tenuto conto di ciò, e dell'esigenza, fortemente avvertita e chiaramente espressa dalla legge, che la tutela così come da essa congegnata – in relazione alla primarietà ed essenzialità del valore che ne è oggetto – trovi pronta e piena realizzazione, la Corte ritiene giustificato lo spessore dei poteri così attribuiti allo Stato. Ma il necessario riferimento al principio di leale cooperazione, che informa la normativa relativamente al raccordo fra competenze regionali e competenze statali, esige che, ai fini della legittimità del proprio intervento, lo Stato si faccia preventivamente carico nei confronti della Regione delle informazioni (passive e attive) e delle sollecitazioni, che, per i momenti, i livelli, le modalità, siano idonee, nel concreto, a qualificare l'intervento stesso per un verso come necessitato dall'inerzia regionale, per altro verso pur sempre come improntato alla detta leale cooperazione e non ad emulatività o a prevaricazione». Quanto all'adozione asseritamente già avvenuta, ad opera delle Regioni ricorrenti, di strumenti urbanistico-territoriali muniti di adeguate valenze paesistiche, è appena il caso di osservare che la compatibilità delle scelte regionali anzidette con i fini e con le caratteristiche essenziali della nuova normativa preserva le scelte stesse dalle temute conseguenze tanto perturbatrici quanto caducatorie».

Dispositivo

«(...) dichiara – in relazione ai conflitti di attribuzione sollevati rispettivamente dalla Regione Lombardia (R.C. n. 7/1986), dalla Regione Emilia-Romagna (R.C. n. 9/1986), dalla Regione Toscana (R.C. n. 10/1986), dalla Regione Umbria (R.C. n. 11/1986), dalla Regione Molise (R.C. n. 12/1986), e dalla Regione Puglia (R.C. n. 13/1986), con ricorsi notificati tutti il 9 gennaio 1986, nei confronti dello Stato, avverso la circolare del Ministero dei beni culturali e ambientali 31 agosto 1985, n. 8, nella parte concernente la formazione dei piani di cui all'art. 1-*bis*, comma primo, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, aggiunto dalla l. 8 agosto 1985, n. 431 – che spetta allo Stato, in caso di mancata redazione dei medesimi entro il 31 dicembre 1986 da parte delle Regioni, provvedere, sollecitate e sentite le Regioni stesse, all'adozione, in ordine al territorio di cui all'art. 82, comma quinto, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, aggiunto dall'art. 1 del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, quale sostituito dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, dei piani paesistici o degli altri interventi previsti dall'art. 1-*bis*, come sopra indicato, comma secondo».

Capitolo 3 – Gli strumenti della leale collaborazione

Le sentenze selezionate hanno evidenziato che il sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281 del 1997 risponde a una concezione collegiale dei rapporti tra Stato e Regioni e, pertanto, rappresenta la sede più qualificata per l'elaborazione di regole integranti il parametro della leale collaborazione. Tuttavia, il mancato coinvolgimento delle Conferenze, sia pure previsto da fonte normativa primaria, rileva ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale di una norma solo se ricorrono i presupposti per l'operatività del principio di leale collaborazione (sentenza n. 33 del 2011), in particolare quando la norma incide su materie interconnesse di competenza legislativa diversamente ripartita tra Stato e Regioni, (sentenza n. 195 del 2019). In tali ipotesi, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni risponde all'esigenza costituzionalmente apprezzabile di favorire lo scambio dialettico tra i diversi livelli di governo interessati dalla normativa.

L'esame della giurisprudenza costituzionale attesta la pluralità degli strumenti praticabili per la leale collaborazione tra gli enti territoriali costitutivi della Repubblica.

L'intesa permette di dare piena attuazione al principio di leale collaborazione. Essa postula la paritaria codeterminazione del contenuto di un atto, anche a seguito di reiterate trattative volte a superare le divergenze tra le parti. Come ha chiarito la sentenza n. 62 del 2005, la necessità di conseguire un'intesa in sede di Conferenza, piuttosto che un'intesa con la singola Regione, dipende dal tipo di interessi coinvolti e dalla natura e dall'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte. Inoltre, dalle sentenze selezionate è emersa la distinzione tra intesa "in senso forte" e intesa "in senso debole": la prima è un atto a struttura necessariamente bilaterale che garantisce la paritaria posizione delle parti coinvolte, non superabile con decisione unilaterale, a differenza della seconda che, quindi, non è pienamente idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 239 del 2013 e 383 del 2005). Spetta al legislatore nazionale dettare la disciplina dell'intesa nelle materie di competenza esclusiva statale e, parimenti, nelle materie a competenza concorrente, poiché la determinazione di forme e modalità di collaborazione costituisce un principio fondamentale della materia.

Il parere è espressione del principio di leale collaborazione, declinato in termini di attività consultiva. Con esso il principio riceve un grado meno intenso di attuazione rispetto all'intesa e, pertanto, non rappresenta un adeguato mezzo di coinvolgimento degli enti territoriali nell'approvazione di provvedimenti caratterizzati da un'inscindibile sovrapposizione di competenze statali e regionali.

Il dovere di mutua informazione è uno strumento con il quale si esplica, a un livello minimo, la leale collaborazione tra Stato e Regioni. In proposito, norme regionali che consentono alle istituzioni regionali di richiedere informazioni a amministrazioni statali non ledono la competenza legislativa statale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici. In diverse fattispecie in cui vengono in rilievo informazioni finalizzate a garantire la tutela di valori primari dell'ordinamento, quali la salute e il paesaggio, il dovere di mutua informazione tra amministrazioni statali e regionali viene espressamente imposto dal legislatore.

Infine, l'obbligo di motivare il rifiuto di intesa o assenso non deve essere previsto necessariamente dal legislatore, in quanto è un corollario del principio di leale collaborazione (sentenza n. 338 del 1994).

Sentenza n. 31 del 2024 (red. D'Alberti)

L'esercizio di funzioni amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà deve rispettare il principio di leale collaborazione; l'adeguatezza dello strumento collaborativo individuato dal legislatore viene valutata in relazione alle funzioni attratte e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte.

Considerato, 5.

«Pertanto, la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione. L'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte (sentenze n. 6 del 2023 e n. 62 del 2005)».

Sentenza n. 6 del 2023 (red. Patroni Griffi)

Gli strumenti collaborativi necessari ai fini dell'adozione di una disposizione, in assenza di puntuali previsioni che li impongono, si individuano in base agli interessi coinvolti, all'intensità delle esigenze unitarie da soddisfare e alle competenze incise dalla norma. Nelle materie di competenza concorrente, il parere obbligatorio, anche non vincolante, risulta essere strumento adeguato all'adozione di atti generali o regolatori di carattere tecnico o per provvedimenti che ricadono su specifici interessi, mentre è richiesta l'intesa, in senso debole o forte, per gli atti di programmazione, di ripartizione di risorse o incidenti su rilevanti interessi regionali.

Considerato, 7.4.2.

«Escluso, dunque, il ricorrere nella specie di puntuali previsioni che impongano l'intesa, come di norme costituzionali che impongano che la collaborazione regionale debba consistere in essa (sentenza n. 214 del 2006), deve rammentarsi che i necessari 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» (sentenza n. 62 del 2005) nonché alle competenze incise. In particolare, nelle materie di potestà legislativa concorrente, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere "tecnico" e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici (sentenze n. 278 del 2010, n. 214 del 2006, n. 285 e n. 383 del 2005), e piuttosto, richiesto l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali (tra le altre, sentenze n. 123 del 2022, n. 165 del 2011 e n. 285 del 2005; nella specifica materia portuale, sentenze n. 261 del 2015, n. 79 del 2011 e n. 378 del 2005). La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende, allora, possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una specifica forma collaborativa, che va pertanto valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina (DPSS, PRP, piano operativo triennale)».

Sentenza n. 231 del 2005 (red. Amirante)

Il mancato coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione di provvedimenti legislativi riconducibili a una sovrapposizione di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita comporta una violazione del principio di leale collaborazione. Nelle materie in cui non si riscontra l'esigenza di strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione di tale principio, la regolamentazione delle forme di coinvolgimento regionale è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Considerato, 4.

«Da quanto detto consegue che il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114) sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea, l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione. È su questo piano e in questi limiti che le norme censurate presentano un profilo di illegittimità costituzionale cui occorre porre rimedio. Premesso che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale. In conclusione, ferma restando la sostanziale coerenza della previsione dello strumento di monitoraggio di cui al comma 115 con l'istituzione del fondo e la sua compatibilità, alle dette condizioni di gestione concertata, con gli evocati parametri, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114 della legge n. 350 del 2003 in quanto non è previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (v. sentenze n. 51 e n. 162 del 2005)».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114, della legge n. 350 del 2003, in quanto non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni».

3.1. Il sistema delle Conferenze quale sede per l'attuazione del principio di leale collaborazione

Sentenza n. 192 del 2024 (red. Pitruzzella)

La legge n. 86 del 2024 prevede un livello adeguato di coinvolgimento della Conferenza nell'attuazione dell'autonomia differenziata. In particolare, l'art. 2, comma 4, che regola lo schema di intesa preliminare, non viola il principio di leale collaborazione nel prevedere il coinvolgimento della Conferenza unificata solo in via consultiva. Infatti, l'art. 116, terzo comma, Cost. articola l'iter per il conseguimento dell'autonomia differenziata come un procedimento bilaterale, condizionando l'iniziativa della Regione interessata, volta ad ottenere l'accordo con lo Stato su ulteriori forme di autonomia, alla consultazione degli enti locali della medesima e non anche a quelli delle Regioni terze. L'art. 7, comma 1, non viola il principio di leale collaborazione nella parte in cui attribuisce allo Stato la decisione di cessazione totale o parziale dell'intesa, da adottarsi con legge approvata a maggioranza assoluta. Infatti, se l'iniziativa delle Regioni o della Conferenza è intesa come una sollecitazione rivolta al Governo, essa rappresenta una possibilità non preclusa dalla legge. Se, invece, trattasi di iniziativa legislativa, la materia è coperta dalla riserva di legge costituzionale ex art. 71 Cost. non potendosi attribuire l'iniziativa de qua alle Conferenze. Infine, l'art. 7, comma 4, non viola il principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede la partecipazione della Conferenza unificata o Stato-Regioni alle verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa, con riguardo al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Infatti, la verifica attiene alla singola Regione, senza impatto sulle altre autonomie territoriali e, pertanto, il coinvolgimento della Conferenza non è costituzionalmente necessario. D'altro canto, l'art. 120, secondo comma, Cost. prevede che il potere sostitutivo, azionabile dallo Stato per tutelare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, deve essere esercitato nel rispetto del principio di leale collaborazione. La norma risulta così coerente con la declinazione bilaterale del principio di leale collaborazione.

Considerato, 17.2., 17.3., 21.2.

«Nell'ottavo motivo di ricorso, la Regione Puglia impugna un gruppo di disposizioni della legge n. 86 del 2024 che non darebbero alcun ruolo alla Conferenza unificata o, al massimo, le riconoscerebbero un ruolo meramente consultivo. Le disposizioni effettivamente impugnate (al di là di quelle indicate nell'epigrafe) sono l'art. 2, commi 4 e 8; l'art. 5; l'art. 7, commi 1, 2 e 4, e l'art. 8, comma 1. La ricorrente reclama un coinvolgimento della Conferenza unificata (o un coinvolgimento più intenso, nella forma dell'intesa), sul presupposto che l'autonomia differenziata, redistribuendo risorse e competenze, avrebbe effetti di carattere generale. Le questioni relative agli artt. 2, commi 4 e 8; 5; e 7, commi 1 e 2, non sono fondate. La ricorrente ritiene che la necessità di un raccordo con gli enti locali delle regioni terze derivi direttamente dall'art. 116, terzo comma, Cost. Tale norma condiziona, tuttavia, l'iniziativa della regione interessata alla consultazione degli enti locali, riferendosi chiaramente solo agli enti locali della stessa regione, e non anche a quelli delle altre regioni. Inoltre, la necessità di un più ampio o più intenso coinvolgimento della Conferenza unificata non può ricondursi neppure al principio di leale collaborazione. L'art. 116, terzo comma, Cost. costruisce il procedimento di differenziazione come un procedimento bilaterale, in cui le istanze d'insieme sono affidate alle Camere con la speciale maggioranza. Esso si limita a richiedere, inoltre, il parere degli enti locali della regione interessata. Dunque, la lettera e la *ratio* della disposizione costituzionale escludono la necessità di imporre ulteriori aggravamenti procedurali per l'approvazione della legge rinforzata. Il procedimento di differenziazione è un oggetto già "coperto" dalla disciplina costituzionale, che ha fissato un preciso punto di equilibrio. Peraltro, si può osservare

che il legislatore ha scelto di prevedere comunque una partecipazione delle altre autonomie territoriali: la Conferenza Stato-Regioni è informata fin dal principio della iniziativa di differenziazione (art. 2, comma 1) e la Conferenza unificata è chiamata ad esprimere un parere sullo schema di intesa preliminare (art. 2, comma 4). Tali considerazioni implicano la non fondatezza delle censure relative all'art. 2, commi 4 e 8, e all'art. 5. Con riferimento specifico all'art. 2, comma 8 (impugnato perché non richiede il coinvolgimento della Conferenza unificata in caso di emendamenti parlamentari al disegno di legge di approvazione della intesa), si può aggiungere che la censura investe il procedimento legislativo in senso stretto, per cui vale quanto ricordato nel punto 17.1. sull'inapplicabilità ad esso del canone della leale collaborazione. Inoltre, la richiesta della ricorrente si scontra con la regola secondo cui la legge ordinaria non può regolare il procedimento legislativo, che rientra nella competenza della Costituzione e dei regolamenti parlamentari. Dunque, la legge n. 86 del 2024 non solo non doveva, ma non poteva contemplare il raccordo auspicato dalla ricorrente. (...) Alcune censure della Regione Puglia riguardano la fase successiva alla legge di differenziazione. La ricorrente contesta l'art. 7, comma 1, per la mancata previsione della iniziativa delle regioni o della Conferenza unificata – o, in subordine, della Conferenza Stato-Regioni – per la deliberazione della cessazione integrale o parziale della intesa, e l'art. 7, comma 2 (concernente il rinnovo dell'intesa), per il mancato coinvolgimento della Conferenza unificata. Tali questioni non sono fondate. Con riferimento alla cessazione totale o parziale, l'art. 7, comma 1, attribuisce tale decisione allo Stato e precisa che essa è deliberata con legge approvata a maggioranza assoluta. Se la ricorrente intende l'iniziativa delle regioni o della Conferenza nel senso di sollecitazione rivolta al Governo, si tratta di una possibilità che la legge non preclude. Se invece la Regione fa riferimento all'iniziativa legislativa, occorre rilevare che questa è materia coperta dalla riserva di legge costituzionale stabilita dall'art. 71 Cost., ragion per cui la norma impugnata non avrebbe potuto istituire un'iniziativa della Conferenza. Nella misura in cui l'art. 121, secondo comma, Cost. consente la presentazione di un simile progetto di legge ai consigli regionali – ove, in altri termini, singoli consigli regionali possano avere interesse – la disposizione impugnata non rappresenta un ostacolo, non contemplando una riserva di iniziativa governativa. (...) La Regione Puglia impugna anche (nel motivo n. 8) l'art. 7, comma 4, sostenendo che la mancata partecipazione della Conferenza unificata o, in subordine, della Conferenza Stato-regioni, alle «verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia» dei LEP sia lesiva del principio di leale collaborazione. La questione non è fondata. La funzione di monitoraggio regolata dalla norma impugnata riguarda una singola regione “differenziata” e ha carattere puntuale e concreto, trattandosi di verifiche relative a «specifici profili o settori di attività», disposte caso per caso su iniziativa del Dipartimento affari regionali o del MEF o della stessa regione interessata. Non si scorge, dunque, un particolare impatto sulle altre autonomie territoriali, tale da rendere costituzionalmente necessario il coinvolgimento della Conferenza unificata (o Stato-Regioni). Si può ricordare che l'art. 120, secondo comma, Cost. prevede il potere sostitutivo statale anche per tutelare i LEP e richiede espressamente il rispetto del principio di leale collaborazione. L'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003 ha dato attuazione a tale norma costituzionale, prescrivendo la preventiva interlocuzione con l'ente sostituito e la partecipazione del Presidente della regione interessata al Consiglio dei ministri. L'art. 7, comma 4, dunque, risulta anche coerente con la declinazione bilaterale del principio di leale collaborazione, sia nell'ambito del potere sostitutivo, sia nell'ambito della disciplina della cessazione integrale o parziale dell'intesa (art. 7, comma 1, ultimo periodo, della legge impugnata)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 4 e 8; 5; 7, commi 1, 2 e 4, della legge n. 86 del 2024, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalla Regione Puglia, con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 106 del 2020 (red. Sciarra)

La disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia di competenza concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” i cui principi fondamentali sono dettati dalla normativa statale e dalle correlate Linee guida del 2003. Tali Linee guida, adottate in sede di Conferenza unificata, costituiscono espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, sono vincolanti e hanno natura inderogabile, indicando puntuali modalità attuative della disciplina statale. Le Regioni possono, con atto amministrativo, individuare aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, esclusivamente all’esito di un’istruttoria prevista dalle predette linee guida e volta alla valutazione comparativa di tutti gli interessi coinvolti, mentre non possono prescrivere limiti generali inderogabili valevoli sull’intero territorio regionale. Pertanto, le norme della Regione Basilicata che, senza la prescritta istruttoria, stabiliscono distanze minime fra impianti eolici, abitazioni e strade comunali, integrano una violazione del principio di leale collaborazione.

Considerato, 2., 2.2.

«Gli artt. 9 e 10 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019 sono stati impugnati in quanto, modificando la disciplina regionale previgente, pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Tali disposizioni, nello stabilire in via generale e senza istruttoria e valutazione in concreto, distanze minime non previste dalla legislazione statale, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di «produzione, distribuzione e trasporto dell’energia» e non permetterebbero un’adeguata tutela dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. (...) Nel merito la questione è fondata. Questa Corte ha affermato più volte che la disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» (art. 117, terzo comma, Cost.). I relativi principi fondamentali sono anche dettati dall’art. 12, in particolare al comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità) e dalle «Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili», adottate in attuazione di quest’ultimo, con il d.m. 10 settembre 2010 (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019). Tali Linee guida, adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, sono vincolanti. Anche con riferimento alla Regione Basilicata, questa Corte ha precisato che esse «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Poiché indicano puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018). In questo quadro di riferimento le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, purché nel rispetto di specifici

principi e criteri stabiliti dal paragrafo 17.1 dell'Allegato 3 alle medesime Linee guida. In particolare, il giudizio sulla non idoneità dell'area deve essere espresso dalle Regioni all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti (la tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale), la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti (sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto). Una tale valutazione può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo, la cui struttura «rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241» (sentenza n. 69 del 2018). Ne consegue che le Regioni non possono prescrivere «limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea» (sentenza n. 286 del 2019). (...) Sul modello di analoghe norme adottate dal legislatore lucano e dichiarate costituzionalmente illegittime (sentenza n. 286 del 2019, punto 3.1.1. del Considerato in diritto; sentenza n. 86 del 2019, punto 2.8.2. del Considerato in diritto), le norme regionali impugnate prevedono, fra i requisiti di sicurezza inderogabili per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, il rispetto di distanze minime fra tali impianti, le abitazioni e le strade comunali, senza una previa istruttoria, quindi senza un'adeguata concreta valutazione dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Per questo, esse si pongono in contrasto con i richiamati principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale, e, in specie, con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (...).

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 9, 10, 12 e 13, comma 3, della legge della Regione Basilicata 13 marzo 2019, n. 4 (Ulteriori disposizioni urgenti in vari settori d'intervento della Regione Basilicata) (...).

Sentenza n. 195 del 2019 (red. Amoroso)

La norma statale che disciplina gli accordi sottoscritti localmente tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, finalizzati a individuare specifiche misure di prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo, è ascrivibile alla materia di competenza esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza"; essa incide anche sulla competenza residuale regionale in materia di commercio. Pertanto, tali accordi devono essere adottati in conformità a linee guida elaborate nel rispetto del principio di leale collaborazione, non essendo, a tal fine, sufficiente sentire la Conferenza Stato-città, ma dovendosi garantire il coinvolgimento delle Regioni mediante la Conferenza unificata.

Considerato, 7., 7.1.

«La questione è fondata. L'art. 21-bis, comma 1, del medesimo d.l. prevede che «[a]i fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, individuati a norma dell'articolo 86

del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi». Si tratta di una norma ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.); ciò di cui non dubita la Regione ricorrente. È in essa previsto non già un potere autoritativo del prefetto, ma un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione, non ignoto all'ordinamento giuridico che già conosce i «patti per l'attuazione della sicurezza urbana» di cui all'art. 5 del d.l. n. 14 del 2017. Mentre per questi ultimi, che intervengono tra prefetto e sindaco, le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative, interessate alla misura, possono solo presentare indicazioni o osservazioni; invece, gli accordi contemplati dalla disposizione impugnata sono sottoscritti direttamente dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e dal prefetto. A questi accordi possono aderire individualmente i gestori degli esercizi pubblici, autorizzati con licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), assoggettandosi così volontariamente al «loro puntuale e integrale rispetto» e quindi adottando le specifiche misure di prevenzione in essi convenute. Tale comportamento collaborativo è valutato – in chiave sostanzialmente di esimente o di circostanza attenuante – ai fini dell'adozione dei provvedimenti di sospensione o di revoca della licenza ove si verificano eventi rilevanti ai sensi dell'art. 100 TULPS, quali tumulti o gravi disordini. Gli accordi suddetti – prevede il comma 2 del citato art. 21-*bis* – sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Pur essendo l'oggetto di tali linee guida ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.), come già riconosciuto da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2017); disciplina alla quale è connessa anche la regolamentazione dell'attività svolta negli esercizi pubblici suddetti. Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l'art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell'«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117 Cost. La mancanza di alcun coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida costituisce quindi – come lamenta la ricorrente – lesione dei parametri evocati e comporta, in questa parte, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 2, del d. l. n. 113 del 2018. La *reductio ad legitimitatem* della norma può avvenire – come richiesto dalla Regione ricorrente – sostituendo, nel comma 2 del citato art. 21-*bis*, il riferimento alla Conferenza Stato-città e autonomie locali con quello alla Conferenza unificata Stato-regioni, città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali»), che, vedendo la partecipazione delle Regioni, soddisfa l'esigenza di coinvolgimento delle stesse, in conformità al principio di leale collaborazione. (...) Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 2, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali» anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-*bis*, comma 2, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali».

Sentenza n. 36 del 2018 (red. Barbera)

In caso di inerzia dell'amministrazione nella localizzazione, progettazione e realizzazione degli insediamenti produttivi, provvede in via sostitutiva il Presidente del Consiglio. Il coinvolgimento della Conferenza unificata, in luogo di quella Stato-Regioni, nella determinazione delle modalità di esercizio del potere sostitutivo non reca un vulnus alle attribuzioni regionali. Infatti, nei procedimenti in cui sono implicati interessi afferenti a diversi livelli di governo, l'istituto che meglio facilita l'integrazione delle relative esigenze è la Conferenza unificata.

Considerato, 6.4., 8., 8.1.

«Ove i termini, pur così ridotti, non siano stati rispettati dall'amministrazione precedente e l'intervento non sia stato realizzato, è previsto il potere sostitutivo, affidato al Presidente del Consiglio, il quale, previa formale diffida, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, interviene in sostituzione, eventualmente delegando «un soggetto dotato di comprovata competenza ed esperienza» (art. 4, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016, riproduttivo, come già evidenziato, dell'art. 4, lettera d, della legge di delegificazione). (...) È dunque nel contesto normativo e procedimentale sopra descritto che va valutato l'impugnato comma 2 dell'art. 5, censurato dalla Regione. Esso disciplina le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali in relazione al potere sostitutivo, segmento suppletivo (e terminale) dell'articolata attività disegnata dal regolamento: nel caso in cui l'intervento sia tale da coinvolgere le competenze (recte: le funzioni) delle Regioni e degli enti locali, le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata (art. 5, comma 2). (...) Non è inappropriata la scelta, operata dalla disposizione censurata, di coinvolgere, in tali ipotesi, la Conferenza unificata anziché la Conferenza Stato-Regioni. In proposito, deve essere ricordato come questa Corte abbia in più occasioni affermato che, ove gli interessi implicati «non riguard[i]no una singola Regione o Provincia autonoma» (sentenza n. 1 del 2016), ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali (sentenza n. 383 del 2005), appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme attraverso la Conferenza unificata, così come disciplinata dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali) che, all'art. 8, ne prevede la competenza per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle comunità montane. Questa

Corte ha ravvisato, nell'unione delle due Conferenze, un istituto «utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti» (sentenza n. 1 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 88 del 2014, n. 297 e n. 163 del 2012, n. 408 del 1998). L'intervento in Conferenza unificata è stato preferito soprattutto quando, come nel caso di specie, si è trattato di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, coinvolgenti una pluralità di interessi afferenti ai diversi livelli di governo (sentenza n. 163 del 2012). Di qui la non fondatezza del conflitto promosso dalla Regione Veneto in relazione all'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016».

Dispositivo

«(...) dichiara che spettava allo Stato adottare l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016».

Sentenza n. 308 del 2011 (red. Quaranta)

Nel dettare la disciplina degli insediamenti di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, il legislatore statale ha operato un bilanciamento tra la competenza esclusiva in materia ambientale e quella concorrente in materia di produzione di energia elettrica. Pertanto, data la necessità di un preventivo concerto tra Stato e Regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione, le linee guida che disciplinano il procedimento per l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio dei predetti impianti sono approvate in Conferenza unificata. La norma della Regione Molise, che in base a criteri stabiliti in via autonoma, senza la prescritta istruttoria, individua le aree in cui è vietato realizzare gli impianti integra una violazione del principio di leale collaborazione.

Considerato, 3.1., 3.2., 3.3.

«(...) L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplina il procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Il comma 10 del citato art. 12 dispone che le linee guida devono essere approvate in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive (oggi Ministro per lo sviluppo economico), di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro per i beni e le attività culturali. L'obiettivo delle linee guida, espressamente indicato, è quello di «assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio». La norma in esame prevede che le Regioni possono procedere alla individuazione di aree e siti non idonei all'installazione di specifiche tipologie di impianti in attuazione delle predette linee guida.(...) L'allegato 3 prevede, poi, che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei alla realizzazione degli impianti in questione «deve essere differenziata con specifico riguardo alle diverse fonti rinnovabili e alle diverse taglie di impianto» e che non può riguardare «porzioni significative del territorio o zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico–artistico, né tradursi nell'identificazione di fasce di rispetto di dimensioni non giustificate da specifiche e motivate esigenze di tutela». (...) Alla luce del quadro normativo riportato, è possibile procedere all'individuazione della materia nel cui ambito si colloca la disciplina relativa al procedimento in esame. Questa Corte ha già avuto modo di affermare che il legislatore statale, nel dettare tale disciplina, ha «inteso trovare modalità di equilibrio» tra la

competenza esclusiva statale in materia di ambiente e paesaggio e quella concorrente in materia di energia (sentenza n. 275 del 2011). Si è, inoltre, precisato che «il bilanciamento tra le esigenze connesse alla produzione di energia e gli interessi ambientali impone una preventiva ponderazione concertata in ossequio al principio di leale cooperazione» (sentenza n. 192 del 2011). In questa prospettiva, si giustifica l'attribuzione alla Conferenza unificata della competenza ad approvare le linee guida. (...) Ciò premesso, le norme regionali impugnate sono in contrasto con gli evocati parametri costituzionali. Le disposizioni censurate prevedono, infatti, un divieto arbitrario, generalizzato e indiscriminato di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Il legislatore regionale ha individuato le suddette aree senza una adeguata e preventiva istruttoria che tenesse conto dei diversi interessi coinvolti, così come prevista dalle suindicate linee guida, vietando l'installazione di ogni tipo di impianto alimentato da fonte di energia alternativa, indipendentemente dalla sua tipologia o potenza. Questa Corte – in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo – ha affermato che il legislatore regionale non può procedere autonomamente all'individuazione dei siti nei quali non è consentita la costruzione dei suddetti impianti, potendo ciò avvenire solo sulla base delle linee guida nazionali di cui sopra (sentenze nn. 124 e 119 del 2010). In particolare, la Corte, con la sentenza n. 168 del 2010, nel dichiarare la illegittimità costituzionale di una norma regionale analoga a quella oggetto del presente scrutinio, ha affermato che non è consentito «alle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» e ciò in quanto l'adozione delle linee guida nazionali, previste dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Molise 23 dicembre 2010, n. 23, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise)».

Sentenza n. 33 del 2011 (red. De Siervo)

Il sistema delle Conferenze rappresenta il principale strumento per consentire alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione dei contenuti dei provvedimenti legislativi. Tuttavia, il mancato coinvolgimento della Conferenza, anche quando imposto da un atto legislativo, comporta una lesione del principio costituzionale di leale collaborazione solo quando ricorrono i presupposti per l'operatività del principio.

Considerato, 5., 5.5.

«Pregiudiziale rispetto alle altre questioni di legittimità costituzionale (in quanto il suo accoglimento determinerebbe l'assorbimento di tutte le altre) è la doglianza inclusa nell'area tematica I), relativa alla impugnazione del d.lgs. n. 31 del 2010 nella sua interezza. Il contestato eccesso di delega legislativa, unitamente alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, discenderebbe, a detta delle ricorrenti, dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata, come prescritto dall'art. 25, comma 1, della legge delega n. 99 del 2009. (...) In effetti, venendo ad

esaminare il merito della censura, si osserva che il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall’art. 76 Cost. (sentenze n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964). Il vincolo procedurale posto dall’art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione. L’intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell’energia nucleare (sentenza n. 278 del 2010), giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all’esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (sentenza n. 383 del 2005 sulla Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali). Ora, è ben vero che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l’osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (sentenza n. 278 del 2010; v. pure la sentenza n. 437 del 2001). Al tempo stesso, è altrettanto vero che questa Corte ha già avuto occasione di precisare che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (sentenza n. 401 del 2007). Peraltro, «affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007). Nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L’osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni. Da ciò discende, peraltro, la possibilità di scrutinare la questione in oggetto combinando i due parametri – l’art. 76 Cost. ed il principio di leale collaborazione – evocati dalle ricorrenti».

Dispositivo

«dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 31 del 2010 promossa, in riferimento all’art. 76 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 31 del 2006 (red. Silvestri)

Il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti intercorrenti tra Stato e Regioni e, data la sua natura generica, rappresenta un parametro idoneo a regolarli in modo dinamico: ciò comporta la necessità di procedere a continue precisazioni e concretizzazioni di natura legislativa, amministrativa o giurisprudenziale del principio. Una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole integranti il parametro della leale collaborazione è il sistema delle Conferenze che

risponde a una concezione orizzontale e collegiale dei rapporti tra Stato e Regioni, sicché la modalità di attuazione del principio più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali è quella mediante accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nella specie, in materia di demanio idrico, è stato sottoscritto, in sede di Conferenza unificata, un accordo in base al quale il provvedimento finale di sdemanializzazione può essere assunto solo a seguito di parere favorevole di Regioni e Province autonome, tenuto conto degli indirizzi dell’Autorità di bacino. Pertanto, la circolare dell’Agenzia del demanio che scandisce le fasi del procedimento che porta all’atto finale di cessione del bene demaniale al soggetto richiedente, nell’omettere ogni riferimento alla Regione interessata, viola il principio di leale collaborazione.

Considerato, 4.2.

«L’art. 86 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) dispone che «Alla gestione dei beni del demanio idrico provvedono le Regioni e gli enti locali competenti per territorio»; il secondo comma aggiunge: «I proventi dei canoni ricavati dalla utilizzazione del demanio idrico sono introitati dalla Regione». I successivi artt. 89 e 105 elencano in modo dettagliato le funzioni conferite alle Regioni e agli enti locali. Alla luce del nuovo testo dell’art. 118 Cost., dopo la riforma del Titolo V della Parte II, l’attribuzione alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative in materia è sorretta dal principio di sussidiarietà, che implica l’allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo il più possibile prossimo alle comunità amministrative. D’altronde, l’esercizio dei poteri dominicali dello Stato nei confronti dei beni del demanio idrico deve necessariamente ispirarsi anche al principio costituzionale di leale collaborazione, proprio perché occorre in concreto bilanciare l’interesse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni. Questa Corte ha costantemente affermato che 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, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse. In materia di demanio idrico, in sede di Conferenza unificata è stato sottoscritto, nella seduta del 20 giugno 2002, un accordo rilevante per l’oggetto della presente controversia: «Risultando in alcuni casi particolarmente attive le procedure di “sdemanializzazione” (vendita al privato di aree demaniali), il provvedimento finale di sdemanializzazione potrà essere assunto solo a seguito di parere favorevole delle Regioni e Province autonome, tenuto anche conto degli indirizzi della Autorità di bacino». Accordi come quello appena citato rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio, poteri dominicali e interessi delle collettività amministrative. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto. La via di concretizzazione del parametro della leale collaborazione che passa attraverso gli accordi in sede di Conferenza Stato-Regioni appare anche la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale–

collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale–gerarchica degli stessi. Una norma legislativa, come l’art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, intervenuta ad un anno di distanza dal citato accordo, senza che sul punto ci fossero state altre forme di interlocuzione ufficiali ed istituzionali tra Stato e Regioni, si inserisce nel quadro sopra tracciato e deve essere letta al suo interno. Solo in estrema ipotesi si potrebbe concludere per una deliberata ed unilaterale deroga all’accordo da parte dello Stato, a mezzo della norma citata. Come già detto prima, tale conclusione non è autorizzata dal testo della disposizione in parola, che nulla dice a proposito dei rapporti tra istituzioni e si limita a fissare le regole procedurali che devono disciplinare la presentazione delle domande ed i rapporti tra privati e Agenzia del demanio territorialmente competente. (...) L’impugnata circolare dell’Agenzia del demanio si discosta da questo quadro normativo e istituzionale conforme ai principi costituzionali ed omette ogni riferimento alla Regione nello scandire le fasi del procedimento che porta all’atto finale di cessione del bene demaniale al soggetto richiedente. Il diritto all’acquisto dell’area statale interessata dallo sconfinamento è collegato dalla circolare in questione «esclusivamente all’esistenza di un titolo che legittimi sotto il profilo edilizio la realizzazione dell’opera». È agevole notare che invece l’art. 5-*bis* sopra citato non introduce questa esclusività, ma si limita ad individuare i presupposti in base ai quali il privato può richiedere allo Stato la vendita di beni appartenenti al demanio statale, senza nulla disporre in merito all’eventuale intervento di altri enti nel procedimento, peraltro legato al tipo di demanio di cui trattasi. Appare evidente che l’esistenza o meno di un potere consultivo della Regione nella materia specifica del demanio idrico, nei sensi precisati dal citato accordo del 20 giugno 2002, non incide sui presupposti che legittimano il proprietario dell’area che abbia sconfinato in terreno demaniale a chiedere la cessione in proprietà dell’area occupata, nei limiti stabiliti dalla stessa disposizione di legge. Si tratta di due profili distinti, che finiscono per essere sovrapposti dalla trasformazione di un procedimento accelerato di vendita a privati di porzioni di terreno demaniale in una generalizzata sdemanzializzazione *ope legis*, che annulla ogni potere di apprezzamento da parte della Regione sulla sottrazione all’uso pubblico di beni affidati dalla legge alla sua gestione. L’intento di escludere l’interlocuzione di altri enti nel procedimento risulta evidente in un altro passo dell’atto impugnato, nel quale testualmente si legge, con riferimento al citato art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003: «Per effetto di tale norma i beni di demanio pubblico interessati dallo sconfinamento che costituiranno oggetto di alienazione sono da considerarsi tacitamente sdemanzializzati senza necessità di apposito provvedimento che ne sancisca il passaggio al Patrimonio dello Stato e di acquisizione di ulteriori diversi pareri». Viene pure stabilito, nella circolare in questione, che «devono ritenersi automaticamente sospesi gli eventuali procedimenti amministrativi di sdemanzializzazione interessanti tali beni ancora pendenti stante l’effetto conseguito *ope legis*». Non spetta a questa Corte, ma al giudice competente, valutare la legittimità dell’atto in relazione alla legislazione ordinaria vigente ed in particolare allo stesso art. 5-*bis* del d.l. n. 143 del 2003, di cui l’atto stesso si pone come attuazione. Uguale affermazione deve farsi a proposito della previsione, ampiamente censurata dalla ricorrente Regione, di una sorta di automatico effetto traslativo delle autorizzazioni e dei pareri ottenuti dal privato sconfinante per il proprio terreno sulla porzione di terreno demaniale occupato, ancorché lo stesso sia gravato dal vincolo paesaggistico e ambientale, considerato dal medesimo art. 5-*bis* come ostativo all’inclusione dei beni ad esso sottoposti nel novero di quelli cedibili a terzi con la procedura accelerata prevista. Ciò che invece deve essere censurato in questa sede è la totale esclusione della Regione dal procedimento delineato dall’atto impugnato. Tale esclusione non è conseguenza necessaria della legislazione ordinaria vigente, che al contrario richiede come indispensabile la partecipazione della Regione in quanto portatrice di interessi costituzionalmente protetti delle collettività locali. La chiusura unilaterale del procedimento prescritto dell’Agenzia del demanio menoma, pertanto, in modo illegittimo la sfera di attribuzioni della ricorrente e si pone in violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni».

Dispositivo

«dichiara che non spetta allo Stato, e per esso all’Agenzia del demanio, escludere la partecipazione delle Regioni al procedimento diretto all’alienazione di aree situate nel territorio della stessa Regione e appartenenti al demanio idrico dello Stato, disciplinato dalla circolare dell’Agenzia del demanio, Direzione generale, del 23 settembre 2003, prot. 2003/35540/NOR, avente ad oggetto «Decreto legge 24 giugno 2003 n. 143 convertito con legge 1 agosto 2003 n. 212 recante “Disposizioni urgenti in tema di versamento e riscossione di tributi, di fondazioni bancarie e di gare indette dalla Consip S.p.A., nonché di alienazione di aree appartenenti al Patrimonio e al Demanio dello Stato” pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 dell’11 agosto 2003 s.o. n. 131/L», e conseguentemente annulla, per quanto di ragione, la predetta circolare dell’Agenzia del demanio».

Sentenza n. 62 del 2005 (red. Onida)

Quando gli interventi di tutela ambientale individuati come necessari dallo Stato concernono l’uso del territorio, la sovrapposizione con la relativa competenza concorrente, oltre che con altre competenze regionali, impone che nella fase di attuazione siano adottate opportune forme di collaborazione con le Regioni, di volta in volta individuate in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura delle esigenze unitarie da soddisfare. Nel caso di specie, la normativa individua uno strumento di collaborazione adeguato nell’intesa, in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, ai fini della determinazione dei siti ove collocare gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi pericolosi. Al contrario, la predetta normativa non indica uno strumento di collaborazione idoneo quando stabilisce che la validazione, specifica localizzazione e realizzazione dell’impianto è disposta dal Consiglio dei ministri, previa intesa in Conferenza, in quanto si richiede il coinvolgimento diretto della Regione nel cui territorio l’opera è destinata a sorgere, i cui interessi devono essere adeguatamente tutelati.

Considerato, 16., 17.

«Tuttavia, quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l’uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l’intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall’altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (cfr. sentenza n. 303 del 2003). Il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all’intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte. Nella specie, i procedimenti configurati dal decreto-legge impugnato concernono sia la individuazione del sito in cui collocare il Deposito, e dunque la scelta dell’area più idonea sotto il profilo tecnico e in relazione ad ogni altra circostanza rilevante, sia la concreta localizzazione e la realizzazione dell’impianto. Sotto il primo profilo è corretto il coinvolgimento, che il decreto-legge attua, delle Regioni e delle autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, chiamata a cercare l’intesa sulla individuazione del sito (art. 1, comma 1, del decreto-legge impugnato). Naturalmente, ove l’intesa non venga raggiunta, lo Stato deve essere posto in condizioni

di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale. Pertanto, non si presta a censure la previsione secondo cui, in caso di mancata intesa, la individuazione del sito è rimessa, secondo uno schema ben noto ed usuale, ad un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, e dunque col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo, che assicura il livello adeguato di relazione fra organi centrali e autonomie regionali costituzionalmente garantite. Parimenti appare idonea ad assicurare la tutela degli interessi degli enti territoriali la previsione secondo cui, nella apposita Commissione tecnico-scientifica incaricata di fornire pareri e studi, quattro membri sono nominati dalla Conferenza unificata, mentre il Presidente (in base alla modifica introdotta nell'art. 2, comma 3, del decreto-legge dall'art. 1, comma 196, della legge n. 239 del 2004) è nominato dal Presidente del Consiglio d'intesa con la medesima Conferenza unificata. (...) Quando però, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla sua "validazione", alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata. Non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata (cfr. sentenze n. 338 del 1994, n. 242 del 1997, n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004). Da questo punto di vista, la disciplina recata dal decreto-legge impugnato è carente. Infatti, essa prevede che alla "validazione" del sito provveda il Consiglio dei ministri, sulla base degli studi della Commissione tecnico-scientifica, e sentiti i soli pareri di enti nazionali (l'Agenzia per la protezione dell'ambiente, il CNR e l'ENEA: art. 1, comma 4-bis). A sua volta il Commissario straordinario statale provvede, fra l'altro, anche in deroga alla normativa vigente, ad approvare i progetti (art. 2, comma 1, lettera f). È dunque necessario, al fine di ricondurre tali previsioni a conformità alla Costituzione, che siano previste forme di partecipazione al procedimento della Regione interessata, fermo restando che in caso di dissenso irrimediabile possono essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedurali (...). In definitiva, i soli artt. 1, comma 4-bis, e 2, comma 1, lettera f, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione nel cui territorio l'opera sia destinata ad essere realizzata. (...)».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368, nella parte in cui non prevede una forma di partecipazione della Regione interessata, nei sensi di cui in motivazione, al procedimento di "validazione" del sito».

Sentenza n. 116 del 1994 (red. Baldassarre)

La Conferenza di cui all'art. 12 della legge n. 400 del 1988 non è un organo statale o regionale, ma è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica tra Stato e Regioni:

un'istituzione che opera nella comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione tra Stato e Regioni.

Considerato, 4.

«In secondo luogo, non può condividersi l'opinione che la sede nella quale, a norma dell'art. 6 del decreto-legge n. 384 del 1992, deve essere perseguita l'intesa – cioè la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province di Trento e di Bolzano – debba essere configurata come un organo statale o, quantomeno, un organo che esprime anche le indicazioni dello Stato. Per quel che qui rileva, la Conferenza disciplinata dall'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400, lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle regioni (e delle province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le regioni (e province autonome), prevista dal predetto art. 12 al fine di favorire il raccordo e la collaborazione fra l'uno e le altre. In quanto tale, la Conferenza è un'istituzione operante nell'ambito della comunità nazionale come strumento per l'attuazione della cooperazione fra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome)».

3.2. L'intesa

Sentenza n. 187 del 2021 (red. Zanon)

Il decreto-legge recante la “Governance del piano nazionale di ripresa e resilienza”, modificando una precedente norma, ha previsto che la nomina del Commissario straordinario che presiede il Comitato di indirizzo per la Zona Economica Speciale avvenga, anziché con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Presidente della Regione interessata. La modifica rende prive di attualità ed effettività le censure per mancata attuazione del principio di leale collaborazione, proposte in relazione alla precedente formulazione della norma, in base alla quale il Comitato di indirizzo veniva presieduto da un soggetto nominato al di fuori di qualsiasi intesa con la Regione interessata.

Considerato, 5., 6., 7.

«Con un secondo gruppo di censure, la Regione Siciliana ha impugnato l'art. 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui modifica l'art. 4 del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, nella legge 3 agosto 2017, n. 123. La disposizione censurata stabilisce che il «soggetto per l'amministrazione dell'area ZES» (Zona economica speciale) «è identificato in un Comitato di indirizzo composto da un commissario straordinario del Governo, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, che lo presiede». Secondo la ricorrente, tale previsione violerebbe gli «articoli 14, 17 e 20 dello Statuto della Regione Siciliana» nonché, anche «in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001», gli «articoli 5, 118, 119 e 120 della Costituzione, per la mancata attuazione del principio di leale collaborazione dagli stessi sancito». La previgente disciplina stabiliva che a presiedere il Comitato di indirizzo fosse il Presidente dell'Autorità di sistema portuale (di seguito: AdSP), nominato, ai sensi dell'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti «d'intesa con il Presidente o i Presidenti della Regione interessata». Nella prospettiva della ricorrente, questa procedura garantiva la partecipazione regionale alla decisione: sarebbero, infatti, l'importanza strategica delle Zone economiche speciali (di seguito: ZES) e le loro rilevanti funzioni, da un lato, la molteplicità delle competenze regionali coinvolte dalla loro istituzione e operatività, dall'altro, a evidenziare la necessità che la «direzione al vertice (...) sia il frutto di una codeterminazione con la Regione richiedente l'istituzione della singola Zona». (...) Preliminarmente a qualunque considerazione di merito, va osservato che, in prossimità dell'udienza di fronte a questa Corte, il legislatore ha sensibilmente modificato la disciplina relativa alla composizione del Comitato di indirizzo e, in particolare, alle modalità di nomina del commissario straordinario del Governo. L'art. 57, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), successivamente convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, ha infatti soppresso, quanto a tali ultime modalità (previste all'art. 4, comma 6, del d.l. n. 91 del 2017, come convertito), il riferimento alla procedura prevista all'art. 11 della legge n. 400 del 1988. Inoltre, l'art. 57, comma 1, lettera a), numero 2), del medesimo d.l. ha inserito – dopo il citato comma 6 dell'art. 4 del d.l. n. 91 del 2017 – un comma 6-bis, ai cui sensi alla nomina del commissario si procede «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, d'intesa con il Presidente della Regione

interessata». In caso di mancato perfezionamento dell'intesa nel termine di sessanta giorni dalla proposta, si prevede che «il Ministro per il sud e la coesione territoriale sottopone la questione al Consiglio dei ministri che provvede con deliberazione motivata». Si stabilisce, infine, che «[i] Commissari nominati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione cessano, ove non confermati, entro sessanta giorni dalla medesima data». (...) La descritta disciplina presenta con ogni evidenza carattere satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso. La Regione Siciliana lamenta, infatti, che il principio di leale collaborazione sarebbe leso dalla scelta di far presiedere il Comitato di indirizzo della ZES da un soggetto nominato «al di fuori di qualsiasi intesa» con la Regione interessata. Le disposizioni sopravvenute, viceversa, introducono una nuova procedura di nomina, nel cui ambito è proprio prevista un'intesa con il Presidente della Regione interessata, ciò che elide l'asserita lesione del principio di leale collaborazione e soddisfa la pretesa della ricorrente. Inoltre, l'originaria disciplina oggetto di impugnazione non è stata applicata con riferimento a ZES istituite nella Sicilia occidentale e in quella orientale, come attestato dalla circostanza che, alla data di entrata in vigore dell'art. 57 del d.l. n. 77 del 2021, nella Gazzetta Ufficiale non risultava pubblicata la notizia del conferimento, con decreti del Presidente della Repubblica, dei relativi incarichi, come invece previsto dall'art. 11 della legge n. 400 del 1988 (mentre risultano pubblicate le notizie relative alle nomine dei commissari straordinari relativi a ZES istituite in Regioni diverse)».

Dispositivo

«(...) dichiara inammissibili le questioni di legittimità dell'art. 1, comma 316, lettera a), della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 239 del 2013 (red. Criscuolo)

Nelle materie di competenza concorrente, è costituzionalmente illegittima una norma che, in spregio alla necessità di un'intesa imposta dal principio di leale collaborazione, attribuisce carattere decisivo alla volontà di una sola parte. In particolare, quando è prescritta un'intesa forte, come in ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni regionali, il mancato raggiungimento della stessa non consente l'adozione unilaterale del provvedimento, dovendosi procedere alla reiterazione delle trattative. Nella specie, in relazione al conferimento di titoli minerari, si prevede che, nel caso di mancata espressione di intese o assensi da parte delle Regioni interessate nei termini stabiliti, seguita da ulteriore inerzia nonostante l'invito ministeriale a provvedervi, il Ministero investe la Presidenza del Consiglio dei ministri che adotta l'atto con la partecipazione della Regione interessata. La norma non determina una violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non consente il superamento con decisione unilaterale di un'intesa forte, declassandola a intesa debole, ma reca disposizioni finalizzate a superare forme di inerzia delle Regioni, integranti ipotesi di mancata collaborazione, attuando in tal modo il principio.

Considerato, I., 3.

«La norma censurata determinerebbe un sostanziale “declassamento” dei rapporti tra lo Stato e la Regione, passando da un livello d'intesa “in senso forte” ad una intesa “in senso debole”, come tale non idonea a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione nella materia (sono richiamate

le sentenze di questa Corte n. 179 del 2012, n. 165 del 2011 e n. 383 del 2005). Sarebbe pregiudicata, dunque, la possibilità per la Regione di manifestare qualsiasi forma di motivato dissenso. Del resto, questa Corte avrebbe più volte affermato che la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica l'illegittimità di una norma contenente la drastica previsione del carattere decisivo della volontà di una sola parte. Il detto principio in tal caso sarebbe violato, con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale in materie rientranti nella potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni (come nella specie, in cui verrebbero in rilievo il governo del territorio, nonché la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia). (...) Ebbene, la norma qui censurata mira per l'appunto a superare tali forme di inerzia, che diano luogo ad ingiustificate stasi del procedimento. Infatti, essa fa riferimento al caso di «mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa comunque denominati», al caso «di mancata definizione dell'intesa» e ai casi «di mancato rispetto da parte delle amministrazioni regionali dei termini per l'espressione dei pareri o per l'emanazione degli atti di propria competenza». Dinanzi a queste fattispecie, già concretanti di per sé forme di inerzia delle amministrazioni regionali, il legislatore statale, solo in caso di «ulteriore inerzia» delle amministrazioni stesse, a seguito dell'invito rivolto alle medesime di provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni, prevede la rimessione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale decide in merito con la partecipazione della Regione interessata. Nel caso di specie, dunque, non ricorre l'ipotesi del superamento, con decisione unilaterale di una delle parti, di atti a struttura necessariamente bilaterale (cosiddette intese forti), in quanto «le idonee procedure per consentire reiterate trattative» sono necessarie perché volte a superare le «divergenze» (è citata la sentenza n. 179 del 2012). Invece, nella norma in esame sono contemplate condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione. L'intenzione del legislatore di superare con la norma in questione le situazioni di "stallo" nel settore energetico si evince anche dai lavori parlamentari, segnatamente, dalla relazione illustrativa, la quale «evidenzia come molti procedimenti relativi alla realizzazione di infrastrutture energetiche strategiche risultino fortemente rallentati o sospesi, anche per anni, a causa dell'inerzia delle amministrazioni regionali aventi competenza concorrente nell'autorizzazione o concessione relativa alle opere da realizzare». La disposizione, dunque, è finalizzata a superare le dette forme di inerzia e, pertanto, in tali sensi interpretata, non viola le competenze costituzionali della Regione, né si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione, che anzi tende ad attuare».

Dispositivo

«dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012, promossa dalla Regione Basilicata, in riferimento all'art. 117 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 331 del 2010 (red. De Siervo)

Quando una normativa di settore è ascrivibile, secondo un criterio di prevalenza, alla competenza concorrente, l'esercizio delle relative funzioni amministrative deve essere improntato a forme di collaborazione, da rinvenirsi nell'intesa tra Stato e Regione. Il carattere costituzionalmente dovuto

dell'intesa non rende irrilevante la competenza legislativa a dettare la relativa disciplina che appartiene allo Stato, non solo nelle materie di sua competenza esclusiva, ma anche in quelle di competenza concorrente, rispetto alle quali la determinazione delle forme e dei modi della collaborazione integra un principio fondamentale. Attesa la riconducibilità della disciplina dello stoccaggio di rifiuti radioattivi alla materia di competenza esclusiva statale della tutela ambientale, spetta al legislatore nazionale disciplinare l'intesa sulla localizzazione degli impianti. Parimenti, costituendo principio fondamentale della materia di competenza concorrente relativa alla produzione di energia, compete al legislatore statale la disciplina dell'intesa.

Considerato, 7.

«Le questioni basate sull' artt. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma Cost., sono fondate. Questa Corte, con la sentenza n. 278 del 2010, ha già chiarito a quali titoli di competenza vadano ascritte disposizioni normative concernenti il settore dell'energia nucleare e dei rifiuti radioattivi. Quanto a questi ultimi, in particolare, si è ribadito, in conformità alla precedente giurisprudenza (sentenze n. 247 del 2006 e n. 62 del 2005), che si verte nella materia, di competenza esclusiva statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), mentre, con riguardo agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha condotto ad indicare come prioritaria la materia, a riparto concorrente, della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 278 del 2010, punto 12 del Considerato in diritto). La disciplina di localizzazione degli impianti produttivi e di stoccaggio, nonché dei depositi di rifiuti radioattivi, si distribuisce pertanto tra Stato e Regioni secondo tali coordinate, ferma restando la necessità di forme di collaborazione all'esercizio delle relative funzioni amministrative che la Costituzione assicura al sistema regionale, e che vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell'intesa tra Stato e Regione interessata. La disciplina normativa di queste forme collaborative e dell'intesa stessa, spetta, di conseguenza, al legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia: si tratta, vale a dire, del legislatore statale, sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell'ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all'energia. Anche in quest'ultimo caso, infatti, 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. Né può dirsi, come fa la difesa della Regione Puglia, che il carattere costituzionalmente dovuto dell'intesa renderebbe privo di rilievo il fatto che essa sia stata prevista espressamente dalla legge regionale, anziché da quella nazionale. Questo modo di ragionare confonde, infatti, due questioni diverse, ovvero i vincoli costituzionali che il legislatore è tenuto ad osservare, da un lato, e la competenza legislativa a disciplinare una fattispecie in accordo con detti vincoli, dall'altro lato. Se, con riguardo al primo profilo, questa stessa Corte ha evidenziato la necessità di garantire adeguate forme di coinvolgimento della Regione interessata (sentenza n. 278 del 2010, punto 13 del Considerato in diritto), con riguardo alla seconda questione, è evidente che a tale compito dovrà attendere il legislatore cui spetta la relativa competenza in base all'art. 117, secondo comma, lettera s) Cost., ossia il legislatore statale. (...) Pertanto, le disposizioni impugnate contrastano con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nella parte in cui disciplinano i depositi di materiali e rifiuti radioattivi, e con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte relativa agli impianti di produzione, fabbricazione, stoccaggio dell'energia nucleare e del combustibile, e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime, con assorbimento di ogni altra residua censura».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2009, n. 30 (Disposizioni in materia di energia nucleare);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Basilicata n. 1 del 2010;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Campania n. 2 del 2010 (...).».

Sentenza n. 383 del 2005 (red. De Siervo)

La norma statale introdotta dalla legge per il riordino del settore energetico che prevede, in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione interessata nel termine stabilito, il potere sostitutivo dello Stato per autorizzare la costruzione e l'esercizio degli elettrodotti viola l'art. 120 Cost. e il principio di leale collaborazione. In assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi statali, l'art.120, secondo comma, Cost non è applicabile alle ipotesi in cui l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e regionali per l'esercizio concreto, a livello statale, della funzione amministrativa in materie di competenza legislativa regionale. Una norma che affidi allo Stato l'esercizio di simili funzioni amministrative è conforme alla Costituzione solo se prescrive un'intesa "in senso forte" tra Stato e Regione interessata, non superabile con una decisione unilaterale. Il legislatore può individuare procedure volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui insorgano difficoltà a conseguire l'intesa che, comunque, in nessun caso può prescindere dalla garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte.

Considerato, 30.

«La Regione Toscana e la Provincia autonoma di Trento impugnano l'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004 anche nella parte in cui introduce il comma 4-bis dell'art. 1-sexies del decreto-legge n. 239 del 2003, disponendo che in caso di mancato conseguimento dell'intesa con la Regione o le Regioni interessate nel termine prescritto per il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli elettrodotti, «lo Stato esercita il potere sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione, nel rispetto dei principî di sussidiarietà e leale collaborazione ed autorizza le opere di cui al comma 1, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per le attività produttive previo concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio». Questa disposizione, secondo la Regione Toscana, contrasterebbe con l'art. 120 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto prevederebbe e disciplinerebbe una ipotesi di potere sostitutivo statale al di fuori dei presupposti costituzionali. Tale potere, inoltre, ad avviso della Provincia di Trento, non sarebbe attribuito al Governo nella sua collegialità e comunque – secondo entrambe le ricorrenti – sarebbe inadeguatamente definito da una semplice legge ordinaria. Ancora, le ricorrenti sostengono che i presupposti per il suo esercizio sarebbero individuati non solo nella paralisi procedimentale imputabile ad inerzia della Regione ma anche in ogni tipo di dissenso, anche pienamente motivato, con un conseguente declassamento dei rapporti fra Regioni e Stato dal livello delle intese in senso forte a quello delle intese in senso debole, come tali non idonee a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. Infine, fa osservare la Provincia di Trento, oggetto della sostituzione sarebbe un atto di autonomia politica, come tale non sostituibile da un atto statale, con la conseguenza che una

predeterminazione del genere farebbe venir meno la spinta a ricercare effettivamente l'intesa. La censura è fondata. Anche volendosi superare in via di interpretazione sistematica il rilievo fondato sulla apparente elusione della competenza esclusiva del Governo, nella sua collegialità, in tema di esercizio dei poteri sostitutivi, il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato ad ipotesi, come quella prevista dalla disciplina impugnata, nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato. Nell'attuale situazione, infatti, come questa Corte ha più volte ribadito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 (cfr., da ultimo, le sentenze n. 242 e n. 285 del 2005), tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la "chiamata in sussidiarietà" di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese "in senso forte", ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale. L'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-bis nell'art. 1-sexies del decreto-legge n. 239 del 2003».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 26, della legge n. 239 del 2004, nella parte in cui introduce il comma 4-bis nell'art. 1-sexies, del decreto-legge n. 239 del 2003, convertito, con modificazioni, nella legge n. 290 del 2003».

Sentenza n. 6 del 2004 (red. De Siervo)

I due distinti livelli di partecipazione delle Regioni allo speciale procedimento di individuazione e autorizzazione degli impianti di energia elettrica – consistenti in una previa intesa con l'insieme delle Regioni in sede di Conferenza permanente e in una successiva intesa di tipo "forte" con la Regione interessata dall'installazione dell'impianto – integrano modalità collaborative idonee a garantire gli interessi regionali. Peraltro, non mancano strumenti di tutela in caso di prassi applicative non rispettose del principio di leale collaborazione.

Considerato, 7.

«(...) Resta da valutare il rispetto dell'ultimo criterio indicato, in relazione alla necessaria previsione di idonee forme di intesa e collaborazione tra il livello statale e i livelli regionali. Da quest'ultimo punto di vista devono considerarsi adeguati i due distinti livelli di partecipazione delle Regioni disciplinati nel d.l. n. 7 del 2002, quale convertito dalla legge n. 55 del 2002: per il primo comma dell'art. 1, quale opportunamente modificato in sede di conversione, la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica che sono oggetto di questi speciali procedimenti viene effettuata "previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano"; per il secondo comma dell'art. 1, l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto "è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata". Appare evidente che quest'ultima va considerata come un'intesa "forte", nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento – come, del resto, ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato – a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc. I due distinti livelli di partecipazione – dell'insieme delle Regioni nel primo caso e della Regione direttamente interessata nel secondo – realizzano quindi, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio unitario delle funzioni disciplinate negli atti impugnati. Né mancano, ovviamente, strumenti di tutela contro eventuali prassi applicative che non risultassero in concreto rispettose della doverosa leale collaborazione fra Stato e Regioni. L'insieme di tali considerazioni evidenzia quindi l'infondatezza dei rilievi delle Regioni ricorrenti relativamente alla pretesa violazione dell'art. 118 Cost., sia in riferimento ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, sia per quel che concerne la fonte statale utilizzata».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Umbria avverso l'art. 1, commi 2, 3, 4 e 5 del predetto decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7, nonché dello stesso decreto-legge n. 7 del 2002, così come convertito dalla legge 9 aprile 2002, n. 55 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 febbraio 2002, n. 7 recante – Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale), per violazione dell'art. 97, primo comma, Cost. e del principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 351 del 1991 (red. Cheli)

L'intesa, quale modalità di attuazione del principio di leale collaborazione, postula la paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto ad essa soggetto, anche a seguito di reiterate trattative volte a superare le divergenze. In assenza di termini certi per la conclusione del procedimento, l'applicazione del principio di leale collaborazione, se da un lato non può condurre a situazioni paralizzanti che comprometterebbero il buon andamento dell'amministrazione, dall'altro non può giustificare un declassamento dell'attività di codeterminazione in attività consultiva non

vincolante. Pertanto, visto il diniego di intesa della Regione Veneto sull'assegnazione all'Ispettorato generale enti disciolti di determinati beni immobili già appartenenti all'Istituto nazionale per l'assicurazione delle malattie e ubicati nel territorio regionale, il decreto del Ministro delle finanze che dispone la predetta assegnazione non avrebbe dovuto essere adottato.

Considerato, I., 4.

«La Regione Veneto ha sollevato conflitto di attribuzioni in relazione al decreto emanato in data 24 ottobre 1990 dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro delle finanze, nella parte in cui (art. 1, secondo comma) tale decreto ha disposto, ai sensi dell'art. 65 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, l'assegnazione in liquidazione all'Ispettorato generale enti disciolti di determinati beni immobili già appartenenti all'Istituto nazionale per l'assicurazione delle malattie (I.N.A.M.) ed ubicati nel territorio della Regione Veneto, nonostante il diniego dell'intesa in ordine a tale assegnazione espresso dalla stessa Regione con deliberazione del Consiglio regionale del 9 marzo 1989. A giudizio della ricorrente il decreto, nella parte impugnata, avrebbe leso le competenze costituzionalmente garantite alla Regione in materia sanitaria, in violazione degli artt. 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché dell'art. 134 della Costituzione e del principio di leale cooperazione. (...) Come più volte affermato da questa Corte (v. da ultimo, sentt. n. 21 del 1991 e n. 337 del 1989), lo strumento dell'intesa – che costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e le Regioni – si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto sottoposto ad intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo. È pur vero che tale forma di partecipazione, proprio in quanto ispirata a esigenze di leale cooperazione, non deve condurre a situazioni paralizzanti né tradursi in una lesione del principio di buon andamento dell'amministrazione, quale quella che si verrebbe a determinare ove il procedimento non dovesse concludersi entro termini ragionevoli. Ma questo giusto rilievo – se rende certamente auspicabile la previsione da parte del legislatore, nelle ipotesi di intesa, di termini certi per la conclusione del procedimento, nonché di meccanismi sostitutivi destinati a superare eventuali atteggiamenti ostruzionistici – non può, d'altro canto, giustificare, in assenza di tali termini e di tali meccanismi, un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante (v. sent. n. 747 del 1988)».

Dispositivo

«Dichiara che non spetta allo Stato disporre l'attribuzione in liquidazione all'Ispettorato generale enti disciolti, ai sensi dell'art. 65 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dei beni immobili appartenenti al disciolto Istituto nazionale per l'assicurazione delle malattie, ubicati nel territorio della Regione Veneto, nonostante il diniego dell'intesa espresso dal Consiglio regionale con deliberazione del 9 marzo 1989, n. 884.

«Annulla conseguentemente il decreto emanato in data 24 ottobre 1990 dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro delle finanze, nella parte in cui (art. 1, secondo comma) attribuisce al predetto Ispettorato generale enti disciolti determinati beni immobili appartenenti al disciolto Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, ubicati nel territorio della Regione Veneto».

3.3. Il parere

Sentenza n. 72 del 2019 (red. Zanon)

La disciplina dei distretti del cibo integra un'ipotesi di sovrapposizione di competenze statali e regionali e, pertanto, il parere in sede di Conferenza Stato-Regioni non è uno strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni nella predisposizione del decreto ministeriale in materia, in quanto attribuisce alla Conferenza un ruolo meramente consultivo.

Considerato, 4.

«È fondata la questione proposta per violazione del principio di leale collaborazione. L'elenco delle finalità che il legislatore statale intende perseguire attraverso l'istituzione dei distretti del cibo (art. 13, comma 1, del d.lgs. n. 228 del 2001, come modificato dalla disposizione impugnata) mostra che la disciplina statale interviene in un vasto ambito di materie, interessando competenze non soltanto statali, ma anche concorrenti e regionali. Le finalità in parola incrociano varie attribuzioni materiali di competenza elencate dall'art. 117 Cost. Così, la disposizione richiama l'obiettivo di promuovere lo sviluppo territoriale, la coesione e l'inclusione sociale, quello di favorire 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. Inoltre, l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017 contiene un insistito riferimento ai sistemi produttivi locali caratterizzati da una elevata concentrazione di piccole e medie imprese agricole e agroalimentari, rivelando l'obiettivo di favorire lo sviluppo economico e industriale territoriale, espressione di sintesi suscettibile di per sé di rinviare a una pluralità di materie (così già la sentenza n. 165 del 2007). 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). Vi è altresì incidenza sulla materia "agricoltura", di competenza regionale residuale (sentenze n. 261 del 2017, n. 60 e n. 38 del 2015). L'intreccio fra ambiti materiali diversi che caratterizza la disciplina in esame non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra (*ex plurimis*, sentenze n. 198 e n. 137 del 2018; n. 261, n. 170 e n. 114 del 2017; n. 287 e n. 251 del 2016), mentre nel caso di specie nessuno degli ambiti materiali, né dal punto di vista qualitativo, né da quello quantitativo (sentenze n. 21 e n. 1 del 2016, n. 140 del 2015), manifesta un rilievo prevalente sugli altri. Versandosi perciò in un caso in cui la legge statale interviene in un ambito caratterizzato da inscindibile sovrapposizione o intreccio di competenze («nodo inestricabile»), secondo l'espressione utilizzata dalla sentenza n. 21 del 2016), è ineludibile, in applicazione del principio di leale collaborazione, la predisposizione, da parte della legge statale – pur pienamente legittimata a intervenire – di un'adeguata modalità di coinvolgimento delle Regioni, con l'obiettivo di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze in questione con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie. Nel caso di specie, strumento adeguato non è il parere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché una tale previsione si esaurisce nell'attribuzione alla Conferenza di un mero ruolo consultivo in relazione al contenuto di un atto predeterminato da un altro soggetto (sentenza n. 171 del 2018). È invece necessario che il decreto ministeriale volto a dare

attuazione alla legge statale sia preceduto dall'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, poiché solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'atto (analogamente, sentenza n. 261 del 2017). È perciò costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 228 del 2001, stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 499, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57), stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato «sentita la» Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché «previa intesa in sede di» detta Conferenza (...).»

Sentenza n. 198 del 2018 (red. Modugno, Barbera)

Le disposizioni adottate nell'esercizio della delega legislativa per la riforma della disciplina della VIA, pur non avendo recepito tutte le indicazioni contenute nel parere della Conferenza Stato-Regioni, non risultano lesive del principio di leale collaborazione. Invero, il legislatore delegato non era tenuto a recepire le predette indicazioni, considerato che la formula del parere non richiede una reiterazione delle trattative volte al raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza. Infatti, la delega non concerne una materia caratterizzata da una inscindibile sovrapposizione di competenze e pertanto, nell'esercitarla, il Governo non è tenuto ad acquisire un accordo in sede di Conferenza.

Considerato, 22.

«Ad avviso delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, sarebbero altresì illegittimi gli artt. 3, 5, 8, 9, 12, 13, 14, 16, 17, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, per violazione del principio di leale collaborazione, desumibile dagli artt. 5, 117 e 118 Cost., in combinato disposto con le competenze statutarie, perché il decreto, oltre a non essere stato preceduto dall'intesa, non avrebbe accolto le proposte emendative avanzate in sede di Conferenza Stato-Regioni. (...) Inammissibili, per le ragioni già esposte, le censure circa la mancata previa intesa, non sono fondate le questioni relative alla violazione del principio di leale collaborazione per il mancato recepimento, da parte del Governo, delle indicazioni espresse nel parere favorevole condizionato adottato dalla Conferenza Stato-Regioni. (...) Il Governo, infatti, non era obbligato a recepire tutte le richieste avanzate dalle Regioni in Conferenza permanente. La formula del parere non richiede quella reiterazione delle trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo che questa Corte richiede, invece, nelle ipotesi di intreccio inestricabile di competenze o di chiamata in sussidiarietà (*ex plurimis*, sentenze n. 74 del

2018, n. 251 e n. 1 del 2016). D'altro canto, va pure rilevato che il Governo non ha mostrato, in concreto, un atteggiamento di radicale preclusione rispetto alle esigenze regionali, come mostra l'accettazione di parte delle indicazioni emerse in Conferenza (con riguardo, ad esempio, alla consultazione pubblica in materia di verifica di assoggettabilità a VIA o all'inserimento, a seguito di apposito coordinamento normativo, del procedimento unico regionale in materia ambientale nel corpo cod. ambiente)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettere g) e h), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento all'art. 3 della legge cost. n. 3 del 1948, all'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), agli artt. 3, 97 e 117 Cost, anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost., dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe».

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 12, 13, 14, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, promosse, in riferimento agli artt. 4 e 5 della legge cost. n. 1 del 1963, nonché agli artt. 5, 117 e 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 171 del 2018 (red. Amato)

La disciplina degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, che ne definisce gli obiettivi generali, gli interventi nonché gli standard qualitativi, è riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia di difesa, laddove la concreta definizione dei progetti può interessare anche ambiti di competenza regionale. La previsione che i piani annuali relativi alla programmazione del servizio civile universale siano predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con il coinvolgimento delle Regioni e approvati con d. P. C. m., sentita la Conferenza Stato-Regioni, non viola il principio di leale collaborazione. Infatti, la norma non implica una sovrapposizione di competenze tale da richiedere che gli interventi statali siano concertati con le Regioni mediante intesa in sede di Conferenza, essendo sufficiente che la stessa svolga un ruolo consultivo.

Considerato, 7.1.1., 7.1.2., 7.3., 7.3.1., 7.3.2., 7.3.3.

«L'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, viene censurato non tanto per la previsione del mero parere della Conferenza Stato-Regioni sul decreto di adozione dei piani, quanto per la mancata previsione dell'intesa "forte" di cui all'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3). La novella legislativa, invece, ha introdotto l'intesa ex art. 3, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali), che, decorso il termine ivi previsto, può essere superata con delibera

motivata del Consiglio dei ministri. (...) È indubbio che l'intesa, debole o forte che sia, costituisce comunque un atto radicalmente diverso dal parere. Nel primo caso, infatti, la Conferenza Stato-Regioni partecipa alla definizione del contenuto dell'atto; nel secondo caso, invece, svolge un mero ruolo consultivo in relazione ad un contenuto predeterminato da un altro soggetto. Da ciò si desume l'insussistenza dei presupposti per il trasferimento della questione sulla disposizione sopravvenuta e, pertanto, lo scrutinio di costituzionalità deve essere effettuato sul testo originario dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. n. 40 del 2017. (...) Nel merito le questioni non sono fondate. (...) Le disposizioni oggetto di censura disciplinano taluni aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, che devono essere ricondotti alla potestà esclusiva statale in materia di «difesa» ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost. Come già affermato da questa Corte, infatti, l'art. 52 Cost. configura la difesa della Patria come sacro dovere, che ha un'estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Si tratta di un dovere che si collega intimamente e indissolubilmente all'appartenenza alla comunità nazionale e trascende lo stesso dovere del servizio militare. (...) Alla luce di tale ricostruzione, pertanto, la disciplina del servizio civile nazionale, anche di quello di natura volontaria, non può che rientrare nella competenza statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ove si riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate», ma anche la «difesa», che, come sottolineato, comprende altresì forme di difesa «civile», concorrenti con la difesa «armata» della Patria (sentenze n. 119 del 2015 e n. 228 del 2004). Come già affermato da questa Corte, nella potestà esclusiva dello Stato rientrano gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, mentre quelli concernenti i vari settori materiali restano soggetti alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente (sentenze n. 431 del 2005 e n. 228 del 2004). La legge regionale, dunque, può senz'altro intervenire negli ambiti di propria competenza, nel rispetto però delle linee d'indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale recanti le caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale, non potendosi mai rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni (sentenza n. 309 del 2013). Quanto affermato, nondimeno, non esclude che, al fine di assicurare la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti, l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al rispetto del principio di leale collaborazione (sentenza n. 58 del 2007). Le esigenze di una disciplina unitaria, d'altronde, in un ordinamento a struttura regionalista fondato sui principi di cui all'art. 5 Cost., non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili, specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni (sentenza n. 61 del 2018). (...) Ciò precisato, l'art. 4 del d.lgs. n. 40 del 2017 disciplina la programmazione del servizio civile universale, realizzata con un piano triennale, articolato per piani annuali e attuato attraverso gli specifici programmi d'intervento proposti dagli enti di servizio civile universale. Attraverso i piani, tenuto conto del contesto nazionale, internazionale, delle specificità delle aree geografiche e delle risorse disponibili, sono definiti gli obiettivi generali del servizio civile, gli interventi, con l'indicazione di quelli prioritari, nonché i relativi standard qualitativi. Gli interventi possono riguardare i vari settori previsti dall'art. 3 del medesimo d.lgs. n. 40 del 2017, che attengono ad ambiti diversi, di competenza statale e regionale. Ai sensi dell'impugnato art. 4, comma 4 – nella sua formulazione originaria – i piani sono predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, con il coinvolgimento delle Regioni, e approvati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni. Tale disciplina può essere senz'altro ricondotta agli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile universale, di competenza esclusiva dello Stato, in quanto tesa a garantire l'unitarietà del servizio. La funzione di programmazione – allocata in capo allo Stato (nella specie all'Ufficio nazionale per il servizio civile) già dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n.

64) – risulta coesistente alla realizzazione degli obiettivi generali e delle finalità del servizio civile universale. La natura “nazionale” del servizio, infatti, rende necessaria l’attribuzione allo Stato del potere di dettare le linee generali sugli interventi, indicando quelli prioritari, e di disciplinare le caratteristiche minime che gli stessi interventi debbano avere. L’attuazione da parte delle Regioni, d’altronde, deve pur sempre avvenire «nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale» (sentenza n. 431 del 2005). Dunque, in virtù dell’ascrizione della disciplina alla competenza esclusiva statale, non vi è alcuna lesione del riparto costituzionale di competenze. L’incidenza sulle attribuzioni regionali, invece, è una conseguenza della stessa natura del titolo d’intervento dello Stato, non dell’allocazione in capo a quest’ultimo di funzioni amministrative in materie di potestà delle Regioni, senza che possa così configurarsi una violazione dell’art. 118 Cost. Non sussiste, infatti, quella chiara sovrapposizione di competenze che richiede che gli interventi statali siano concertati con le Regioni attraverso il coinvolgimento delle stesse in sede d’intesa (sentenza n. 61 del 2018). Il legislatore statale, nondimeno, tenuto conto che il principio di leale collaborazione permea l’ordinamento nel suo complesso (tra le tante, sentenze n. 21 del 2016 e n. 50 del 2008), ha comunque previsto varie forme di partecipazione delle Regioni. Il d.lgs. n. 40 del 2017, infatti, stabilisce un coinvolgimento regionale su tutti gli aspetti della programmazione, ivi compresi gli standard dei programmi e dei progetti, sia nella fase di predisposizione dei piani, sia in quella di approvazione degli stessi. Rispetto al d.lgs. n. 77 del 2002, che prevedeva solo un parere della Conferenza Stato-Regioni sulla determinazione delle caratteristiche dei progetti di servizio civile (art. 6, comma 1) e sulla programmazione delle risorse (art. 4, comma 1), anzi, la disciplina in esame costituisce un deciso avanzamento nel senso del coinvolgimento regionale. Si tratta di strumenti di partecipazione adeguati e rispettosi del principio di leale collaborazione (tra l’altro ulteriormente rafforzati in seguito alle modifiche di cui al d.lgs. n. 43 del 2018). Un eccessivo dettaglio dei piani e dei programmi, tale da interferire con la programmazione regionale nelle materie in cui il servizio civile si realizza, semmai, potrebbe comportare un vizio degli stessi atti amministrativi con cui detti piani sono adottati, per il mancato rispetto dei criteri individuati dallo stesso art. 4, comma 4».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 4, comma 4, del decreto legislativo 6 marzo 2017, n. 40 (Istituzione e disciplina del servizio civile universale, a norma dell’art. 8 della legge 6 giugno 2016, n. 106), promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 della Costituzione, e, in connessione con l’art. 3, dalla Regione Lombardia, in riferimento agli artt. 114, primo comma, 117, 118, primo e terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 33 del 2011 (red. De Siervo)

Il rispetto dell’obbligo di fonte legale che impone il coinvolgimento della Conferenza unificata nel procedimento di adozione di un provvedimento di natura legislativa rileva ai fini della conformità dell’atto al principio costituzionale di leale cooperazione, ove ne ricorrano i presupposti applicativi. I provvedimenti in materia di energia nucleare incidono su un coacervo di attribuzioni riferibili a diversi livelli di governo, tra cui la competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e

distribuzione nazionale dell'energia. Quindi, il vincolo contenuto nella legge delega del 2009 che prevede l'attività consultiva della Conferenza unificata nel procedimento di adozione del decreto legislativo per il riassetto della disciplina dei sistemi di stoccaggio e deposito dei rifiuti radioattivi è diretta espressione del principio di leale collaborazione al quale devono uniformarsi lo Stato e le Regioni. In particolare, la preventiva acquisizione del parere risponde all'esigenza costituzionalmente qualificata di uno scambio dialettico tra livelli istituzionali nel procedimento di adozione dei decreti delegati in materia di aree idonee alla localizzazione di impianti di energia nucleare, che incidono su attribuzioni regionali che si sovrappongono a quelle statali. In assenza di un termine legale per la formulazione del parere, se quello concretamente concesso risulta congruo, la Conferenza non può rifiutarsi di rendere il parere, procrastinando il termine di fatto. Nel caso di specie, siccome la sessione della Conferenza unificata ritualmente convocata per l'espressione del parere sullo schema di decreto è andata deserta, l'acquisizione delle istanze regionali al di fuori di quella sede non determina l'illegittimità costituzionale del decreto delegato, in relazione alle censure proposte di violazione dell'art. 76 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Considerato, 5., 5.1., 5.2., 5.3., 5.5., 5.6.

«Pregiudiziale rispetto alle altre questioni di legittimità costituzionale (in quanto il suo accoglimento determinerebbe l'assorbimento di tutte le altre) è la doglianza inclusa nell'area tematica I), relativa alla impugnazione del d.lgs. n. 31 del 2010 nella sua interezza. Il contestato eccesso di delega legislativa, unitamente alla asserita violazione del principio di leale collaborazione, discenderebbe, a detta delle ricorrenti, dalla mancata acquisizione del previo parere della Conferenza unificata, come prescritto dall'art. 25, comma 1, della legge delega n. 99 del 2009. (...) La questione non è fondata. (...) Ai sensi della disposizione ora richiamata, i decreti legislativi volti a disciplinare l'oggetto definito dalla stessa legge delega, sono adottati «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, e successivamente delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario». Come risulta dal preambolo del decreto in oggetto, si è «preso atto che la seduta del 27 gennaio 2010 della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modifiche e integrazioni, al cui ordine del giorno era iscritto il presente decreto legislativo, non si è tenuta». (...) Dal canto suo, la difesa dello Stato sottolinea che la Conferenza unificata, appositamente convocata, «è andata deserta». Contrariamente a quanto sostenuto dalle ricorrenti, «lo Stato aveva l'obbligo di convocare la Conferenza, non quello di "costringere" i suoi componenti ad intervenire e a parlare». (...) In effetti, venendo ad esaminare il merito della censura, si osserva che il legislatore delegante è legittimato a porre, a carico del legislatore delegato, limiti ulteriori – e non meno cogenti – rispetto a quelli fissati dall'art. 76 Cost. (sentenze n. 27 del 1970 e n. 38 del 1964). Il vincolo procedurale posto dall'art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009, è diretta espressione del principio di leale collaborazione. L'intreccio degli interessi e, conseguentemente, delle attribuzioni dei diversi livelli di governo, in un ambito composito e multiforme quale quello dell'energia nucleare (sentenza n. 278 del 2010), giustifica, ove il legislatore delegante la reputi opportuna, la configurazione di momenti di confronto con il sistema regionale. Nel caso di specie, la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata risponde all'esigenza, costituzionalmente apprezzabile, di favorire uno scambio dialettico tra le istituzioni a vario titolo incise dalle opzioni normative destinate ad operare in questo ambito (sentenza n. 383 del 2005 sulla Conferenza unificata come organo adeguatamente rappresentativo delle Regioni e degli enti locali). Ora, è ben vero che, secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità

di atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» (sentenza n. 278 del 2010; v. pure la sentenza n. 437 del 2001). Al tempo stesso, è altrettanto vero che questa Corte ha già avuto occasione di precisare che «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze» (sentenza n. 401 del 2007). Peraltro, «affinché il mancato coinvolgimento di tale Conferenza, pur previsto da un atto legislativo di rango primario, possa comportare un vulnus al principio costituzionale di leale cooperazione, è necessario che ricorrano i presupposti per la operatività del principio stesso e cioè, in relazione ai profili che vengono in rilievo in questa sede, la incidenza su ambiti materiali di pertinenza regionale» (sentenza n. 401 del 2007). Nel caso di specie, il Parlamento, nella veste di legislatore delegante, ha declinato il canone della leale collaborazione in termini di attività consultiva della Conferenza unificata, proprio nella consapevolezza della attitudine delle emanande previsioni del decreto delegato ad incidere in settori di competenza regionale. L'osservanza di tale vincolo si pone quale condizione di legittimità costituzionale del decreto delegato che, se non soddisfatta, ridonda sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni. Da ciò discende, peraltro, la possibilità di scrutinare la questione in oggetto combinando i due parametri – l'art. 76 Cost. ed il principio di leale collaborazione – evocati dalle ricorrenti. (...) Ora, la previsione di un parere, quale espressione del principio di leale collaborazione, esige che le parti della relazione che si viene così ad instaurare si conformino, nei rispettivi comportamenti, a tale principio. Chi richiede il parere deve mettere il soggetto consultato nelle condizioni di esprimersi a ragion veduta: dunque, trasmettendo l'atto oggetto di parere e concedendo un ragionevole lasso di tempo per la formulazione del giudizio. Nel contempo, il soggetto consultato deve provvedere diligentemente ad analizzare l'atto e ad esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato. Siffatta lettura del canone della leale collaborazione ha trovato riscontro in relazione ad una pregressa questione di costituzionalità per certi versi analoga a quella oggetto del presente giudizio. In tale occasione, questa Corte ha statuito che «in assenza di un preciso termine legale (minimo o massimo) ed una volta stabilito che quello in concreto concesso alla Conferenza unificata sia stato non incongruo, deve, d'altra parte, escludersi che tale Conferenza possa rifiutarsi di rendere il parere e con ciò procrastinare il termine, giacché si verrebbe a configurare un potere sospensivo o addirittura di veto in capo alla Conferenza, non conciliabile con la attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato» (sentenza n. 225 del 2009). Dai dati acquisiti nel corso del presente giudizio, si evince che la Conferenza unificata è stata convocata per il 27 gennaio 2010, alle ore 17.00, con atto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 22 gennaio 2010, dopo che lo schema di decreto legislativo era stato licenziato il 22 dicembre 2009. Nella stessa riunione del 22 gennaio 2010, il Consiglio dei ministri ha deliberato l'attivazione della procedura in via di urgenza, a norma dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997, a mente del quale «in caso di motivata urgenza» i provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni in un momento successivo. Il 27 gennaio 2010, alle ore 10.00, è stata convocata la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per svolgere, tra l'altro, l'«esame delle questioni all'o.d.g. della Conferenza unificata prevista per lo stesso giorno». In quella circostanza, la Conferenza delle Regioni ha formulato «parere negativo a maggioranza, sullo schema di decreto legislativo, attesa la pendenza dei giudizi di costituzionalità sulla norma di legge delega di cui è attuazione». Di seguito, un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 2010 ha annunciato che la Conferenza unificata non avrebbe avuto luogo. Dalla suesposta ricostruzione dei fatti si evince che le istanze regionali sono state rappresentate al Governo in modo irrituale, ossia al di fuori della sede a ciò deputata ex art. 25, comma 1, della legge n. 99 del 2009 – nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, e non nella Conferenza unificata – e che tale sia la ragione che ha convinto, non implausibilmente, il Governo a soprassedere, in base alla

certezza che la Conferenza unificata non avrebbe potuto adottare una deliberazione ai sensi dell'art. 9, comma 4, del d.lgs. n. 281 del 1997. Non risulta a questa Corte che le Regioni abbiano lamentato la incongruità del lasso temporale concesso alle medesime per esprimersi sullo schema del decreto legislativo. Né un simile rilievo è stato mosso negli odierni ricorsi ove si lamenta la mancata acquisizione del parere della Conferenza unificata. Anzi, la circostanza che sia stato espresso, sia pure in modo irrituale, un parere è il sintomo di una pregressa opera di documentazione e di studio («anche tenuto conto dell'iter istruttorio fin qui svolto»), come si legge nella “deliberazione” della Conferenza delle Regioni). La doglianza è, perciò, priva di fondamento».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del d.lgs. n. 31 del 2010 promossa, in riferimento all'art. 76 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Emilia-Romagna e Puglia con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 338 del 1994 (red. Mirabelli)

Il parere della Conferenza Stato-Regioni non può assorbire né sostituire quello della Regione direttamente interessata dal provvedimento di riconoscimento di un istituto di ricovero e cura a carattere scientifico. Infatti, in un procedimento statale che incide sulle competenze di una Regione, il parere della stessa, reso dal suo Presidente nell'ambito della Conferenza, costituisce un atto autonomo del procedimento.

Considerato, 5.

«Un nucleo di questioni proposte dalle Regioni ricorrenti riguarda lo stesso riconoscimento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Mantenuta la competenza del Ministro della sanità (art. 2, primo comma, lettera a), il procedimento di riconoscimento prevede che sia sentita la Conferenza Stato-Regioni (art. 2, secondo comma), il cui parere deve essere raccolto in via generale anche per l'adozione di un regolamento che indichi i criteri e le procedure per il riconoscimento. Non è quindi più richiesto il parere delle regioni direttamente interessate, che era invece necessario per l'art. 42, secondo comma, della legge n. 833 del 1978. Il parere della Conferenza Stato-Regioni sui criteri per il riconoscimento – criteri che considerano la definizione delle strutture e delle attrezzature di ricerca richieste, l'organizzazione e gestione dei servizi sanitari, l'attività di ricerca e di assistenza svolte – è diverso dal parere che la stessa Conferenza è chiamata ad esprimere su ogni singolo riconoscimento. Ma anche se relative a ciascun atto di riconoscimento, le valutazioni della Conferenza non possono assorbire né sostituire quelle della regione interessata. La distinzione tra pareri delle singole regioni e parere della Conferenza Stato-Regioni risulta, del resto, con evidenza dalla stessa disciplina delle funzioni della Conferenza. Nel caso in cui le regioni siano chiamate ad esprimere pareri nell'ambito di un procedimento statale che interessi le loro competenze, tali pareri sono resi dai presidenti delle regioni nell'ambito della Conferenza (art. 6, sesto comma, del decreto legislativo 16 dicembre 1989, n. 418), ma conservano la loro consistenza di autonomo atto del procedimento. In questo contesto la mancata previsione del parere della regione interessata sottrae una competenza consultiva ad essa in precedenza attribuita senza che ciò sia giustificato dal mutato sistema complessivo, in contrasto, quindi, con i principi della legge di delega. Inoltre, permane

l'esigenza di partecipazione regionale, attraverso il parere, alla procedura di riconoscimento degli istituti in ragione dell'attività di assistenza, finanziata dalle regioni, che essi svolgono».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, secondo comma, del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 269 (Riordinamento degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'art. 1, lettera h), della legge 23 ottobre 1992, n. 421), nella parte in cui non prevede che per il riconoscimento del carattere scientifico degli istituti e la relativa revoca è sentita la regione interessata (...))».

3.4. Il dovere di mutua informazione

Sentenza n. 245 del 2017 (red. Zanon)

La mera richiesta di informazioni rivolta da un'amministrazione regionale a una statale, non ponendo a carico di quest'ultima ulteriori compiti rispetto a quelli previsti dalla legge, non comporta la necessità di una diversa regolamentazione della sua organizzazione. Poiché la richiesta di informazioni costituisce uno strumento con il quale si esplica, a un livello minimo, la leale collaborazione tra Stato e Regioni, una norma regionale che prevede un raccordo continuo tra una struttura regionale e una statale alla quale viene richiesto di fornire dei dati, non lede la competenza del legislatore statale in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici statali.

Considerato, 8., 8.2.

«Residuano, infine, le questioni di legittimità costituzionale proposte avverso l'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016 – per violazione degli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera g), Cost. – nella parte in cui prevede che l'ASE operi «un raccordo continuo con la struttura statale», allo scopo di verificare l'esattezza dei dati e dei calcoli (anche) da questa effettuati, in vista di garantire l'esatta determinazione di quanto spettante a titolo di compartecipazione regionale alle quote erariali. (...) Sostiene inoltre il ricorrente che l'incremento di attività amministrativa indotto dalla disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva statale l'«ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali». La norma regionale, priva di competenza al riguardo, infatti, imporrebbe necessariamente, in capo all'amministrazione statale, una diversa ed ulteriore regolamentazione della propria organizzazione. La questione non è fondata. Questa Corte ha già chiarito che, fermo restando il principio per cui le Regioni non possono porre a carico di organi o amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, deve nondimeno essere esclusa «la configurabilità di un vulnus delle competenze statali nel caso di semplice acquisizione di informazioni, trattandosi di strumento con il quale si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni, in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali (sentenza n. 327 del 2003, con richiamo alla sentenza n. 412 del 1994)» (sentenza n. 104 del 2010). Nella stessa direzione, la sentenza n. 10 del 2008 ha affermato che «l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 42 del 2006)». Tali conclusioni sono ulteriormente confermate dal fatto che la stessa legislazione statale si orienta nel senso del rafforzamento dello scambio di informazioni, in materie omogenee a quelle oggetto della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016: l'art. 70 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), infatti, dispone che «[g]li organi statali e le regioni sono tenuti a fornirsi, reciprocamente e a richiesta, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni nella materia di cui al presente decreto, nonché a concordare le modalità di utilizzazione comune dei rispettivi sistemi informativi e le altre forme di collaborazione».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2016, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 730 del 1988 (red. Corasaniti)

I rapporti tra Stato e Regioni devono ispirarsi al principio di leale collaborazione, che trova la sua espressione più immediata nel dovere di mutua informazione, pertanto, le richieste e le attività inerenti allo scambio di informazioni tra Stato e Regioni non sono invasive delle rispettive competenze. Nella specie, la circolare della Regione Toscana che, in occasione del censimento generale della popolazione, costituisce un gruppo di lavoro per definire i criteri di stesura dei piani topografici di censimento e promuove un comitato di coordinamento regionale per istruire il personale dei Comuni non invade le competenze statali in materia di anagrafe della popolazione, integrando invece un'attuazione del principio di leale collaborazione.

Considerato, 2.

«(...) Dalla lettura della circolare impugnata si evince che scopo dell'iniziativa della regione Toscana è "di determinare, attraverso una razionale suddivisione del territorio in sezioni di censimento, una maglia informativa elementare valida per ogni operazione di conoscenza e di programmazione territoriale". In tale prospettiva la regione intende "assumere compiti di coordinamento e di sostegno per la formazione dei piani topografici di censimento" secondo un piano articolato nelle operazioni ivi contestualmente descritte: formazione di un gruppo di lavoro regionale per la definizione di criteri per la stesura dei piani topografici di censimento e per la formulazione su di essi di "un parere preliminare all'approvazione formale da parte dell'ISTAT"; promozione di un comitato di coordinamento diretto ad istruire il personale di ogni comune e segnalare le esigenze di sostegno tecnico; indizione di riunioni dei comuni nell'ambito di ciascuna associazione intercomunale; sostegno dei comuni che ne facciano documentata richiesta con personale tecnico. Ora è anzitutto da rilevare che si tratta di attività e di dati messi a disposizione dei comuni, e per essi dello Stato, in occasione del censimento, e non di prescrizioni procedurali imposte ai comuni stessi in relazione alle operazioni del censimento loro proprie. Ma, quel che più conta, è che prestazioni e risultati, tutti riconducibili a una sorta di collaborazione tecnica offerta ai comuni, a null'altro tendono, per quel che concerne l'interesse della regione, che ad acquisire una serie di informazioni utili per le operazioni "di conoscenza e di programmazione territoriale", il che per sé stesso esclude che la predisposizione di essi importi interferenza o turbamento rispetto alla funzione statale qui considerata. Al riguardo va considerato che la regione è tributaria, per trasferimento operato dall'art. 79 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, delle funzioni amministrative relative all'urbanistica, e che tali funzioni, secondo la definizione data dal successivo art. 80, concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente. La legge 18 dicembre 1980, n. 864, di poco posteriore al provvedimento impugnato e concernente appunto il dodicesimo censimento generale della popolazione, all'art. 2 stabilisce poi che l'ISTAT è tenuto a fornire alle regioni, alle

province ed ai comuni che ne facciano richiesta “i dati, resi anonimi, relativi alle singole unità di rilevazione da utilizzare per elaborazioni statistiche di interesse locale”. Emerge in tal modo l’esistenza di un indirizzo normativo nel senso di tracciare nella soggetta materia un quadro di rapporti fra Stato e regioni ispirato al principio di leale cooperazione, cui sempre i rapporti anzidetti devono uniformarsi, come più volte sottolineato da questa Corte (sentt. n. 359 del 1985, n. 201 del 1987; ord. n. 495 del 1988). A tale principio è conforme il programma posto con la circolare impugnata, sia per quanto concerne l’offerta di collaborazione tecnica che per quel che riguarda la richiesta e l’acquisizione di informazioni utili a fini di conoscenza e programmazione territoriale. A quest’ultimo proposito, va ricordato come, secondo le pronunce di questa Corte sopra indicate, il principio di leale cooperazione trova la sua più elementare e generale espressione nell’imposizione del dovere di mutua informazione, sicché le richieste e le attività inerenti alle reciproche informazioni per loro natura non sono invasive delle rispettive competenze dello Stato e della Regione».

Dispositivo

«Dichiara che spetta alla regione preordinare, con la circolare prot. IV/13528/4.12 del 13 maggio 1980: la costituzione di un gruppo di lavoro regionale col compito di definire i criteri per la stesura dei piani topografici di censimento e di dare su di essi un parere preliminare all’approvazione formale da parte dell’ISTAT; la promozione di un comitato di coordinamento regionale col compito di istruire il personale di ogni comune e segnalare le esigenze di sostegno tecnico; l’indizione di riunioni di tutti i comuni nell’ambito di ciascuna associazione intercomunale; il sostegno tecnico, con proprio personale, ai comuni che ne facciano documentata richiesta».

Sentenza n. 359 del 1985 (rel. Corasaniti)

Siccome l’art. 9 Cost. erige l’estetica della forma del territorio a valore primario dell’ordinamento, si ritiene giustificata la pretesa dello Stato di ottenere informazioni finalizzate alla tutela del paesaggio dalle Regioni e da altri enti pubblici facenti capo ad esse. Si tratta di una pretesa conforme al principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, la cui espressione più elementare consiste nell’imporre il dovere di mutua informazione, già sancito legislativamente in relazione all’attuazione di un altro valore primario dell’ordinamento, cioè la salute.

Considerato, 4.

«Nel merito, la tesi di fondo delle Regioni ricorrenti è che la stessa richiesta di informazioni in cui le due serie di atti si concretano – in quanto preordinata, per la prima serie, all’assunzione di decisioni (autorizzative) circa opere atte ad incidere direttamente sull’interesse paesaggistico, e, per la seconda serie, all’individuazione di beni di interesse paesaggistico – costituisce invasione di competenze riservate alla Regione. Si sostiene al riguardo che le attribuzioni in materia di paesaggio sono interamente trasferite alle Regioni con l’art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, per essere la detta materia ricompresa e assorbita in quella più ampia dell’urbanistica, o almeno interamente delegate alle Regioni stesse con l’art. 82 del decreto ora indicato, per essere tale seconda disposizione attributiva alle Regioni di tutti i poteri già spettanti in tema di bellezze naturali, secondo la legge n. 1497 del 1939, allo Stato (al Ministero per i beni culturali e ambientali, succeduto al Ministero della pubblica istruzione). Si sottolinea come alla Regione sia così affidato fra l’altro il potere di individuare le

bellezze naturali formandone gli elenchi, di gestirle autorizzandone le modificazioni, di tutelarle con provvedimenti cautelari anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi: art. 82 cit., comma secondo, lett. a), b), e). Cosicché allo Stato sarebbero ora conservati, oltre al potere di indirizzo e di coordinamento (art. 3 legge n. 382 del 1975), solo poteri residuali e sostitutivi, sostanzialmente riducibili a quello (art. 2 stessa legge) dato per ogni caso di delega: quali il potere di mera integrazione degli elenchi già formati, e il potere di inibire o sospendere, in via d'urgenza, e sempre nel presupposto dell'inerzia della Regione, lavori pregiudizievoli alle bellezze naturali anche indipendentemente dalla loro inclusione negli elenchi (art. 82 d.P.R. citato, comma secondo, lett. a), e comma ultimo). Anzitutto le conclusioni che per tal via le Regioni prospettano non tengono conto della disciplina costituzionale del paesaggio qual è stabilita nell'art. 9 Cost. Questo erige il valore estetico-culturale riferito (anche) alla forma del territorio a valore primario dell'ordinamento, e correlativamente impegna tutte le pubbliche istituzioni, e particolarmente lo Stato e la Regione, a concorrere alla tutela e alla promozione del valore. Già in questa prima generale prospettiva – cioè secondo le indicazioni desumibili dall'art. 9 Cost. – non può certamente ritenersi ingiustificata la pretesa dello Stato di ottenere informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio sia dalla Regione che da altri organi o soggetti pubblici (nei confronti di questi anche in concorrenza con la Regione): pretesa, il cui esercizio la Regione è tenuta a non ostacolare e anzi ad assecondare (cfr. l'art. 2 del d.P.R. n. 805 del 1975 sull'organizzazione del Ministero dei beni culturali e ambientali, che, disponendo espressamente al di là della specifica normativa sulla devoluzione di competenze emanata o in via di emanazione, obbliga la Regione a collaborare con l'amministrazione statale nell'attività di tutela del valore). Ma – ed è quello che più importa – ciò trova immediato riscontro nel principio, sicuramente riguardante le competenze, di leale cooperazione reciproca nei rapporti fra i due enti: principio la cui più elementare e generale espressione sta nell'imposizione del dovere di mutua informazione (art. 3, u.c., legge n. 382 del 1975). Mentre non è senza significato che tale dovere si trovi sancito nella normativa (anche sulle competenze: art. 6, u.c., legge n. 833 del 1978) concernente l'attuazione di un altro valore primario dell'ordinamento: quello della salute (art. 32 Cost.). Né mancano, quanto al principio di cooperazione nei rapporti fra Stato e Regione in tema di paesaggio, positive valutazioni nella giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 94 del 1985). Di fronte alle esposte considerazioni non sono rilevanti gli assunti delle ricorrenti circa l'esclusione, *ex art. 80 d.P.R. n. 616*, o circa l'estrema limitatezza, *ex art. 82* stesso decreto, di attribuzioni il cui esercizio è prospettato, peraltro come meramente eventuale, negli atti impugnati. E ciò indipendentemente: a) dalle riserve sulla stessa tesi, implicita nell'argomentazione delle ricorrenti, secondo la quale, se i poteri dello Stato fossero riducibili a quelli dati in qualsiasi caso di delega (poteri di indirizzo e di coordinamento *ex art. 3* legge n. 382 del 1975; sostitutivi *ex art. 2* stessa legge; di direttiva *ex art. 4*, u.c., d.P.R. n. 616 del 1977), ciò escluderebbe la legittimità della richiesta di informazioni: riserve alimentate dalla considerazione che queste potrebbero essere necessarie anche all'esercizio dei detti poteri; b) dalle riserve sugli assunti delle ricorrenti circa la portata degli artt. 80 e 82 del d.P.R. n. 616 del 1977: riserve alimentate dalla considerazione della stessa strutturazione della devoluzione alla Regione, *ex art. 82*, di funzioni in materia di paesaggio come delega, e per di più come delega caratterizzata dalla previsione in capo allo Stato di specifici poteri, in realtà difficilmente riducibili a quelli spettanti allo Stato stesso in qualsiasi caso di delega. Rigettandosi i ricorsi finora esaminati, deve dunque dichiararsi che spetta allo Stato, così come, nell'ipotesi inversa, spetterebbe alle Regioni, far valere la pretesa ad informazioni finalizzate alla protezione del paesaggio, pretesa quale obbiettata con gli atti impugnati, nei confronti dei destinatari dei medesimi».

Dispositivo

«(...) dichiara, in ordine ai conflitti sollevati: dalla Regione Emilia-Romagna contro la circolare del Presidente del Consiglio dei ministri 20 aprile 1982, con ricorso notificato il 24 giugno 1982 (R.C. n. 9/1982); dalla Regione Umbria, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Lombardia contro la circolare del Ministero dei beni culturali e ambientali 30 marzo 1984, con ricorsi notificati in data 8 giugno 1984 (R. C. nn. 20 e 21/1984) e 19 giugno 1984 (R. C. n. 22/1984); dalla Regione Abruzzo contro n. 4 note del Ministero dei beni culturali e ambientali del 3 luglio 1984, n. 3596/VIII/3B11, del 4 luglio 1984, n. 3038/VIII/3B 11, del 4 luglio 1984, n. 3038/VIII/3A3, e del 30 giugno 1984, n. 1059/VIII/3B11, con n. 4 ricorsi tutti notificati il 16 agosto 1984 (R. C. nn. 30, 31, 33 e 34/1984), che spetta allo Stato chiedere alle Regioni informazioni finalizzate alla tutela del paesaggio (...)».

3.5. L'obbligo di motivazione del dissenso

Sentenza n. 338 del 1994 (red. Mirabelli)

La norma introdotta dal decreto legislativo recante la disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, che consente allo Stato, in caso di mancata espressione del parere della Conferenza Stato-Regioni, di adottare i provvedimenti di riconoscimento degli Istituti, non è illegittima anche se non prevede ulteriori garanzie procedurali per le Regioni, come l'obbligo per la Conferenza di motivare la mancata espressione del parere. Infatti, tale obbligo è connaturato al principio di leale collaborazione al quale si deve ispirare il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni.

Considerato, 7.

«Le Regioni ricorrenti si dolgono che lo Stato possa comunque adottare i provvedimenti indicati nella nuova disciplina degli istituti di ricerca e cura a carattere scientifico, anche quando, richiesto il parere o l'intesa (quest'ultima in particolare prevista per la revisione dei riconoscimenti già attribuiti) con la Conferenza Stato-Regioni, tale atto non sia reso entro sessanta giorni dalla ricezione della richiesta. In assenza di altri oneri di procedura o di motivazione, questo equivarrebbe ad attribuire ogni potere di decisione allo Stato, giacché la Conferenza è organo statale, convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri. La censura non è fondata. Interventi in sostituzione di una mancata intesa o in assenza di un parere richiesto non sono contrari a Costituzione a condizione che il Governo, nell'adottare il provvedimento sul quale non è intercorsa l'intesa nel termine previsto o non è stato espresso il parere, fornisca una adeguata motivazione. Non è necessario che tale obbligo sia previsto specificamente in ogni disposizione che richiede il parere o l'intesa, giacché esso è connaturato al principio di leale cooperazione al quale si deve ispirare il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e regioni (sentenze n. 116 del 1994 e n. 204 del 1993). Sicché, anche in assenza di una esplicita e ripetuta previsione, sussiste un dovere di correttezza nella tempestiva convocazione della Conferenza, chiamata ad esprimere il proprio parere o l'intesa, ed un obbligo di motivazione in rapporto alla mancata espressione del parere o dell'intesa anche in relazione al rispetto o meno dei termini previsti».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, primo e terzo comma; 2, primo comma, lettera c), e terzo comma, lettera d); 6, terzo e quinto comma; 7, primo e settimo comma; 8 dello stesso decreto legislativo, in riferimento agli artt. 76, 117, 118 e 119 della Costituzione, sollevate dalle regioni Emilia-Romagna e Lombardia con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 116 del 1994 (red. Baldassarre)

L'obbligo per il Governo di motivare un provvedimento adottato in via sostitutiva, in ragione della mancata intesa con una Regione, non deve necessariamente essere previsto dal legislatore, in quanto insito nel principio di leale collaborazione. In base al menzionato principio, il confronto volto al raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regione deve caratterizzarsi per un atteggiamento

delle parti corretto e aperto alle posizioni altrui, mentre una previsione che consenta a una delle parti di provvedere unilateralmente senza motivare il mancato accordo integrerebbe un'elusione del principio di leale collaborazione.

Considerato, 3.

«Interventi del genere in sostituzione della mancata intesa sono stati esaminati in passato da questa Corte, che li ha giudicati non contrari a Costituzione a condizione che il Governo, nell'adottare il provvedimento sul quale non è intercorsa l'intesa nel termine, fornisca un'adeguata motivazione, volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni d'interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente (v., da ultimo, sent. n. 204 del 1993). Contrariamente a quanto suppone l'Avvocatura dello Stato, in tali casi l'obbligo di motivazione non deve essere necessariamente previsto in una previa norma di legge, come pure talvolta accade (v. art. 1, primo comma, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nel testo modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517). Infatti, nella sentenza appena citata, questa Corte ha già precisato che il predetto obbligo deve ritenersi "connaturato al principio stesso di 'leale cooperazione' cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni". Di modo che, considerato che in base a tale principio il confronto rivolto al raggiungimento dell'intesa deve essere caratterizzato da un atteggiamento delle parti ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui (v. sent. n. 379 del 1992), l'ipotetica previsione del potere di una delle parti di provvedere in assenza dell'intesa, senza dover addurre motivo alcuno sulle ragioni del mancato accordo e sulla superiore esigenza di provvedere unilateralmente, si risolverebbe in una violazione o in una elusione del principio di leale cooperazione, in conseguenza dell'irragionevole preferenza accordata alla parte che, dopo una certa data, potrà decidere, oltretutto non tenendo conto delle posizioni della controparte, al di fuori di qualsiasi possibilità di controllo sulla "lealtà" del comportamento tenuto. Del resto, l'obbligo di motivazione da parte del Governo, allorché provvede direttamente dopo che è fallito il confronto per pervenire a un'intesa con le regioni, è il requisito minimo in grado di legittimare la decisione unilaterale dello stesso Governo in una materia connotata dalla stretta connessione delle competenze statali con quelle delle regioni. In proposito non è senza significato ricordare che, negli ordinamenti stranieri comparabili con quello italiano, in ipotesi come quelle oggetto dei presenti giudizi, al rischio di paralisi decisionale, conseguente alla mancata intesa fra lo Stato e gli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, si pone rimedio deferendo la decisione a un collegio arbitrale o a un organo statale in posizione più elevata ovvero assegnando la decisione al medesimo organo statale interessato al raggiungimento dell'intesa, che tuttavia è chiamato a decidere secondo un procedimento più aggravato rispetto a quello ordinario (ad esempio, con un obbligo di sentire il parere di un organo terzo)».

Dispositivo

«(...) dichiara che non spetta allo Stato, senza addurre adeguata motivazione, provvedere direttamente a definire i livelli uniformi di assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini a decorrere dal 1 gennaio 1993, ove non sia intervenuta l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e, conseguentemente, annulla il decreto del Presidente della Repubblica 24 dicembre 1992 (Definizione dei livelli uniformi di assistenza sanitaria)».

Sentenza n. 204 del 1993 (red. Cheli)

Con riguardo alle attività regionali di rilievo internazionale, il principio di leale collaborazione cui devono ispirarsi i rapporti tra Stato e Regioni impone il rispetto di un procedimento in base al quale quest'ultime hanno il dovere di comunicare le loro iniziative in modo tempestivo e completo e il Governo ha l'obbligo di dichiarare i motivi che si oppongono all'intesa o all'assenso, per consentire alle Regioni di scegliere se rinunciare all'iniziativa, modificarla in conformità ai rilievi statali o esercitare azioni a difesa delle proprie competenze. Invero, l'obbligo di motivare il rifiuto di intesa o di assenso è connaturato al principio di leale collaborazione.

Considerato, 4.

«Il primo profilo che va esaminato è quello relativo al difetto di motivazione, dal momento che tale profilo appare pregiudiziale, venendo a investire gli atti impugnati nel loro complesso, indipendentemente dalla soluzione dei problemi relativi alla qualificazione delle attività (se “promozionali” o di “mero rilievo internazionale”) programmate dalla Regione ed al tipo di intervento (se “intesa” o “assenso”) riservato sulle stesse alla sfera statale. Il ricorso, sotto il profilo in esame, appare fondato con riferimento a tutti i sei provvedimenti di diniego impugnati, nessuno dei quali ha enunciato, sia pure in forma sintetica, le ragioni idonee a giustificare l'opposizione espressa dal Governo. L'obbligo di motivare il rifiuto dell'”intesa” o dell'”assenso” da parte del Governo può ritenersi, d'altro canto, connaturato al principio stesso di “leale cooperazione” cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni e, pertanto, anche i rapporti afferenti al settore delle attività regionali da svolgere all'estero. Tale principio – indipendentemente dalla natura “promozionale” o di “mero rilievo internazionale” delle iniziative programmate all'estero dalle Regioni – importa, in questo settore, il rispetto di un procedimento che impone doveri a carico di entrambe le parti interessate al rapporto. Doveri che si manifestano, a carico della Regione, nell'obbligo di comunicare al Governo, con completezza di dati informativi e tempestività di preavviso, le iniziative in programma, così da consentire al potere centrale una valutazione adeguata delle stesse ai fini del controllo della loro conformità con gli indirizzi di politica estera dello Stato e con gli interessi nazionali (v. sentenze n. 179/1987 e n. 472/1992); a carico dello Stato, nell'obbligo di dichiarare i motivi, formali o sostanziali, che vengono a opporsi all'”intesa” o all'”assenso”, così da consentire alla controparte la scelta tra la rinuncia all'iniziativa, la modifica della stessa in senso conforme ai rilievi prospettati o l'esercizio delle azioni a difesa della sfera delle proprie competenze. Naturalmente, la motivazione, quando ne ricorrano le circostanze, non potrà non tener conto di quelle esigenze di riservatezza che, in taluni casi, vengono a caratterizzare la sfera dei rapporti di rilievo internazionale: ma questo non porta ad escludere che la stessa motivazione debba in ogni caso enunciare, anche se in termini sommari, le ragioni sia di natura formale (quali la tardività o l'incompletezza della comunicazione da parte della Regione) che di natura sostanziale (quali l'incidenza dell'iniziativa sulla politica estera dello Stato o la sua estraneità alla sfera delle attribuzioni regionali) che hanno indotto il Governo a rifiutare il proprio consenso. Nella specie, la mancanza di qualsivoglia motivazione ha concorso, pertanto, a determinare, da parte dei sei provvedimenti di diniego, una lesione nella sfera di attribuzioni spettanti alla Regione Friuli–Venezia Giulia in ordine allo svolgimento all'estero di attività “promozionali” ovvero di “mero rilievo internazionale”: e questo indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla specificità del regime giuridico previsto per tali attività dallo Statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, nonché in ordine alle caratteristiche delle singole iniziative in concreto programmate ed alla tempestività della loro comunicazione da parte della Regione».

Dispositivo

«dichiara che non spetta allo Stato inibire, senza addurre alcuna motivazione, lo svolgimento all'estero di attività “promozionali” o di “mero rilievo internazionale” della Regione Friuli–Venezia Giulia, e, di conseguenza, annulla gli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari regionali comunicati con telefax nn. 200/02098 e 200/02099 del 6 ottobre 1992; nn. 200/02164, 200/02165 e 200/02108 del 9 ottobre 1992; n. 200/02361 del 30 ottobre 1992».

Capitolo 4 – Le materie in cui opera il principio di leale collaborazione

Sono state selezionate diverse sentenze in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio riguardanti, in particolare, la pianificazione paesaggistica, nel cui ambito il principio di leale collaborazione viene declinato come principio di copianificazione, che impone allo Stato e alla Regione di procedere congiuntamente all'adozione del piano paesaggistico regionale. Nelle Regioni che hanno già adottato il piano paesaggistico, le norme regionali non violano il principio di copianificazione se, in assenza di deroghe espresse al piano, introducono deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica, in quanto devono essere interpretate in termini compatibili con il piano (sentenze nn. 17 e 163 del 2023 e n.119 del 2024). Nelle Regioni che non hanno ancora adottato il piano, invece, la legittimità costituzionale di norme regionali suscettibili di interpretazioni contrastanti con disposizioni statali in materia paesaggistica è condizionata dall'indicazione del necessario rispetto del codice di settore.

In relazione alla tutela della salute, diverse sentenze si sono pronunciate sulla legittimità costituzionale di norme espressive dell'inscindibile sovrapposizione tra la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei LEA e quella concorrente in materia di tutela della salute (sentenze nn. 87 del 2024, 114 del 2022 e 169 del 2017). In considerazione di tale sovrapposizione, il legislatore è tenuto a rispettare il principio di leale collaborazione, disponendo adeguati strumenti di cooperazione. Le norme statali che disciplinano le condizioni per l'accesso ai servizi assistenziali, riconducibili alla competenza esclusiva in materia di determinazione dei LEA, quando includono disposizioni relative all'esercizio delle funzioni in materia di assistenza, devono predisporre idonei strumenti collaborativi, in quanto incidono sulla competenza regionale residuale in materia di servizi sociali. Diversamente, è stata ritenuta inconferente la censura di violazione del principio di leale collaborazione nello scrutinio di disposizioni preordinate al soddisfacimento delle esigenze alimentari, energetiche e sanitarie delle fasce deboli della popolazione, spettando al legislatore statale una particolare legittimazione diretta a garantire un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti fondamentali, seppur in un sistema caratterizzato da un livello elevato di autonomia regionale e locale.

In materia di finanza pubblica, uno dei temi rilevanti nelle pronunce esaminate riguarda il metodo pattizio per la regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali, formalizzato in intese bilaterali che sono determinanti ai fini dell'individuazione del *quantum* e del *quomodo* del contributo gravante su ciascun ente (sentenze nn. 27 del 2024 e 103 del 2018). Un'altra questione di rilievo attiene alle modalità di ripartizione dei fondi istituiti con legge statale, la cui disciplina deve prevedere strumenti collaborativi con le Regioni qualora il fondo incida su più materie di competenza diversamente ripartita, tra le quali non sia individuabile una competenza prevalente (sentenze nn. 130 del 2024 e 223 del 2023). Quando invece il fondo statale è istituito ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. per finalità perequative, nel disciplinarne le modalità di ripartizione, il legislatore statale non è tenuto a prevedere strumenti collaborativi, poiché esercita la sua potestà esclusiva in materia di perequazione finanziaria (sentenza n.123 del 2022).

Con riguardo all'ordine pubblico e alla sicurezza, dalle sentenze selezionate è emerso che, in vista della piena attuazione del principio di leale collaborazione, il legislatore statale può prevedere opportune forme di coordinamento con gli enti territoriali per la valutazione di situazioni concrete relative alla sicurezza del territorio (sentenze nn. 208 del 2018 e 105 del 2006).

Ferma restando la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di immigrazione, le attività relative al fenomeno migratorio sono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni, atteso che gli interventi interessano ambiti, quali l'istruzione o l'assistenza sociale, che coinvolgono competenze regionali.

Quindi, se, da un lato, sono inammissibili le censure di violazione del principio di leale collaborazione rivolte a norme statali in materia di immigrazione, dall'altro, una norma regionale che introduce interventi in materia assistenziale a favore di immigrati deve prevedere forme di collaborazione e coordinamento con le attribuzioni statali (sentenza n. 194 del 2019).

4.1. La tutela ambientale e del paesaggio e la pianificazione paesaggistica

Sentenza n. 119 del 2024 (red. Modugno, Petitti, Navarretta, D'Alberti)

La normativa di una Regione dotata di Piano paesaggistico, che non deroga espressamente alla disciplina di riferimento, deve essere interpretata in conformità al predetto strumento pianificatorio, in ragione del principio di prevalenza della tutela paesaggistica. Pertanto, considerato che il rispetto del Piano rende inderogabili le disposizioni del PRG che ne costituiscono l'attuazione, una norma regionale che consente deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé una violazione delle prescrizioni del codice dei beni culturali e del Piano paesaggistico.

Considerato, 6.1., 6.2.

«La Regione Piemonte – come lo stesso ricorrente riconosce – ha approvato, con deliberazione del Consiglio regionale n. 233–35836 del 3 ottobre 2017, il PPR, all’esito dell’accordo sul Piano paesaggistico del 14 marzo 2017, stipulato con il Ministero per i beni e le attività culturali (oggi: Ministero della cultura), ai sensi dell’art. 143, comma 2, cod. beni culturali, così portando a compimento il processo di co-pianificazione con lo Stato. Con decreto del Presidente della Giunta regionale 22 marzo 2019, n. 4/R, la Regione Piemonte ha inoltre adottato il regolamento regionale attuativo del Piano paesaggistico regionale, in vigore dal 12 aprile 2019. Come questa Corte ha più volte evidenziato (*ex plurimis*, sentenze n. 17 del 2023, n. 240, n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021), in virtù del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa dettata da una Regione dotata di PPR va interpretata, in assenza di deroghe espresse alla disciplina paesaggistica, in termini di conformità alla stessa e alle prescrizioni del PPR. Oltretutto, nel caso della legge regionale in esame, qualsivoglia dubbio in merito a supposte deroghe alla citata disciplina e al PPR si dissolve a fronte del chiaro portato normativo dell’art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, in base al quale è solo «nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del piano paesaggistico regionale (PPR)» che la Regione può promuovere «interventi di riuso e di riqualificazione degli edifici esistenti, interventi di rigenerazione urbana e il recupero dei sottotetti e dei rustici», finalizzati a «limitare il consumo di suolo e riqualificare la città esistente, aumentare la sicurezza statica dei manufatti, le prestazioni energetiche degli stessi, favorire il miglioramento della qualità ambientale, paesaggistica e architettonica del tessuto edificato». (...) Di conseguenza, una norma regionale come quella impugnata, che consente deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica, non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPR (così già le sentenze n. 17 del 2023 e n. 124 del 2021). Pertanto, là dove la norma prevede, quale condizione per il rilascio del permesso di costruire relativamente agli interventi di cui all’art. 5 del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, la deliberazione comunale che dichiara l’interesse pubblico dell’iniziativa e «gli interventi eventualmente necessari per conseguire l’armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato», essa può essere pianamente interpretata in un senso non derogatorio delle prescrizioni del PPR e di tutta la normativa ambientale, a partire dalla necessaria autorizzazione paesaggistica. Il doveroso rispetto della disciplina prevista dal PPR rende, di conseguenza, automaticamente inderogabili le disposizioni del PRG, che siano attuative del PPR, nel caso in cui i comuni abbiano adeguato i PRG al PPR. Parimenti, nel caso dei comuni che non si siano ancora adeguati, risultano inderogabili le prescrizioni del PRG la cui violazione determini un diretto contrasto con le previsioni del PPR immediatamente cogenti. La norma regionale impugnata, pertanto, non comporta alcuna frammentazione incontrollata dell’attività di

pianificazione, tale da «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 (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)» (sentenza n. 19 del 2023 che richiama in proposito la sentenza n. 229 del 2022)».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 103 del 2024 (red. D'Alberti)

La norma della Regione Sardegna che disciplina la composizione del tavolo tecnico interassessoriale a supporto degli uffici per la riforma organica della materia degli usi civici, senza prevedere forme di partecipazione del Ministero della cultura, non viola il principio di leale collaborazione ex art. 5 Cost. Infatti, il tavolo tecnico ha il compito di elaborare una proposta di riforma che riguarda esclusivamente la disciplina delle funzioni regionali in materia di usi civici e, pertanto, non è suscettibile di incidere sulla disciplina dei vincoli paesaggistici cui sono assoggettati i beni gravati da usi civici.

Considerato, 2.3.

«L'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che disciplina la composizione del «tavolo tecnico interassessoriale» di cui al comma 2, non prevede forme di partecipazione del Ministro della cultura. Ciò, secondo il ricorrente, violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 5 Cost., considerata l'incidenza dei lavori del tavolo tecnico su profili di competenza del predetto Ministro, riguardanti i vincoli paesaggistici cui sono assoggettati i beni gravati da usi civici. Neppure tale questione è fondata. Come si è visto, il tavolo tecnico ha esclusivamente il compito di elaborare una proposta di riforma della disciplina relativa alle funzioni regionali in materia di usi civici, che non possono incidere sui predetti vincoli paesaggistici. Di conseguenza, viene meno il presupposto da cui muove il ricorrente per lamentare la violazione del principio di leale collaborazione».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 163 del 2023 (red. San Giorgio)

Una norma adottata da una Regione priva di piano paesaggistico, che proroga la possibilità eccezionale e transitoria di eseguire interventi modificativi dell'aspetto esteriore degli edifici anche nelle zone soggette a tutela paesaggistica, prescindendo dal necessario percorso condiviso con le istituzioni statali competenti, viola il principio della copianificazione.

Considerato, 2.2

«Coglie, pertanto, nel segno la censura che lamenta la violazione del principio della copianificazione paesaggistica, come codificato nelle norme nazionali di settore richiamate dal ricorso, che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. La previsione impugnata, infatti, protrae nel tempo la possibilità, già eccezionale e transitoria, di realizzare modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori che risultino assoggettati a tutela paesaggistica (sulla base di vigenti prescrizioni ministeriali); e ciò stabilisce prescindendo, in modo esplicito, dal necessario percorso condiviso con lo Stato, finalizzato a confluire nel piano paesaggistico. Essa si pone, pertanto, al di fuori di qualsiasi schema di cooperazione o di collaborazione con l'autorità statale competente, pur con riferimento a beni il cui rilievo paesaggistico risulti attestato da apposito provvedimento ministeriale e che, come tali, richiedono la pianificazione congiunta ai sensi degli artt. 135, comma 1, e 143, comma 1, cod. beni culturali. (...) In questo complessivo contesto, in cui la Regione, come chiarito, è priva di un piano paesaggistico frutto di condivisione con lo Stato, e in cui non è neppure stato raggiunto l'accordo preliminare volto alla sola regolazione degli interventi edilizi di modifica degli aspetti esteriori degli edifici (pur preannunziato dalla legge regionale n. 14 del 2020), la decisione unilaterale della Regione di prorogare il termine entro il quale sono consentiti quegli interventi costituisce violazione non solo degli impegni assunti con il Governo, ma soprattutto di quanto prescritto dal cod. beni culturali che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire «l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente» (sentenza n. 210 del 2016). Deve, quindi, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera a), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, per violazione della competenza esclusiva del legislatore statale che, nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ha codificato il principio della pianificazione paesaggistica congiunta negli artt. 135 e 145 cod. beni culturali».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, lettera a), della legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali)».

Sentenza n. 17 del 2023 (red. de Pretis)

In assenza di deroghe espresse, una norma regionale deve essere interpretata in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico: pertanto, la disposizione di una Regione già dotata del piano paesaggistico che proroga la possibilità di eseguire interventi in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica non comporta una lesione del principio di leale collaborazione. Si

porrebbe invece in contrasto con il principio de quo la norma di una Regione ancora sprovvista del piano che, successivamente all'attivazione di un procedimento condiviso di pianificazione paesaggistica, introducesse simile proroga.

Considerato, 2.4.

«(...) Questa Corte ha altresì precisato che una norma regionale che consenta deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 124 del 2021) e ha fatto applicazione di tale principio anche con riguardo a disposizioni regionali attuative della disciplina del “Piano casa”, che – in quanto attinenti alla normativa edilizia e urbanistica – vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost. (su quest’ultimo aspetto, sentenza n. 217 del 2020). In particolare, la già richiamata sentenza n. 170 del 2021 ha affermato che una disciplina regionale volta ad ampliare, mediante proroga, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica non interferisce per ciò solo con il diverso profilo della tutela del paesaggio, in quanto «il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica (...) mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del “Piano casa”, piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria» (nello stesso senso, *ex plurimis*, da ultimo sentenza n. 229 del 2022). Nella specie, anche non volendo negare potenziali frizioni tra la disciplina paesaggistica e la normativa regionale che prevede ipotesi straordinarie di demolizione, ricostruzione e ampliamento, il rischio effettivo di un conflitto è sufficientemente escluso, come questa Corte ha già ritenuto nella richiamata sentenza n. 240 del 2022, dall’adeguatezza della clausola di necessario rispetto delle prescrizioni del PPTR contenuta nell’art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, norma che, come visto, pur non essendo formalmente inserita nel corpo della legge regionale pugliese sul “Piano casa”, ne disciplina l’applicabilità in aree indicate dal PPTR. D’altra parte, alle questioni in esame non sono estensibili le considerazioni svolte da questa Corte nelle sentenze n. 219 del 2021 e n. 24 del 2022, giacché, sia pure in un analogo contesto di reiterate proroghe di disposizioni derogatorie degli strumenti urbanistici, difetta nel caso della contestata legge pugliese il dato della sopravvenienza dell’ennesima proroga all’attivazione di un procedimento condiviso tra la regione e lo Stato di elaborazione del piano paesaggistico ancora mancante (o di un procedimento condiviso di adeguamento dello stesso), cui si collega la lesione dei principi di co-pianificazione e di leale collaborazione. Come visto, infatti, l’intero territorio pugliese è invece oggetto di pianificazione congiunta sin dal 2015. In conclusione, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021 non violano l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., né ledono, per le medesime ragioni, il principio di leale collaborazione».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, ratificata con la legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (...)).»

L'individuazione delle tipologie di trasformazioni dei fabbricati compatibili con la tutela paesaggistica può essere effettuata solo in sede di pianificazione paesaggistica; pertanto, l'iniziativa unilaterale del legislatore della Regione Lombardia che consente ampliamenti di fabbricati da destinare ad attività di agriturismo integra una violazione del principio di leale collaborazione. Nella specie, la norma si pone in contrasto con il protocollo d'intesa sottoscritto dalla Regione con il Ministero per i beni culturali sulla pianificazione congiunta e non è possibile una sua interpretazione rispettosa dei vincoli paesaggistici, in assenza di un'indicazione espressa circa la necessaria osservanza delle pertinenti disposizioni del codice dei beni culturali. A tal fine non è sufficiente il generico riferimento alla tutela del paesaggio contenuto in altra disposizione.

Considerato, 6., 6.2., 6.3.

«Si può quindi procedere ad esaminare il primo gruppo di censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri. L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Il ricorrente muove dalla specifica situazione della Regione Lombardia, nella quale manca una pianificazione paesaggistica frutto dell'elaborazione congiunta di Stato e Regione, per sottolineare che solo al piano paesaggistico frutto della copianificazione spetterebbe individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Del pari sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché il carattere unilaterale dell'iniziativa assunta dalla Regione si porrebbe in contrasto con il protocollo d'intesa sottoscritto il 21 luglio 2017 dalla Regione Lombardia e dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, Ministero della cultura), avente ad oggetto la redazione congiunta del piano paesaggistico. Infine, sarebbe violato l'art. 9 Cost., a causa dell'abbassamento del livello di tutela paesaggistica determinato dalla norma impugnata. Questa Corte ritiene che le censure appena illustrate debbano essere trattate congiuntamente perché tutte riconducibili a un'unica ragione di impugnati (...) Consentendo l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie lorda (e non di pavimento) dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica, la disposizione regionale impugnata introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, e ciò stabilisce senza prevedere al contempo una espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica. Non sono infatti idonei ad assolvere a questa specifica funzione di salvaguardia, né il generico riferimento alla tutela del paesaggio (indicato tra le finalità perseguite dalla Regione) contenuto nell'art. 150, comma 1, lettera b), della stessa legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, né l'altrettanto generica previsione recata dall'art. 3, comma 2, della legge statale n. 96 del 2006 di disciplina dell'agriturismo, che attribuisce alle regioni il compito di disciplinare «gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi». Si tratta, in entrambi i casi, di disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa regionale in materia di agriturismo, senza che da esse possano desumersi vincoli puntuali a tutela dei valori paesaggistici di volta in volta rilevanti nei singoli interventi di trasformazione del territorio. (...) Nel caso di specie, d'altro canto, l'omessa indicazione, da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione

rispettosa dei vincoli suddetti. Come questa Corte ha ripetutamente affermato, invero, una tale omissione non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). 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 «[n]on 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» (sentenza n. 187 del 2022). Pertanto, «[i] ritardi nella elaborazione del piano paesaggistico (...), sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità)» devono essere compensati con l'esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio (sempre sentenza n. 187 del 2022). Dirimente è, quindi, la circostanza che la pianificazione paesaggistica nella Regione Lombardia è attualmente rimessa non a un piano codeciso fra Stato e Regione, ma al piano territoriale regionale (PTR), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 19 gennaio 2010, n. 951, e successivamente modificato e integrato. In particolare, la sezione 3 del PTR contiene il piano paesaggistico regionale (PPR), che ha recepito, consolidato e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001 (artt. 19 e 102 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005)».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021)».

Sentenza n. 248 del 2022 (red. Modugno)

La norma della Regione Sardegna che consente ai Comuni il rilascio di permessi di costruire e di autorizzazioni in sanatoria non viola il principio di leale collaborazione in quanto non reca deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, che, pertanto, si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale.

Considerato, 4.2.

«Le questioni nel merito non sono fondate. La possibilità, oggi riconosciuta ai comuni, di concedere permessi e autorizzazioni in sanatoria, anche ove non abbiano ancora adottato un piano di risanamento urbanistico, non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico, definiti nel codice dei beni culturali e del paesaggio e nelle NTA del piano paesaggistico. Lo scopo dell'intervento censurato è quello di rimuovere un vincolo urbanistico posto dalla legislazione precedente, che non riguarda l'attuazione del PPR. La legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 aveva, infatti, previsto che l'autorizzazione in sanatoria potesse essere concessa solamente a seguito dell'approvazione, da parte del comune, di un piano di risanamento urbanistico: un piano attuativo, che si può adottare anche in variante allo strumento urbanistico generale, regolato in particolare negli artt. 32, 37 e 38 della citata legge regionale. Essa prevedeva, dunque, che non potesse ottenersi il condono dell'insediamento edilizio realizzato abusivamente, se non dopo che il comune

si fosse dotato del piano di risanamento. Con le disposizioni impugnate, la legge regionale ha modificato taluni delicati aspetti della disciplina, rendendo possibile il rilascio dei titoli anche in assenza del piano attuativo in parola ed eliminando, così, il rapporto di subordinazione tra piano e sanatorie edilizie. Tale scelta, tuttavia, non incide negativamente sui tempi di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali al PPR, che rimangono fermi. Questa Corte ha in precedenti occasioni affermato che, in mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale (sentenza n. 101 del 2021). Esse sono infatti «dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario» (sentenza n. 24 del 2022). La circostanza che privati e imprese possano oggi ottenere permessi e autorizzazioni in sanatoria «nelle more dell'adeguamento del Piano urbanistico comunale al Piano paesaggistico regionale» non influisce, perciò, sul dovere di rispettare i termini che la legge stabilisce per l'armonizzazione della pianificazione urbanistica e paesaggistica. È peraltro lo stesso art. 13, comma 60, a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di «tutti gli altri presupposti di legge»; precisazione che vale a confortare ulteriormente la conclusione che la normativa impugnata sia compatibile con i parametri evocati».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), in relazione agli artt. 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, 5 e 120 Cost., e all'art. 3 dello statuto speciale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 240 del 2022 (red. de Pretis)

Una norma regionale che stabilisce che gli interventi edilizi ampliativi di portata inferiore a una data soglia non costituiscono variante urbanistica, così sottraendoli al procedimento previsto per l'adeguamento delle varianti alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale, viola il principio di copianificazione. La partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di rilascio dei titoli abilitativi relativi a tali interventi, non avendo finalità di adeguamento alle prescrizioni del piano paesaggistico, non può compensare la mancata sottoposizione dei progetti di ampliamento all'apposito procedimento.

Considerato, 3.5.2.

«Il comma 2 stabilisce che gli ampliamenti fino al 20 per cento delle attività produttive «non costituiscono variante urbanistica», con la conseguenza che le relative modifiche sono sottratte al procedimento previsto dall'art. 97 delle NTA per l'adeguamento al PPTR «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e loro varianti», procedimento nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali, in attuazione dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. Né si può ritenere che tale mancanza sia compensata, come sostiene la Regione, dalla partecipazione degli organi ministeriali preposti alla tutela paesaggistica ai procedimenti per il rilascio del titolo abilitativo edilizio, giacché tali procedimenti non hanno la finalità di conformare e adeguare gli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. D'altro canto, il silenzio della

disposizione impugnata sul necessario rispetto della disciplina in tema di copianificazione non può nemmeno essere colmato in via interpretativa, proprio per l'espressa qualificazione degli ampliamenti come modifiche dell'assetto urbanistico che «non costituiscono variante», in quanto tali non assoggettate al procedimento previsto all'art. 97 delle NTA. In conclusione, sussiste la lamentata violazione del principio di copianificazione e quindi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla norma interposta dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali. Si deve dunque dichiarare l'illegittimità costituzionale anche del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 (...).».

Sentenza n. 229 del 2022 (red. Barbera)

L'omessa indicazione in una norma regionale dell'espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore non ne comporta l'illegittimità ogni volta che la stessa può essere interpretata in senso conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e, quindi, quando la Regione è dotata di piano paesaggistico. Pertanto, la disposizione della Regione Toscana che estende alle unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale le misure previste dalla legge regionale n. 24 del 2009 per gli immobili a uso industriale e artigianale non viola né la competenza statale in materia di paesaggio, né il principio di leale collaborazione, in quanto, essendo la Regione dotata di piano paesaggistico, essa può essere interpretata in coerenza con il principio di prevalenza paesaggistica.

Considerato, 2.7.

«Sulla base della giurisprudenza appena citata, non è condivisibile l'assunto del ricorrente per cui l'omesso richiamo da parte della legge regionale impugnata del piano paesaggistico e delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali. Tale giurisprudenza costituzionale ha peraltro trovato recente conferma nella sentenza n. 187 del 2022, invocata dalla difesa regionale, nel cui ambito ne è stata precisata la portata con riferimento alle regioni, quale è la Regione Toscana, munite di piano paesaggistico. Si è dapprima ribadito il menzionato principio per cui l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non ne determina di per sé l'illegittimità costituzionale, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione. La sentenza indicata ha altresì specificato che «[è] però evidente che tale conclusione presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici. Viceversa, quando (...) il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione. Non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse, afferendo (...) al governo del territorio, permettano il consolidamento di situazioni

tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica». La circostanza che la Regione Toscana sia dotata di piano paesaggistico è, dunque, sufficiente ad escludere la necessità di un rinvio esplicito sia al codice di settore, sia al piano paesaggistico. Inoltre, non risultano in alcun modo derogate dalla legge regionale sul Piano casa, come modificata dalla norma impugnata, le disposizioni che richiedono per la realizzazione degli interventi edilizi il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. Per l'effetto, la norma oggetto di censura ben può essere intesa – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, che deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia. Una volta escluso che la normativa impugnata possa pregiudicare, in violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., le prescrizioni recate o riservate al piano paesaggistico, che concerne l'intero territorio regionale, ne deriva la non fondatezza della censura che, richiamando la Convenzione europea sul paesaggio, lamenta – in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. – la compromissione delle aree non oggetto di vincolo. Allo stesso modo, si rivelano non fondati i profili di illegittimità costituzionale legati alla violazione del principio di leale collaborazione».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e alla legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000), nonché al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 187 del 2022 (red. Barbera)

La norma di una Regione priva di piano paesaggistico che affida a uno strumento comunale l'individuazione dei vincoli di carattere dimensionale o tipologico da imporre agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico o ambientale, senza un esplicito rinvio alla normativa statale sui beni culturali e paesaggistici, viola, oltre alla competenza esclusiva statale in materia ambientale, anche il principio di leale collaborazione. Mancando un piano paesaggistico, la norma è sintomatica dell'intento del legislatore territoriale di sostituirsi a quello statale, invadendo la sua competenza esclusiva in materia ambientale, in relazione alle disposizioni di settore che prevedono l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico.

Considerato, 14., 14.1., 14.5.

«Con il primo motivo del ricorso, di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, viene impugnato il testo originario dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020 in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, 135, 143 e 145 cod. beni culturali. (...) Nella norma

impugnata viene stabilito che il SIAD «dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico o ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela». (...) Per contro, sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione originaria, in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e al principio di leale collaborazione, per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Infatti, la norma in discussione assegna al SIAD il compito di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, senza in alcun modo richiamare i principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico, sanciti dai menzionati articoli del codice di settore. Attesa l'assenza di un piano paesaggistico, il tenore letterale della disposizione impugnata tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, legittimando soltanto i Comuni all'individuazione degli insediamenti ammissibili, anche quando gli stessi siano collocati in aree che, vista l'ampia formulazione della norma, sono potenzialmente destinatarie delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Tanto è vero che – come già illustrato al punto 8.1. – il legislatore regionale ha modificato la norma in esame, inserendo un rinvio esplicito alla normativa vigente e quindi anche al codice di settore, cui il SIAD deve conformarsi. Dall'invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente in relazione ai parametri interposti indicati, che prevedono, tra l'altro, l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), deriva la violazione del principio di leale collaborazione e, attesa la diminuzione del livello di tutela paesaggistica, anche dell'art. 9, secondo comma, Cost.».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, 83, e 130, comma 1, della legge della Regione Campania 21 aprile 2020, n. 7 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11), nella formulazione precedente alle modifiche inserite, rispettivamente, dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), lettera f), e lettera i), della legge della Regione Campania 29 giugno 2021, n. 5 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021–2023 – Collegato alla stabilità regionale per il 2021)».

Sentenza n. 219 del 2021 (red. Sciarra)

Il Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica adottato in base al Protocollo d'intesa sottoscritto dalla Regione Calabria con il Ministero dei beni culturali, che costituisce il riferimento per lo sviluppo sostenibile di tutti gli interventi di trasformazione del territorio, impone una valutazione congiunta degli strumenti di pianificazione locale. Le disposizioni regionali che, senza ricorrere alle concordate procedure collaborative con i competenti organi ministeriali, consentono interventi edilizi straordinari in deroga agli strumenti urbanistici violano il principio di leale collaborazione di cui è espressione il Quadro territoriale.

Considerato, 4.2.

«Nella specie, la Regione Calabria ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'allora Ministero per i beni e le attività culturali in data 23 dicembre 2009, sulla cui base ha avviato un rapporto di collaborazione in vista della elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, in linea con l'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Da tale collaborazione è scaturita l'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 1° agosto 2016, in attuazione degli artt. 17 e 25 della legge della Regione Calabria 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria). In questo documento, frutto di elaborazione congiunta, si definisce il quadro condiviso «di riferimento e di indirizzo per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale» (art. 1, comma 2), di tutti gli interventi di trasformazione del territorio da realizzare, anche nelle more dell'approvazione del piano paesaggistico regionale, si specificano i compiti del Comitato tecnico di pianificazione, istituito in attuazione del citato Protocollo, si impone una valutazione congiunta di coerenza degli strumenti di pianificazione locale con il quadro stesso da parte della Regione e dei competenti organi del MIBACT (art. 30, comma 7). È, pertanto, evidente che l'introduzione delle disposizioni regionali impugnate, che, come si è detto, consentono interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla citata legge reg. Calabria n. 21 del 2010 e ne prorogano di un anno la realizzabilità, in riferimento anche a immobili edificati più recentemente, senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l'approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale, viola l'impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del «governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio» (art. 1, comma 1, del QTRP) e, quindi, il principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera b), della legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10, recante «Modifiche e integrazioni al Piano Casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)».

Sentenza n. 54 del 2021 (red. Viganò)

Le Regioni possono legiferare in materia di governo del territorio nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, purché non adottino norme che si pongono in contrasto con i contenuti delle eventuali intese già raggiunte con le competenti istituzioni statali.

Considerato, 3.2., 3.3.

«Nel merito, le questioni relative ai commi 2 e 3 dell'art. 2 della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono infondate, nei termini di seguito precisati. La prima disposizione regionale impugnata contiene una generica clausola di salvaguardia circa il necessario rispetto, da parte del regolamento edilizio comunale, degli «aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire» (art. 2,

comma 2), mentre la seconda disposizione (art. 2, comma 3) richiama i limiti posti dal piano regolatore (costituito dal piano di assetto del territorio e dal piano degli interventi), secondo quanto stabilito dalla legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio), contenente la disciplina generale dell'urbanistica e del governo del territorio nella Regione Veneto.(...) Come ricordato dalla difesa regionale, la stessa legge reg. Veneto n. 11 del 2004, contiene, al suo art. 16-*bis*, l'obbligo per i Comuni di adeguare il PAT «alle previsioni della pianificazione paesaggistica regionale, ai sensi dell'articolo 145, commi 3 e 4», cod. beni culturali. Da ciò deriva che, sebbene la normativa vincolistica del codice dei beni culturali e del paesaggio venga espressamente evocata dall'art. 2, comma 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019 solo in riferimento alla Parte II del codice (sui beni culturali) e non alla Parte III (sui beni paesaggistici), le disposizioni impugnate ben possono essere interpretate nel senso che non esentano gli interventi edilizi di recupero dei sottotetti dal rispetto del complesso delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei beni paesaggistici, siano esse poste da vincoli derivanti dal piano paesaggistico (art. 143, comma 1, lettere b, c, d ed e), o dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico (art. 140, comma 2). Né potrebbe sostenersi che, nelle more della pianificazione congiunta del piano paesaggistico tra Ministero e Regione, a quest'ultima sia inibita l'adozione di ogni disciplina legislativa nella materia del «governo del territorio», salvi gli specifici obblighi assunti nelle intese preliminari (ancora, sentenza n. 86 del 2019). Dunque, le disposizioni impugnate non violano gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sempre che siano interpretate nel senso di vincolare gli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, nella parte in cui disciplinano gli interventi di recupero dei sottotetti, anche al rispetto di tutte le prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici adottate ai sensi della Parte III del codice dei beni culturali e del paesaggio. (...) Anche la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione è infondata, dal momento che – come appena rilevato – alle Regioni non sono certamente preclusi interventi legislativi nella materia del «governo del territorio» nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, sempre che essi non contrastino con i puntuali contenuti delle eventuali intese raggiunte prima dell'approvazione dell'accordo definitivo (sentenza n. 86 del 2019)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, promosse, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, della Costituzione, e al principio di leale collaborazione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

4.2. La tutela della salute e la determinazione dei livelli essenziali di assistenza

Sentenza n. 87 del 2024 (red. Sciarrone Alibrandi)

L'esercizio della funzione sanitaria pubblica si svolge su due piani: quello statale, che definisce i livelli essenziali di assistenza e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento, e quello regionale, competente per l'organizzazione del servizio e l'erogazione delle prestazioni in conformità ai livelli costituzionalmente previsti. La descritta sovrapposizione di competenze ha reso necessario individuare strumenti di collaborazione tra Stato e Regioni, in modo che la dialettica tra i due livelli di governo sia improntata alla leale collaborazione, orientata al bene comune. Il modello pattizio di regolazione finanziaria tra Stato e Regioni nel settore sanitario è stato attuato mediante i "patti per la salute", definiti con intese raggiunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, in cui vengono stabiliti l'entità del concorso dello Stato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e i correlati adempimenti delle Regioni.

Considerato, 4.1.1.

«Dal quadro normativo sin qui richiamato emerge in modo chiaro che, a partire dal 2000, il modulo concertativo–pattizio costituisce il modello generale di disciplina del finanziamento del servizio sanitario, a prescindere dalla specifica situazione in cui si addivenga alla sottoscrizione del piano di rientro dal disavanzo sanitario e, quindi, indipendentemente dalle peculiari conseguenze che solo quest'ultimo determina. È un dato di esperienza che «la vigente legislazione di finanziamento del servizio sanitario nazionale trova origine in una serie di accordi fra Stato e Regioni», sulla cui base sono definite «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento» (sentenza n. 98 del 2007). Una simile scelta riflette, d'altronde, le peculiarità del settore sanitario e l'inevitabile coinvolgimento in esso di competenze statali e regionali. Questa Corte ha riconosciuto che dall'intreccio tra profili costituzionali e organizzativi discende l'esercizio su due livelli di governo della funzione sanitaria pubblica. Il livello statale è chiamato a definire le prestazioni che il SSN è tenuto a fornire ai cittadini – cioè, i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento; a quello regionale compete, invece, organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli standard costituzionalmente conformi (sentenza n. 190 del 2022). Pertanto, «[l]a presenza di due livelli di governo rende necessaria la definizione di un sistema di regole che ne disciplini i rapporti di collaborazione», pur nel rispetto delle reciproche competenze, «al fine di realizzare una gestione della funzione sanitaria pubblica efficiente e capace di rispondere alle istanze dei cittadini coerentemente con le regole di bilancio» (ancora sentenza n. 190 del 2022). In questa chiave, risulta evidente che, nel settore considerato, 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» (sentenza n. 40 del 2022). Il che si traduce «in concreto in doveri e aspettative – di informazione, di previsione di strumenti di raccordo e, in generale, di comportamenti realmente collaborativi, corretti e non ostruzionistici, in definitiva, appunto, leali – che non possono che essere reciproci» (sentenza n. 217 del 2020) e riguardare, quindi, anche le regioni, considerata la natura relazionale del richiamato principio (ancora, sentenza n. 217 del 2020)».

Sentenza n. 70 del 2023 (red. Buscema)

La legge di bilancio 2022 ha introdotto una disposizione in base alla quale, al fine di accedere a quote aggiuntive del fondo sanitario nazionale, le Regioni hanno l'onere di presentare il piano di fabbisogno triennale del personale sanitario. La disposizione attiene alla materia della tutela della salute in quanto finalizzata a una graduale revisione della disciplina delle assunzioni del personale degli enti del Servizio sanitario regionale. Inoltre, considerato che la norma consente di aumentare il livello della spesa per il personale sanitario, in ragione del concorso statale al finanziamento del fabbisogno, viene in rilievo indirettamente anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Infine, poiché il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale è sottoposto alle valutazioni del Tavolo e del Comitato paritetico per la verifica dei LEA, al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa, la disposizione de qua interessa altresì i principi fondamentali della finanza pubblica. La norma è quindi riconducibile a diverse materie, di competenza legislativa esclusiva e concorrente, inscindibilmente sovrapposte; pertanto, deve rispettare il principio di leale collaborazione. Al riguardo, essa recepisce quanto convenuto circa l'incremento della spesa per il personale degli enti sanitari nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza permanente sul Patto per la salute 2019–2021, il cui scopo era di fornire agli enti regionali uno strumento di programmazione per le risorse umane in campo sanitario tale da garantire standard qualitativi e quantitativi uniformi. Di conseguenza, la norma non viola le competenze regionali in materia di tutela della salute e organizzazione del personale regionale, in forza del comprovato rispetto del principio di leale collaborazione che ha garantito la partecipazione effettiva delle Regioni alla sua adozione.

Considerato 3.1., 3.2., 3.2.2.

«La prima questione attiene all'onere di redigere il Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario al fine di accedere alle quote aggiuntive di fondo sanitario nazionale ed è promossa in riferimento ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., per violazione della competenza legislativa concorrente «tutela della salute» e di quella residuale «organizzazione del personale regionale»; la medesima disposizione è ritenuta altresì lesiva dei principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. (...) La questione formulata in riferimento ai parametri di competenza legislativa di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. riveste priorità logica e merita di essere scrutinata per prima (*ex plurimis*, sentenza n. 86 del 2022). (...) Tale questione non è fondata. Al fine di stabilire l'ambito materiale cui ricondurre la disposizione impugnata, questa Corte ha ribadito che «non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sentenza n. 136 del 2018; nello stesso senso, *ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 6 del 2023). Questa Corte ha affermato, con indirizzo pressoché costante, che le disposizioni sulla programmazione del personale e sulla fissazione di limiti alle assunzioni non si prestano ad afferire a un solo ambito materiale, per il fatto di incidere su plurimi settori di competenza legislativa, sia esclusiva che concorrente (*ex plurimis*, sentenza n. 231 del 2017). Nel caso di specie, l'intervento legislativo statale incide sull'organizzazione sanitaria e, pertanto, sulla materia «tutela della salute» (sentenza n. 9 del 2022), come si evince non solo dal titolo dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, rubricato «Disposizioni in materia di personale e di nomine negli enti del Servizio sanitario nazionale», ma anche dal tenore complessivo del comma 1 del medesimo articolo, nel quale si inserisce la disposizione impugnata, da cui emerge che tale normativa è finalizzata a una «graduata revisione

della disciplina delle assunzioni» del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni. Viene in rilievo indirettamente anche la competenza legislativa statale esclusiva in materia di fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni sotto l'aspetto finanziario (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2020), come risulta dal primo periodo dell'art. 11, comma 1, del richiamato d.l. n. 35 del 2019, come convertito, che prevede la possibilità di aumentare il valore della spesa del personale degli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria» come risulta dalla previsione del coinvolgimento del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA. Le norme impugnate sono riconducibili altresì alla competenza legislativa statale in materia di principi fondamentali per il «coordinamento della finanza pubblica». Ciò traspare là dove il legislatore statale, nel consentire gli aumenti di spesa per il personale del dieci e dell'ulteriore cinque per cento, richiama l'esigenza di rispettare il valore complessivo della stessa voce di spesa del Servizio sanitario nazionale, determinata ai sensi dei precedenti periodi, e – soprattutto – laddove finalizza la sottoposizione del Piano di fabbisogno triennale del personale sanitario regionale alle valutazioni del Tavolo e del Comitato paritetico per la verifica dei LEA «anche» al fine di salvaguardare l'invarianza della spesa complessiva. Si è, dunque, in presenza di un intreccio inestricabile di competenze, sia esclusive che concorrenti, nessuna delle quali assume carattere prevalente, fattispecie questa che esige – affinché l'intervento legislativo statale sia legittimo – l'impiego della leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenza n. 35 del 2021). Per costante giurisprudenza di questa Corte, la procedura di acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano è considerata idonea a garantire la leale collaborazione, poiché consente lo svolgimento di genuine trattative e permette un reale coinvolgimento delle parti (in questo senso, *ex plurimis*, sentenza n. 261 del 2017). In proposito, deve precisarsi che il 18 dicembre 2019 è stata acquisita l'intesa in sede di Conferenza permanente sul Patto per la salute 2019-2021. In tale sede le parti hanno convenuto sia di innalzare la percentuale di incremento della spesa di personale di cui al secondo periodo del comma 1 dell'art. 11 del d.l. n. 35 del 2019, come convertito, dal cinque al dieci per cento; sia di «valutare, per il periodo di vigenza del presente patto, la possibilità di un graduale aumento, sino al quindici per cento, della percentuale di incremento della spesa di cui al punto precedente qualora emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal citato articolo 11, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato LEA, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del servizio sanitario regionale» (scheda 3 del Patto per la salute). Come osservato dall'Avvocatura generale dello Stato, la normativa contenuta nella lettera c) del comma 269 recepisce quanto convenuto nella richiamata intesa, la cui finalità era proprio quella di fornire agli enti regionali uno strumento di programmazione per le risorse umane in ambito sanitario, che consentisse di assicurare standard qualitativi e quantitativi uniformi. La disposizione impugnata, pertanto, benché incidente in plurimi ambiti materiali, in quanto preceduta da intesa, ha garantito il rispetto della leale collaborazione e il reale coinvolgimento delle regioni, elemento che consente di escludere la lesione delle richiamate competenze regionali nelle materie tutela della salute e organizzazione del personale regionale, di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, lettera c), della legge n. 234 del 2021, promossa, in riferimento all'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 114 del 2022 (red. Modugno)

La disposizione introdotta dalla legge di bilancio 2021 secondo cui le modalità di accesso al fondo per il rimborso delle spese per test genomici sul carcinoma mammario e i requisiti per l'erogazione sono stabiliti con decreto del Ministro della salute è riconducibile sia alla materia di competenza esclusiva statale della definizione dei LEA, sia alla materia di competenza concorrente della tutela della salute. Non essendo individuabile una competenza prevalente, ma ricorrendo un'ipotesi di concorso di competenze che rende applicabile il principio di leale collaborazione, la norma risulta illegittima nella parte in cui non prevede che il decreto sia adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Considerato, 6.1., 6.2.

«Come dichiarato espressamente dall'art. 1, comma 479, della legge n. 178 del 2020, lo stanziamento delle risorse dallo stesso previste persegue il fine di garantire alle donne, colpite dal carcinoma mammario in stadio precoce, un trattamento personalizzato sulla base di informazioni genomiche, che non comporti l'utilizzo di chemioterapie, evitando così anche l'aggravamento del rischio di contagio da COVID-19 per la riduzione delle difese immunitarie. Le risorse di cui alla citata disposizione vengono stanziare per il rimborso diretto dei test prognostici multigenici o test genomici, ossia per dei particolari strumenti di valutazione prognostica del carcinoma mammario, volti ad individuare le pazienti cui non è possibile assicurare un significativo beneficio mediante l'utilizzo della chemioterapia adiuvante, evitando in tali ipotesi l'esposizione agli effetti tossici dei chemioterapici durante e dopo il trattamento. In altri termini, tali test genomici sono strumenti volti a supportare il medico oncologo nella individuazione del piano di trattamento più appropriato per la singola paziente. Seppur i test prognostici multigenici non siano inseriti nei livelli essenziali di assistenza, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), le previsioni di cui al citato comma 479 e quelle dell'impugnato comma 480, dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, che alle prime danno attuazione, sono espressione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto volte a disciplinare la qualità e gli esiti delle cure oncologiche. Le richiamate previsioni, tuttavia, indubbiamente afferiscono anche all'ambito materiale «tutela della salute», di competenza concorrente, poiché coinvolgono necessariamente profili che attengono alla concreta erogazione delle prestazioni in parola. È, del resto, in tal senso significativa la posizione della difesa statale, la quale, nel tentare di giustificare la disposizione impugnata, afferma che le previsioni in essa contenute fisserebbero principi fondamentali della materia «tutela della salute». L'assunto, di per sé non fondato – non potendo certo considerarsi alla stregua di un principio fondamentale la previsione concernente l'attuazione di uno specifico e determinato stanziamento di risorse – conferma, tuttavia, l'afferenza della norma impugnata all'ambito materiale di competenza concorrente. Ricorre, pertanto, quella situazione di concorso di competenze, nessuna delle quali può considerarsi prevalente, che, alla luce della richiamata giurisprudenza costituzionale, rende applicabile il principio di leale collaborazione. Del resto, come ha avuto modo di chiarire questa Corte nella recente sentenza n. 40 del 2022, accogliendo analoga questione sullo stanziamento di risorse per il potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing*

di profilazione genomica dei tumori, l'incremento delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, anche quando detto incremento attiene al riparto delle disponibilità finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di assistenza, «non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni», poiché è solo per il tramite della «leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può [...] svilupparsi, “in una prospettiva generativa” (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute». (...) L'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, poiché rimette esclusivamente al decreto ministeriale le modalità di attuazione del comma 479 dell'art. 1 della medesima legge, viola il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., nonché gli altri parametri evocati dalla ricorrente, che tutelano le competenze regionali nella materia in esame. Alla luce delle considerazioni svolte, va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 480, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute 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».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale, nei termini di cui in motivazione, dell'art. 1, comma 480, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021–2023), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute 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 (...)».

Sentenza n. 40 del 2022 (red. Antonini)

La determinazione dei LEA rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni. Pertanto, il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie a garantire i LEA deve essere effettuato con il coinvolgimento delle stesse, alle quali spetta la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari nel proprio territorio.

Considerato, 6.2.

«L'ultimo motivo d'impugnazione ha ad oggetto il comma 2 dell'art. 19-*octies* del citato d.l. n. 137 del 2020, come convertito. Il comma 1 del suddetto articolo prevede che, «[p]er consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure, anche alla luce degli sviluppi e dei progressi della ricerca scientifica applicata con specifico riguardo alla prevenzione e alla terapia delle alterazioni molecolari che originano i tumori, per l'anno 2021 è autorizzata la spesa di 5 milioni di euro da destinare per il potenziamento dei test di *Next-Generation Sequencing* di profilazione genomica dei tumori dei quali sono riconosciute evidenza e appropriatezza, nel limite di spesa autorizzato ai sensi del presente articolo». La disposizione impugnata stabilisce poi: «[c]on decreto del Ministero della salute, da adottare, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di attuazione del presente articolo anche con riguardo alla

destinazione e distribuzione delle risorse allocate ai sensi del presente articolo. (...)». Le doglianze anche in questo caso sono unicamente rivolte a ottenere una sentenza additiva che imponga l'intesa, in quanto si appuntano solo sul meccanismo di riparto, ritenuto in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 118, 119 e 120 Cost. perché non avrebbe garantito, in violazione del principio di leale collaborazione, la necessaria partecipazione delle Regioni nell'individuazione delle modalità con le quali dare attuazione all'autorizzazione di spesa. (...) La questione è fondata. Le previsioni dell'art. 19-*octies* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferiscono, infatti, alla materia di competenza legislativa concorrente «tutela della salute». Come dichiara il comma 1 della citata disposizione, l'obiettivo dell'intervento statale è di «consentire il miglioramento dell'efficacia degli interventi di cura e delle relative procedure», mediante il potenziamento di strumenti operativi, i test di *Next-Generation Sequencing*. Va precisato che questi ultimi sono già impiegati, specialmente in ambito oncologico, nell'organizzazione del Servizio sanitario nazionale e non è condivisibile la tesi della difesa statale, volta a negare la necessità del coinvolgimento regionale sull'assunto della piena riconducibilità della suddetta autorizzazione di spesa alla competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in materia dei livelli essenziali di assistenza (LEA). Per un verso, infatti, la disposizione censurata non pare rivolta propriamente a definire un nuovo livello essenziale, quanto piuttosto a rafforzare una modalità diagnostica (che però non è l'unica) di realizzazione di quei test genetici mediante sequenziamento molecolare garantiti, ma in via generale, come LEA erogabili in relazione a determinate patologie. Per altro verso, e dirimente, la prospettazione dell'Avvocatura non considera che la determinazione dei LEA rientra sì nell'ambito della competenza esclusiva statale, ma «la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività» (sentenza n. 169 del 2017). In altre parole, il riparto delle disponibilità finanziarie necessarie per assicurare la garanzia dei LEA non può prescindere dal coinvolgimento delle Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni: è solo attraverso una leale collaborazione orientata al bene comune che il modello pluralistico riconosciuto dalla Costituzione può dunque svilupparsi, «in una prospettiva generativa» (sentenza n. 168 del 2021), verso la migliore tutela del diritto alla salute».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19-*octies*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, 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 (...)».

Sentenza n. 168 del 2021 (red. Antonini)

La disciplina dei piani di rientro dai disavanzi sanitari e dei relativi commissariamenti prescrive continui confronti tra il livello statale e quello regionale, nell'ambito di organismi che per la loro composizione garantiscono il pieno coinvolgimento di ciascuna Regione nell'analisi dell'andamento del proprio piano. Pertanto, le disposizioni urgenti per il rilancio del servizio

sanitario della Regione Calabria, volte a rafforzare i poteri del Commissario ad acta per il piano di rientro dal disavanzo, non risultano lesive del principio di leale collaborazione anche se non prescrivono ulteriori forme di interlocuzione con la Regione. Non rileva che tali disposizioni siano state adottate in assenza di preventiva consultazione con la Regione, in quanto l'applicazione del principio non è imposta direttamente dalla Costituzione alla procedura per decretazione d'urgenza.

Considerato, 11., 11.1.

«Le altre censure che attengono al restante complesso degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, non sono fondate. Tali disposizioni introducono, infatti, misure straordinarie volte a rafforzare i precipui poteri del commissario ad acta nella perdurante sussistenza di una situazione estremamente critica nella sanità calabrese e pongono precetti che – in questo caso – sono funzionali allo scopo dell'erogazione dei LEA e del raggiungimento degli obiettivi economico-finanziari. È pertanto decisiva, al fine del rigetto delle questioni in discorso, la considerazione che le norme in esame risultano fisiologicamente ascrivibili al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., nonché alla competenza statale nella materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.) concernenti il diritto alla salute e ai principi fondamentali della materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Nemmeno esse si pongono in contrasto con il principio di leale collaborazione perché, come questa Corte ha costantemente precisato, 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, la cui sede di elezione è rappresentata dall'azione congiunta del “Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza” e del “Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti” 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» (sentenza n. 200 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 233 del 2019). Si tratta di principi che devono essere qui ribaditi e che comportano l'infondatezza della doglianza della ricorrente: la partecipazione della Regione al percorso di risanamento risulta, infatti, assicurata dall'evidenziato confronto con lo Stato in sede di verifica dell'attuazione del piano. Peraltro, va anche considerato che, con il motivo in esame, a ben vedere la ricorrente lamenta l'omessa previsione di forme di interlocuzione non tanto nella fase a valle, attuativa delle singole norme introdotte dal d.l. n. 150 del 2020, come convertito, quanto nella fase a monte, relativa cioè all'adozione dello stesso. A sostegno della rilevata non fondatezza della censura, viene quindi in considerazione il costante orientamento di questa Corte secondo cui «il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione» (*ex plurimis*, da ultimo, sentenza n. 37 del 2021). (...) In forza delle argomentazioni che precedono, le questioni di legittimità costituzionale che investono, nel loro insieme, gli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, per violazione degli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, non sono fondate».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi 1 e 2, 3, comma 1, 6, comma 2, e 7, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 150 del 2020, come convertito, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, 120, secondo comma, e 121 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, con i ricorsi indicati in epigrafe (...))».

Sentenza n. 192 del 2017 (red. Cartabia)

L'applicazione del principio di leale collaborazione consente di considerare, nel rapporto tra enti territoriali, le peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni può essere organizzato secondo modalità variabili, per forme e intensità. Nella specie, la disposizione introdotta dalla legge di stabilità 2016 che pone un limite finanziario massimo globale all'aggiornamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie non risulta incompatibile con la logica collaborativa che informa la procedura di aggiornamento dei LEA. Infatti, a prescindere dal fatto che il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento legislativo, la norma individua un parametro di riferimento entro il quale la dialettica tra Stato e Regioni finalizzata alla determinazione dei LEA può svilupparsi, senza tuttavia esaurirsi.

Considerato, 8.2., 8.3., 8.3.1., 8.3.1.1.

«In attuazione dell'art. 1, comma 3, del Patto per la salute 2010–2014 («Intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2014-2016»), sancita dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 10 luglio 2014) e nel rispetto dei vincoli finanziari posti nella precedente manovra finanziaria e nelle relative intese attuative, il censurato comma 553 prevede l'aggiornamento dei livelli essenziali dell'assistenza sanitaria «in misura non superiore a 800 milioni di euro annui» (...) Avverso i censurati commi 553 e 555, la ricorrente deduce due ordini di censure. (...) In primo luogo, sarebbero violati gli artt. 3, 32 e 97 Cost. per irragionevolezza e difetto di istruttoria e proporzionalità – con ridondanza sulle competenze legislative, amministrative e finanziaria regionali – nonché gli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., e il principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Tali violazioni sono denunciate sotto i seguenti profili: innanzitutto, sarebbe mancata una preventiva intesa, in contrasto con quanto previsto all'art. 10, comma 7, dell'intesa sul richiamato Patto per la salute 2014-2016; in secondo luogo, il valore di 800 milioni di euro sarebbe inferiore a quello, pari a 900 milioni di euro, dichiarato congruo dal Ministro della salute in un'audizione parlamentare in data 2 ottobre 2015; infine, l'importo sarebbe sottostimato, dovendo valere sulla quota indistinta del finanziamento sanitario statale, anch'essa contestualmente ridotta senza seguire le procedure di concertazione previste nel Patto per la salute 2014–2016 in caso di variazione degli importi finanziari programmati. In estrema sintesi, si contesta la mancanza di una previa intesa tra Stato e Regioni sul predetto limite di 800 milioni di euro, nonché la congruità di esso: l'imposizione di un limite finanziario al confronto sull'aggiornamento dei livelli essenziali, e alle determinazioni conseguenti, influirebbe non solo sulle attribuzioni regionali, ma anche sulla sostenibilità dei servizi sanitari. (...) In merito alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione, occorre anzitutto osservare che tale principio non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento, attraverso le due Camere, approva le leggi (fra le molte, sentenze n. 280, n. 251 e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011). Inoltre, la fissazione, da parte del censurato art. 1, comma 553, della legge n. 208 del 2015, del detto limite, nel momento in cui si dà impulso con apposite previsioni all'aggiornamento dei livelli essenziali, non è incompatibile con la logica di leale collaborazione tra Stato e Regioni, che, a norma della stessa legge n. 208 del 2015, presiede alla procedura di aggiornamento, conformemente a un indirizzo già presente nella legislazione e più volte riscontrato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 98 del 2007 e n. 134 del 2006, nonché, *mutatis mutandis*, sentenza n. 297 del 2012). Infatti, il principio di leale

collaborazione, per la sua elasticità, consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità (sentenze n. 83 del 2016, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003). Il limite finanziario massimo globale all'aggiornamento dei livelli essenziali pone senz'altro un parametro di riferimento per le scelte entro cui può svilupparsi la dialettica tra Stato e Regioni; ma è ben lungi dall'esaurire tale dialettica, per la quale restano spazi estremamente ampi, pure sui profili economici e finanziari. Per quanto riguarda specificamente gli obblighi di cooperazione che si assumono derivare dal Patto per la salute 2014-2016, è inconferente il riferimento all'art. 10, comma 7, del Patto, riguardante l'aggiornamento del monitoraggio sull'assistenza sanitaria, non dei livelli essenziali. Qualora poi il riferimento fosse da intendere al più pertinente art. 1, comma 3 (anch'esso menzionato nelle argomentazioni di parte ricorrente), si dovrebbe rilevare che il requisito dell'intesa ai fini dell'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, ivi previsto, ha riscontro nell'art. 1, comma 554, della legge n. 208 del 2015, come già rilevato; per di più, anche il citato art. 1, comma 3, fa salvo il «rispetto degli equilibri programmati della finanza pubblica».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 553 e 555, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dalla Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe (...).»

Sentenza n. 169 del 2017 (red. Carosi)

La determinazione dei LEA rientra nella competenza esclusiva del legislatore statale, mentre spetta alle Regioni individuare il fabbisogno per spese sanitarie insopprimibili, separandolo da quello afferente a servizi sanitari la cui erogazione può essere condizionata da un giudizio di sostenibilità finanziaria. Siccome la proiezione dei LEA in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, che devono evidenziare nel bilancio i relativi costi, la dialettica tra Stato e Regioni deve consistere in un leale confronto sul finanziamento di una spesa costituzionalmente necessaria.

Considerato, 9.3., 9.3.2.

«Le censure rivolte da entrambe le Regioni all'art. 9-septies, commi 1 e 2, in riferimento agli artt. 32 e 117, secondo comma, lettera m), Cost., in relazione alla pretesa compressione dei LEA quali prestazioni sanitarie indefettibili, non sono fondate nei sensi e nei limiti di seguito precisati. (...) Se le precedenti considerazioni sono sufficienti ai fini della declaratoria di infondatezza della questione, sono tuttavia utili alcune riflessioni circa la mancata proiezione precedentemente evidenziata, elemento necessario per dimostrare il pregiudizio causato da norme sproporzionatamente riduttive di risorse destinate all'erogazione di prestazioni sociali di carattere primario. Infatti, la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), alla cui categoria, come detto, appartengono i LEA, «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione

non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale [di talché] è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016), non vi è dubbio che le Regioni stesse debbano collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria. Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275 del 2016). Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni LEA – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario. Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9-septies, commi 1 e 2, del d.l. n. 78 del 2015, come convertito, promosse, in riferimento agli artt. 3, 32, 97, 117, secondo e terzo comma, e 119, nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dalle Regioni Veneto e Liguria con i ricorsi indicati in epigrafe (...)».

Sentenza n. 134 del 2006 (red. De Siervo)

Gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e quantitativi costituiscono una specificazione dei LEA e la relativa individuazione è riconducibile alla competenza esclusiva del legislatore statale. Quindi, le procedure per la determinazione dei richiamati standard devono rispettare le medesime modalità collaborative tra Stato e Regioni previste dalla legislazione vigente relativa alla determinazione dei LEA, che prescrive un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Di conseguenza, la norma introdotta dalla legge finanziaria 2005 che disciplina tale procedura risulta costituzionalmente illegittima nella parte in cui prevede che il regolamento ministeriale che determina gli standard sia adottato sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa con la stessa.

Considerato, 9.

«(...) Questa disposizione legislativa individua gli standard in termini tali da rendere evidente che si tratta di integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA esistenti nel settore sanitario e che intenderebbero assicurare una migliore erogazione. Non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei LEA, non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale (che, in effetti, tramite alcune specifiche disposizioni legislative, ha anche proceduto a definire direttamente alcune prestazioni come livelli essenziali). Non può pertanto dubitarsi che anche la fissazione degli standard costituisca esercizio della competenza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. Se la individuazione degli standard – la quale determina indubbiamente una compressione dell'autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni garantita dal Titolo V della Costituzione – non può trovare legittimazione costituzionale che nella già richiamata lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, la relativa disciplina deve essere omogenea a quella prevista espressamente per i LEA, ove si ipotizzi, come nel caso del comma 169 della legge n. 311 del 2004, che la loro adozione avvenga tramite una procedura non legislativa. Nella valutazione di questa procedura non assume rilevanza l'attribuzione del relativo potere normativo ad un regolamento ministeriale (d'altronde lo stesso decreto del Presidente del Consiglio ha anch'esso analoga natura), dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Ciò che, invece, rileva è la ingiustificata riduzione delle modalità di coinvolgimento in questo procedimento delle Regioni (la mera richiesta di un parere alla Conferenza unificata), rispetto a quanto ribadito – tramite il rinvio all'intero testo dell'art. 54 della legge n. 289 del 2002 (ivi inclusa la procedura su "intesa" in sede di Conferenza unificata, disciplinata dal comma 3 di tale disposizione) – nello stesso comma 169 per la modificazione dei LEA in riferimento a standard che apporterebbero limitazioni di norma ancora più incisive all'autonomia regionale, in quanto connesse alla fase di concretizzazione dei LEA; se anche la determinazione degli standard trova giustificazione costituzionale nella lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., non può evidentemente ipotizzarsi che venga meno per essi proprio la più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni prevista dalla legislazione vigente per la determinazione dei LEA mediante procedure non legislative. Né può sottacersi il paradosso che sarebbe costituito dall'esistenza di due diverse modalità di coinvolgimento delle Regioni rispetto a fenomeni tra loro

profondamente contermini, come la determinazione dei LEA e la determinazione di quei particolari LEA che sarebbero costituiti dagli standard specificativi od attuativi dei primi. Va pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della legge n. 311 del 2004, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute che determina gli standard sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano"».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della predetta legge 30 dicembre 2004, n. 311, nella parte in cui prevede che il regolamento del Ministro della salute ivi contemplato, con cui sono fissati gli standard e sono individuate le tipologie di assistenza e i servizi, sia adottato "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" (...).»

Sentenza n. 88 del 2003 (red. De Siervo)

In ragione della rilevanza generale degli interessi sanitari e sociali connessi al fenomeno della tossicodipendenza, il d.P.R. n. 309 del 1990, nell'operare una parziale ed eccezionale compressione dell'autonomia organizzativa delle Regioni e delle Province autonome con riguardo ai propri servizi sanitari, ha previsto che il regolamento ministeriale sull'organizzazione e funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle ASL debba essere adottato sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome. Ciò posto, il decreto ministeriale, essendo stato adottato senza richiedere il parere della Conferenza, viola il principio di leale collaborazione.

Considerato, 2., 3.

«(...) L'evidente rilevanza generale degli interessi sanitari e sociali connessi con il fenomeno della tossicodipendenza hanno legittimato in questo testo unico una parziale ed eccezionale compressione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Regioni e Province autonome (si vedano, ad esempio, le sentenze di questa Corte n. 1044 del 1988, n. 243 del 1987, n. 31 del 1983), evidenziata anche dalla prescrizione che sul progetto di regolamento ministeriale in materia debba essere "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano". (...) Una serie di censure concerne la natura e la procedura di adozione del decreto ministeriale, poiché se ne asserisce l'illegittimità in quanto atto sostanzialmente regolamentare adottato senza garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, così come previsto dall' art. 118, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, e violando l'art. 17 della legge n. 400 del 1988, non avendo assunto la forma di regolamento, così eludendo la prescrizione che lo Stato non può adottare regolamenti nelle materie diverse da quelle "di legislazione esclusiva" (art. 117, comma sesto della Costituzione). Non vi sono dubbi, in realtà, che il decreto ministeriale impugnato, pur non avendo assunto la forma di regolamento, si fondi sul primo comma dell'art. 118 del d.P.R. n. 309 del 1990, che prevede appunto un potere regolamentare del Ministro, e che le disposizioni del decreto

ministeriale impugnato sostanzialmente integrino e modifichino il decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444. Né il decreto risulta preceduto dal parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (anzi, è documentato un successivo esplicito dissenso, per tale motivo, del rappresentante della Conferenza dei Presidenti regionali). Anche a voler prescindere dal problema relativo alla ulteriore utilizzabilità dell'art. 118 del d.P.R. n. 309 del 1990 alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione ed in particolare del terzo e del sesto comma dell'art. 117 Cost., risulta evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome (fra le molte, si vedano le sentenze n. 39 del 1984, n. 206 del 1985, n. 116 del 1994)».

Dispositivo

«dichiara che non spetta allo Stato determinare ulteriori limiti organizzativi e funzionali in materia di Sert.T, con forme e modalità non riconducibili alla speciale procedura di determinazione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario legislativamente stabilita, e di conseguenza annulla il decreto ministeriale 14 giugno 2002, recante “Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali – Sert.T, di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444”».

4.3. L'assistenza sociale

Sentenza n. 297 del 2012 (red. F. Gallo)

La disposizione statale che affida a un d.P.C.m. la determinazione del nuovo indicatore ISEE e della soglia di reddito per accedere alle prestazioni sociali agevolate, nonché di indicatori di riferimento diversi in ragione delle varie tipologie di prestazione, risulta riconducibile alla competenza esclusiva statale concernente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tale materia, in ragione della sua natura "trasversale", ha un'incidenza su competenze legislative ed amministrative delle Regioni, sicché la relativa disciplina deve ispirarsi a moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione. La norma in esame, incidendo in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di servizi sociali, viola il principio di leale collaborazione ove non prescrive che il d.P.C.m. sia emanato d'intesa con la Conferenza unificata.

Considerato, 3., 5.1.3., 5.1.5., 5.2., 5.3.

«L'impugnato art. 5 (recante un unico comma, suddiviso in sei periodi) riguarda la disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione ricorrente denuncia l'illegittimità dell'impugnata normativa prospettando tre diverse questioni. (...) Con la prima questione viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. Il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 stabiliscono che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso». La ricorrente sostiene che, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), è comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni a statuto ordinario, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «servizi sociali», ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost. (...) Come sopra visto, la prima questione concerne il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5, impugnati per violazione del principio di leale collaborazione in relazione alla mancata previsione della partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. (...) Il denunciato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, in particolare, ha affidato, come visto, al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari LIVEAS afferenti a prestazioni o servizi

sociali o assistenziali che sono effettuati a richiesta dell'interessato, non sono destinati alla generalità dei soggetti e sono, comunque, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. La norma, infatti, prevede che il suddetto decreto: a) determini il nuovo indicatore del reddito (ISEE) che gli enti erogatori debbono prendere in considerazione per consentire l'accesso a servizi agevolati; b) introduca indicatori diversi in ragione delle varie tipologie di prestazione sociale; c) fissi la soglia di reddito richiesta agli interessati per ottenere l'accesso alle varie tipologie di prestazioni sociali agevolate. La predisposizione di indicatori differenziati, proprio perché correlata alla contestuale individuazione di una gamma diversificata di tipologie di prestazioni assistenziali, implica la specifica determinazione del livello essenziale di erogazione delle prestazioni medesime. Essa, infatti, si risolve nella identificazione degli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione», che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte indicato come rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 232 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 296, n. 287 e n. 203 del 2012; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 383 e n. 285 del 2005). La norma impugnata, pertanto, costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera m), Cost., come riconosciuto dalla stessa ricorrente. (...) Con riferimento al secondo passaggio argomentativo – relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS – occorre rilevare che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e “trasversale”, idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002). Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità (...) di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste. Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria. Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata. (...) In base alle argomentazioni che precedono, occorre concludere che l'omessa previsione, nella norma impugnata, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni comporta la fondatezza della questione in esame. In particolare, in ragione della natura residuale della competenza regionale su cui incide la disposizione denunciata, appare adeguato strumento

collaborativo, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale forma di collaborazione è, del resto, prevista da varie disposizioni di legge sia per l'analoga determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria (ad esempio, dall'art. 54, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003»; nonché dall'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005», quale risultante a séguito della sentenza di questa Corte n. 134 del 2006) sia, in generale, in tema di determinazione dei LEP (comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002)».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (...)».

Sentenza n. 10 del 2010 (red. Tesaurò)

Le disposizioni preordinate al soddisfacimento delle esigenze alimentari, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, finalizzate a soccorrere le fasce deboli della popolazione in stato di grave bisogno, disagio e difficoltà economiche riflettono una particolare legittimazione del legislatore statale, attribuendogli un vero e proprio strumento diretto a garantire un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti fondamentali, seppur in un sistema caratterizzato da un livello elevato di autonomia regionale e locale. Invero, non può essere considerata una "materia" la tutela della dignità della persona umana, bensì una competenza trasversale, rispetto alla quale il legislatore statale deve poter intervenire con le misure necessarie ad attribuire ai destinatari, su tutto il territorio nazionale, parità di trattamento, senza che la normativa regionale possa limitarne o condizionarne l'attività regolatoria che deve essere per tutti coerente, congrua e tempestiva. Pertanto, nello scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni istitutive del fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, destinato a finanziare la carta acquisti per le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno, è inconferente il richiamo alla violazione del principio di leale collaborazione. Ciò in quanto spetta al legislatore statale sia l'esercizio del richiamato potere regolamentare sia la fissazione della disciplina di dettaglio, rinvenendo una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare la tutela minima di insopprimibili valori costituzionali quali l'uguaglianza, l'uniformità e l'unitarietà.

Considerato, 6.3.,6.4.

«Le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di

politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008). La finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul quale esse incidono non consentono, tuttavia, di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame.(...) Secondo la giurisprudenza di questa Corte, con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una «materia» in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002). Siffatto parametro costituzionale consente, quindi, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista (espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). In particolare, la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006 e n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa.(...) In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli. (...) La competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono, inoltre, inconferente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione e comportano che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative non vulnera l'art. 118, primo comma, Cost., rinvenendo una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale. A ciò si aggiunga che l'esigenza di continuità, già ritenuta da questa Corte operante sul piano normativo ed istituzionale (sentenza n. 13 del 2004), può essere altresì richiamata in relazione ad una disciplina preordinata a garantire un diritto fondamentale, in quanto l'esigenza di tutelare in modo appropriato valori

costituzionali insopprimibili impone di evitare, per quanto possibile, interruzioni in grado di vulnerarlo».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe».

Sentenza n. 124 del 2009 (red. Saulle)

La disciplina del Fondo per la mobilità dei disabili risulta riconducibile, oltre che alla materia di competenza esclusiva del legislatore statale dei trasporti pubblici non locali, a quella di competenza residuale regionale dell'assistenza sociale; pertanto, deve essere adottata nel rispetto del principio di leale collaborazione. La disposizione introdotta dalla legge finanziaria 2008 recante le modalità di funzionamento del Fondo è costituzionalmente illegittima, per violazione del principio di leale collaborazione, ove non prevede che il decreto ministeriale sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

Considerato, I., 3.1.

«La Regione Veneto ha proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008) e, tra queste, dell'art. 2, comma 474, in riferimento agli artt. 5, 117, quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione. La ricorrente ritiene che la norma impugnata, nell'istituire presso il Ministero dei trasporti il “Fondo per la mobilità dei disabili” e nell'assegnare ad esso le relative somme da destinarsi alla realizzazione di un parco ferroviario per il trasporto in Italia e all'estero dei disabili, secondo le modalità da determinarsi con decreto del Ministro dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della salute e della solidarietà sociale, violerebbe gli indicati parametri costituzionali. (...) In subordine, la Regione osserva che, anche a voler ritenere che nel caso di specie siano coinvolte materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, quali la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la disposizione impugnata violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 120, secondo comma, della Costituzione, il quale, in presenza di una concorrenza di competenze e in assenza di una prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, impone al legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze. (...) La norma impugnata, nel prevedere un Fondo a favore della mobilità dei disabili, si pone l'obiettivo di realizzare tale finalità attraverso l'idoneo adattamento e l'utilizzo del mezzo ferroviario. Questa Corte ha affermato che tutte le attività, come quella in esame, «relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario», rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni (sentenza n.

287 del 2004). Il riconoscimento sopra indicato della competenza legislativa regionale non esclude che alla disciplina del Fondo in esame concorra l'esercizio della competenza dello Stato in materia di trasporti pubblici non locali, appagando le esigenze unitarie inerenti alla specifica destinazione del Fondo stesso. Queste esigenze vanno tuttavia soddisfatte senza trascurare quelle locali, in materia di assistenza, in ottemperanza al principio di leale cooperazione. Nel caso di specie l'intervento statale in esame non contempla alcuna partecipazione delle Regioni; con la conseguenza che deve essere dichiarata la illegittimità costituzionale del comma 474, limitata alla parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, che disciplina le modalità di funzionamento del cennato Fondo, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 474, della legge n. 244 del 2007 nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dei trasporti, emanato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e della solidarietà sociale, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni».

4.4. La finanza pubblica

Sentenza n. 145 del 2024 (red. Buscema)

La norma introdotta dal “decreto proroghe” 2023, nel modificare la disposizione di cui alla legge di bilancio 2021 che regola il riparto del concorso alla finanza pubblica dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, stabilisce che le somme dovute dallo Stato a qualunque titolo a ciascun ente sono erogate al netto del contributo per la finanza pubblica. Per la Regione Valle d’Aosta l’importo dovuto è versato dalla Regione all’erario o, in difetto, è trattenuto a valere sulle somme a qualsiasi titolo spettanti alla Regione. La disposizione non viola il principio di leale collaborazione, non essendo conferente l’evocazione del metodo pattizio, in quanto l’istituzione di un contributo a favore dello Stato non modifica l’ordinamento finanziario della Regione autonoma. Inoltre, nel disciplinare il contributo di finanza pubblica a carico dei Comuni, la norma prevede il coinvolgimento degli stessi, rispetto ai quali la Regione autonoma risulta un mero tramite.

Considerato, 7.1.

«Con riguardo alla lamentata lesione del principio di leale collaborazione, occorre evidenziare che, come affermato nella sentenza di questa Corte n. 103 del 2018, «[i] rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono (...) regolati dal principio dell’accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012)». La stessa sentenza n. 103 del 2018, tuttavia, affermando che lo Stato può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica anche a carico delle autonomie speciali, circoscrive l’ambito di operatività del principio pattizio all’individuazione dell’importo per il quale ciascun ente territoriale debba contribuire, restando la decisione, relativa all’*an* e al *quantum* del contributo, di pertinenza statale. A tal proposito questa Corte ha chiarito che quando una disposizione statale istituisce un contributo a favore dello Stato, tale norma non coinvolge l’ordinamento finanziario riconosciuto alla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, ma introduce una nuova e distinta tipologia di entrata, «per cui l’evocazione del metodo pattizio non è pertinente» (sentenza n. 27 del 2024). Quanto al necessario coinvolgimento degli enti territoriali per stabilire il *quantum* del contributo dovuto da ciascuno di essi, la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste neppure può lamentare la mancata previsione di un accordo con lo Stato in merito ai contributi posti a carico dei comuni, rispetto ai quali la ricorrente fa solo da tramite. Il comma 853 dell’art. 1 della legge n. 178 del 2020, come modificato dalla disposizione impugnata, disciplinando esclusivamente il contributo a carico dei comuni, prevede ragionevolmente solo la procedura dell’accordo dello Stato con i comuni gravati dal contributo, cosicché di nulla può dolersi la Regione autonoma quanto all’asserita violazione del principio del metodo pattizio. La coerenza del sistema si spiega, come detto, in quanto il concorso alla finanza pubblica da parte delle regioni, comprese quelle a statuto speciale, è disciplinato non dalla disposizione impugnata ma dal comma 852 dell’art. 1 della legge n. 178 del 2020, che prevede il meccanismo dell’accordo tra Stato e Regioni».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 6-ter, comma 4, del d.l. n. 132 del 2023, come convertito, che modifica l’art. 1, comma 853, della legge n. 178 del 2020, promosse, in riferimento agli artt. 2, primo comma, lettere a) e b), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale, agli articoli da 2 a 8 della legge n. 690 del 1981, e 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, oltre che al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., agli artt. 117, terzo comma, e 119, commi primo e secondo, Cost., all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e agli artt. 1 e 9 della

legge n. 243 del 2012, e successive modificazioni e integrazioni, questi ultimi anche interpretati alla luce degli artt. 81 e 97 Cost. e dell'art. 5, comma 2, lettera c), della legge cost. n. 1 del 2012, nonché dell'art. 27, commi 1 e 3, lettera a), della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 133 del 2024 (red. Sciarrone Alibrandi)

Il fondo per il trasporto pubblico locale (TPL), che non rientra tra gli strumenti finanziari previsti dall'art. 119 Cost., interviene in un ambito di competenza legislativa regionale residuale, tanto che è richiesto il pieno coinvolgimento delle Regioni nelle decisioni relative al riparto dello stesso. Il legislatore ha demandato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa intesa in Conferenza unificata, le modalità di ripartizione e trasferimento del fondo, indicando a tal fine una serie di criteri guida, volti a soddisfare le esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio che, pur variando nel tempo, non hanno mutato natura. La norma statale che introduce ulteriori criteri di dettaglio ai fini della ripartizione del fondo TPL non viola il principio di leale collaborazione in quanto tali criteri costituiscono, come in precedenza, direttive la cui interpretazione e applicazione è rimessa alle decisioni adottate in Conferenza unificata.

Considerato, 5.2., 5.2.1.

«La Regione Campania (reg. ric. n. 34 del 2023) impugna, inoltre, l'art. 17 del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, per violazione del principio di leale collaborazione. La disposizione statale in esame, introducendo all'art. 27, comma 2, lettera a), del d.l. n. 50 del 2017, come convertito, ulteriori e particolareggiati criteri di dettaglio da tenere in considerazione ai fini del riparto del fondo TPL, eluderebbe la *ratio* dell'intesa, prevista all'art. 27, comma 2, del medesimo decreto-legge, quale necessario strumento di collaborazione tra Stato e regioni nella chiamata in sussidiarietà dello Stato in una materia di competenza regionale residuale. (...) La questione non è fondata. Questa Corte ha da tempo riconosciuto che il fondo TPL, pur non essendo riconducibile «a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dall'art. 119 Cost.» (sentenza n. 273 del 2013), rappresenta uno strumento con cui lo Stato, nella «perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009, che non può non tradursi in incompiuta attuazione dell'art. 119 Cost.» (ancora sentenza n. 273 del 2013), mira a soddisfare l'esigenza di «assicurare un livello uniforme di godimento di diritti tutelati dalla Costituzione stessa, “in funzione di sostegno ed integrazione delle limitate risorse regionali disponibili” (sentenza n. 211 del 2016)» (sentenza n. 74 del 2019). Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza legislativa regionale residuale, quale è il trasporto pubblico locale, sin dal 2005 questa Corte ha sottolineato la necessità di assicurare il pieno coinvolgimento delle regioni nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi statali in materia, dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione statale là dove non imponeva che il decreto del Presidente del Consiglio che ripartisce le risorse statali fra le regioni fosse adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, al fine di «assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali» (sentenza n. 222 del 2005). In armonia con tali indicazioni, fin dall'istituzione del fondo in esame, avvenuta con l'art. 1, comma 301, della legge di stabilità 2013, il legislatore ha previsto che la definizione delle modalità di ripartizione e trasferimento alle regioni delle risorse del fondo sia demandata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata. Ciò, tuttavia, sempre sulla base dell'indicazione, da parte del medesimo legislatore statale, di una serie di

criteri “guida”, individuati soprattutto in vista dell’obiettivo di soddisfare le esigenze di omogeneità nella fruizione del servizio e di garanzia dell’uniforme godimento dei diritti. Tali criteri sono, come si è detto, più volte variati nel tempo senza tuttavia mutare natura: dapprima per effetto della riforma introdotta dall’art. 27 del d.l. n. 50 del 2017; poi, in conseguenza delle rilevanti modifiche apportate dall’art. 7-bis del d.l. n. 176 del 2022, convertito nella legge n. 6 del 2023; infine, con la disposizione ora impugnata, là dove, in particolare, il riferimento ai costi standard «considerato il complesso dei servizi di trasporto pubblico locale eserciti sul territorio di ciascuna regione risultanti dalla banca dati dell’Osservatorio» costituisce una formula non univoca nella sua portata applicativa, non chiarita neppure dal d. interm. n. 328 del 2023, attuativo, che costruisce la relativa Tabella secondo mere percentuali, senza esplicitarne i presupposti. Tutti questi criteri, infatti, hanno costituito e continuano a costituire direttive, la cui interpretazione e applicazione è rimessa alla concorde volontà delle istituzioni regionali e di quelle statali (e locali), in vista dell’adozione congiunta, nella sede della Conferenza unificata, delle decisioni relative alla ripartizione del fondo, peraltro in linea con quanto puntualmente stabilito dal medesimo art. 27, comma 2, del d.l. n. 50 del 2017».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come convertito, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 120 Cost., dalla Regione Campania, con il ricorso iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2023 (...)».

Sentenza n. 130 del 2024 (red. Pitruzzella)

Il divieto di istituire fondi statali a destinazione vincolata in materie di competenza regionale non opera in relazione a fondi destinati a settori che interessano contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali e a fondi che, attenendo a una materia regionale, in conseguenza di una chiamata in sussidiarietà, richiedono una gestione accentrata, a condizione che le norme istitutive prevedano il coinvolgimento degli enti territoriali negli atti statali di gestione, in conformità al principio di leale collaborazione. La disposizione statale istitutiva del fondo destinato a finanziare investimenti proposti dai Comuni nel settore turistico, allo scopo di incentivare il turismo di prossimità o all’aria aperta funzionale all’abbattimento delle emissioni atmosferiche, attiene alla materia del turismo e ha finalità turistico-ambientale. La norma reca un’inscindibile sovrapposizione tra la materia di competenza residuale del turismo e quella di competenza esclusiva statale della tutela ambientale, violando il principio di leale collaborazione in quanto non dispone che il bando ministeriale per la determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo sia adottato previa intesa in Conferenza unificata.

Considerato, 2.

«La prima questione è fondata. Sin dalla sentenza n. 370 del 2003, questa Corte ha sancito l’illegittimità costituzionale di norme statali che istituivano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati (di recente, sentenze n. 95 del 2024, n. 223 del 2023, n. 179, n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022). Il divieto di fondi settoriali in materie regionali tollera, però, alcune eccezioni. La prima risulta direttamente dall’art. 119, quinto comma, Cost. (ai sensi del quale, «[p]er 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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»). La seconda riguarda il caso in cui la norma statale stanzi risorse per un settore che tocca contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali: in questi casi, la concorrenza di competenze legittima la previsione statale del fondo, a condizione che le regioni siano coinvolte nella sua gestione (ad esempio, sentenze n. 114 del 2022 e n. 56 del 2019). La terza eccezione si ha nel caso di chiamata in sussidiarietà, cioè qualora sussistano esigenze di esercizio unitario a fondamento della gestione accentrata del fondo: anche in tale ipotesi, questa Corte richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, cioè il coinvolgimento degli enti territoriali (regioni e/o enti locali, a seconda dei casi) negli atti statali di gestione del fondo (da ultimo, sentenze n. 70 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022). Alla luce della giurisprudenza costituzionale appena illustrata, l'elemento decisivo per la soluzione della prima questione risulta essere l'individuazione della materia cui ricondurre il fondo istituito dalla disposizione impugnata (da ultimo, sentenza n. 95 del 2024: «[a]l fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto 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»). Dal punto di vista oggettivo, l'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito (che istituisce un fondo «destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta»), attiene innegabilmente alla materia del turismo, di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 123 e n. 85 del 2022, n. 84 del 2019). Dal punto di vista teleologico, la disposizione impugnata si propone una finalità turistico-ambientale («Al fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche (...))», restando peraltro oscuro in che misura la creazione di aree attrezzate per i camper possa «incentivare il turismo di prossimità (...), che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti». A parte tale osservazione, considerando sia il contenuto che la finalità del fondo istituito, la materia del turismo non può essere considerata recessiva, come del resto risulta dai lavori preparatori della disposizione impugnata, nel corso dei quali più volte è stata sottolineata l'incidenza dell'impugnato art. 1-*bis* sulla materia del turismo. Dunque, si deve ritenere che, nel caso di specie, ricorra un caso di inestricabile intreccio di competenze (turismo e tutela dell'ambiente). Pertanto, sulla base della giurisprudenza costituzionale richiamata, occorre dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del d.l. n. 121 del 2023, come convertito, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (in relazione a fondi statali nella materia del turismo: sentenze n. 123 del 2022 e n. 94 del 2008), quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali, dato che la disposizione impugnata destina le risorse ai comuni (sentenza n. 56 del 2019)».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (...))».

Sentenza n. 95 del 2024 (red. Buscema)

La disciplina di un fondo statale con vincolo di destinazione che incide su materie di competenza legislativa residuale o concorrente deve essere adottata, nel rispetto del principio di leale collaborazione, con il coinvolgimento delle Regioni. Al fine di valutare se una norma statale che istituisce e disciplina un fondo destinato a finanziare uno specifico settore, senza coinvolgere le Regioni interessate, sia lesiva del principio di leale collaborazione è necessario individuare l'ambito materiale cui afferisce il fondo, esaminando l'oggetto, la ratio e la finalità della disposizione istitutiva. Nella specie, la disposizione della legge di bilancio 2023 istitutiva di un fondo che promuove, nell'ambito degli aiuti di Stato compatibili con il diritto dell'Unione europea, misure finalizzate a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità, attribuendo un contributo per la mobilità aerea dei cittadini residenti nelle due isole maggiori, è riconducibile alla materia di competenza legislativa esclusiva statale della perequazione tributaria. Pertanto, la disciplina relativa alla determinazione del quantum da attribuire e alla definizione dei criteri di ripartizione del fondo può essere adottata senza il coinvolgimento delle Regioni.

Considerato, 2.1., 4., 4.1., 7.1., 7.2.

«La ricorrente afferma, altresì, che l'art. 1, commi 494 e 495, della legge n. 197 del 2022 violerebbe il principio di leale collaborazione sancito dagli artt. 5 e 117 Cost. in quanto il contributo ivi previsto sarebbe stato determinato senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni interessate. (...) La Regione autonoma Sardegna ha impugnato infine l'art. 1, comma 496, della legge n. 197 del 2022 per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost. nonché degli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006. (...) L'art. 1, comma 496, attribuisce al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e della finanze, la competenza a stabilire modalità e criteri per l'utilizzo del fondo introdotto dal comma 494, prevedendo che tale competenza sia esercitata senza alcuna forma di coinvolgimento delle regioni interessate ed estromettendo quindi la Regione ricorrente dal relativo processo decisionale in violazione del principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 117 Cost. (...) Vanno ora prese in esame le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022 in riferimento agli artt. 5 e 117 Cost., con riguardo al principio di «leale collaborazione», e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale, anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006. Le questioni non sono fondate. La ricorrente ha impugnato le disposizioni in esame nella parte in cui non prevedono il coinvolgimento della Regione nella determinazione del *quantum* da attribuire e nella definizione dei criteri e delle modalità di erogazione del contributo. Questa Corte ha più volte affermato 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.(...) Al fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto 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 n. 78 del 2020 e n. 164 del 2019). Nella fattispecie in esame, la finalità del fondo è quella di garantire un completo ed efficace sistema di collegamenti aerei da e per la Sicilia e da e per la Sardegna; la *ratio* della normativa impugnata consiste nel riconoscimento della peculiarità delle isole e nella promozione delle misure per rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; l'oggetto riguarda il finanziamento di interventi per la mobilità dei cittadini residenti nel territorio delle due

isole. A ben vedere, l'intervento finanziario delineato dall'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, si configura come un intervento statale "speciale", finalizzato a promuovere la riduzione degli svantaggi derivanti dall'insularità ai sensi dell'art. 119 Cost., da inquadrare nell'ambito di "aiuti sociali", ai sensi dell'art. 107, paragrafo 2, lettera a), TFUE – il quale stabilisce che sono compatibili con il mercato interno gli aiuti concessi dagli Stati a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti – e dell'art. 51 del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107 e 108 TFUE da attuare attraverso un contributo sul prezzo del biglietto, fino ad esaurimento delle risorse finanziarie disponibili, per le rotte di collegamento tra gli aeroporti situati in Sicilia e in Sardegna e gli aeroporti situati all'interno dello spazio economico europeo, a favore dei soggetti residenti nei territori delle due regioni che maggiormente subiscono gli svantaggi derivanti dall'insularità. È questo, dunque, il contesto in cui devono essere considerate le disposizioni impugnate. Si tratta di interventi riconducibili a una duplice direttrice: a) promuovere, nell'ambito degli aiuti di Stato compatibili con il diritto dell'Unione europea, misure finalizzate a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità; b) attribuire, nell'ambito di tali misure, un contributo per la mobilità aerea dei cittadini residenti nelle due isole che maggiormente subiscono detti svantaggi. (...) Tanto premesso, le questioni promosse nei confronti dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, non sono fondate. Il finanziamento previsto dalle disposizioni impugnate – che consiste in un contributo sul prezzo del biglietto che i cittadini residenti nel territorio siciliano e sardo sostengono per i collegamenti aerei tra aeroporti situati nelle due regioni e aeroporti situati all'interno dello Spazio economico europeo – è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), nella materia «perequazione delle risorse finanziarie». L'intervento statale, pertanto, non incide sulle competenze regionali evocate dalla ricorrente nella materia «coordinamento della finanza pubblica», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «porti e aeroporti civili», «turismo [e] industria alberghiera» e neppure incide sull'autonomia finanziaria della Regione. Da ciò discende che, non sussistendo, in relazione alle disposizioni impugnate, quell'inestricabile intreccio di competenze statali e regionali (sentenza n. 78 del 2020) che in altre occasioni ha condotto questa Corte ad affermare la necessità della leale collaborazione, risulta non fondata la censura svolta in tal senso dalla Regione. Peraltro, nelle premesse del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 241 del 2023 di attuazione delle disposizioni impugnate, si dà atto che le determinazioni assunte sono state adottate con il coinvolgimento della Regione Siciliana e della Regione autonoma Sardegna. Non è quindi ravvisabile la violazione del principio di leale collaborazione e va pertanto dichiarata la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dei commi 494, 495 e 496 dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 494, 495 e 496, della legge n. 197 del 2022, promosse in riferimento agli artt. 5 e 117, terzo comma, Cost., con riguardo al principio di leale collaborazione, e agli artt. 3, 7 e 8 dello statuto speciale anche in relazione all'art. 1, comma 837, della legge n. 296 del 2006, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 27 del 2024 (red. Antonini)

Il metodo pattizio, attuato con procedure rinforzate, è alla base della regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali. Una disposizione statale che introduce una nuova e distinta tipologia d'entrata, non essendo suscettibile di incidere sull'ordinamento finanziario delle autonomie speciali, non deve essere adottata con il necessario coinvolgimento delle medesime. Pertanto, le disposizioni della legge di bilancio 2023 che riservano allo Stato il gettito, percepito in tutte le Regioni, del contributo di solidarietà temporaneo a carico di taluni soggetti operanti nel settore dell'energia non violano il principio di leale collaborazione, pur essendo state adottate senza il coinvolgimento delle autonomie speciali.

Considerato, 1.5., 6.

«Il secondo motivo di ricorso sostiene che l'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, interpretato nel senso temuto, violerebbe il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., essendo «il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione, in violazione del metodo pattizio», cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali. (...) Il secondo motivo di ricorso lamenta la violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., dal momento che le disposizioni statali sarebbero «il frutto di un patente dispregio dello Stato per qualunque forma di coinvolgimento diretto della Regione, in violazione del metodo pattizio». Tale violazione si rifletterebbe sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa riconosciuta alla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dagli artt. 2, primo comma, lettera a), 12, 48-bis e 50 dello statuto speciale e dalla normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario. Alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, anche tale motivo di ricorso non è fondato. Le disposizioni impugnate, infatti, non coinvolgono l'ordinamento finanziario riconosciuto alla Regione, ma introducono una nuova e distinta tipologia di entrata, per cui l'evocazione del metodo pattizio non è pertinente».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 115 a 119, della legge n. 197 del 2022, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento agli artt. 5 e 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 223 del 2023 (red. Antonini)

La legge di bilancio 2023 ha istituito un fondo alimentato da risparmi ed economie provenienti da stanziamenti statali originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico, le cui risorse non hanno un'unica ed autonoma destinazione, ma vanno ad incrementare stanziamenti preesistenti, in base ad una ripartizione annuale stabilita con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Tra le possibili destinazioni, vi sono stanziamenti senz'altro estranei ad ambiti di competenza regionale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, riconducibile alla potestà legislativa esclusiva statale. Altre destinazioni, quali il fondo per il

funzionamento delle istituzioni scolastiche e il fondo denominato “La Buona Scuola”, attengono ad un ambito materiale riconducibile, in senso ampio, all’istruzione e, quindi, di competenza regionale. La norma istitutiva del fondo de quo, pertanto, è costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede l’acquisizione del parere della Conferenza unificata ai fini dell’adozione del decreto ministeriale che ripartisce le risorse.

Considerato, 12., 12.1.

«Tutti i ricorsi impugnano l’art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui escluderebbe le regioni dalle scelte riguardanti l’utilizzo del fondo statale istituito dal primo periodo della stessa disposizione, il cui vincolo di destinazione sarebbe riconducibile alla materia della istruzione. L’omissione del necessario coinvolgimento delle regioni, nella forma della intesa acquisita nella sede della Conferenza unificata, contrasterebbe dunque complessivamente con gli artt. 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, e 119, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. (...). Le questioni sono fondate, nei termini di seguito precisati. Nel fondo istituito dal comma 558 confluiscono anzitutto i risparmi conseguiti dall’attuazione del nuovo sistema di definizione dei contingenti organici dei DS e dei DSGA, introdotto dal precedente comma 557; a tali risorse si aggiungono le eventuali economie derivanti dall’applicazione della disciplina dell’assegnazione alle istituzioni scolastiche autonome dei predetti dirigenti, in vigore dall’anno scolastico 2021/2022 a quello 2023/2024 ai sensi dell’art. 1, comma 978, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023). Il fondo è dunque alimentato da risparmi ed economie, nella misura risultante dal «previo accertamento» degli stessi, provenienti in sostanza da stanziamenti del bilancio statale, originariamente destinati al trattamento retributivo del personale scolastico dirigenziale e direttivo. Nell’individuare le possibili destinazioni delle risorse del fondo, il primo periodo del comma 558 elenca: «il Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all’articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, il fondo unico nazionale per la dirigenza scolastica, il fondo integrativo di istituto, anche con riferimento alle indennità destinate ai direttori dei servizi generali e amministrativi, il fondo di cui all’articolo 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107, nonché [i]l pagamento delle supplenze brevi e saltuarie del personale scolastico». Il fondo istituito dalla disposizione in esame è quindi un fondo di mero transito, cui non è associata un’autonoma e univoca destinazione, perché le risorse vi confluiscono provvisoriamente per poi incrementare fondi e stanziamenti preesistenti, tra i quali esse «sono ripartite annualmente con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze», come stabilito dalla norma impugnata. Alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz’altro estranee ad ambiti di competenza regionale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti statali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Le altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all’istruzione. Infatti, sia il fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, sia quello denominato “La Buona Scuola”, di cui all’art. 1, comma 202, della legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), costituiscono strumenti con i quali lo Stato provvede, sulla base di previgenti e distinte disposizioni, alla dotazione finanziaria essenziale delle istituzioni scolastiche e al miglioramento e alla valorizzazione dell’istruzione scolastica. Non si può quindi ritenere, sotto questo aspetto, che la competenza regionale sia del tutto estranea all’ambito del nuovo fondo: fosse anche solo perché finanziamenti ulteriori alle istituzioni scolastiche, con destinazioni analoghe, possono provenire dalle regioni e dagli enti locali, nell’esercizio delle competenze di programmazione dell’offerta formativa nella materia della istruzione e in quella della istruzione professionale. L’ascolto della voce delle regioni sulla destinazione di tali risorse può quindi consentire un migliore coordinamento e al contempo una maggiore efficacia nella programmazione degli interventi. Per questo motivo è

necessaria l'assunzione del parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997 sulla ripartizione del fondo predisposta di concerto dai Ministri ai sensi della disposizione impugnata. Questa, pertanto, va dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede l'acquisizione di tale parere».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558, terzo periodo, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023–2025), nella parte in cui non prevede che il decreto ivi indicato è adottato «previo parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Sentenza n. 123 del 2022 (red. Sciarra)

L'assegnazione di risorse, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione, per la creazione degli Ecosistemi dell'innovazione, qualificati come luoghi di collaborazione tra università, centri di ricerca, società e istituzioni locali, si configura come intervento statale speciale ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. La relativa disciplina è riconducibile alla materia di competenza esclusiva statale della perequazione finanziaria, nel cui esercizio non è costituzionalmente imposto il ricorso a strumenti di raccordo istituzionale. L'individuazione dello schema procedimentale per la realizzazione degli obiettivi del fondo spetta al legislatore statale che, comunque, può sempre valutare l'opportunità di ricorrere a meccanismi collaborativi con gli enti territoriali interessati. Pertanto, la disposizione introdotta dalla legge di bilancio 2021 che prevede che i criteri di ripartizione delle risorse per gli anni dal 2021 al 2023 siano definiti mediante decreto del Ministro dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per il sud e la coesione territoriale, non viola il principio di leale collaborazione.

Considerato, 5.1., 5.1.2., 5.1.3.

«Preliminarmente occorre ricostruire il contesto normativo in cui si colloca la norma impugnata. L'art. 1, comma 188, della legge n. 178 del 2020 stabilisce che, con l'obiettivo di «favorire, nell'ambito dell'economia della conoscenza, il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia», è promossa la costituzione di «Ecosistemi dell'innovazione, attraverso la riqualificazione o la creazione di infrastrutture materiali e immateriali per lo svolgimento di attività di formazione, ricerca multidisciplinare e creazione di impresa, con la collaborazione di università, enti di ricerca, imprese, pubbliche amministrazioni e organizzazioni del Terzo settore». Per consentire la costituzione delle indicate strutture è disposta l'assegnazione, con deliberazione del CIPE, su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, al Ministero dell'università e della ricerca di un ammontare di risorse nel limite massimo di cinquanta milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023, a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione per il ciclo di programmazione 2021–2027, nell'ambito del Piano sviluppo e coesione di competenza (comma 189). (...) Risulta, pertanto, evidente che l'intervento finanziario, così come delineato dai commi 188-190 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020, nel dare attuazione alle richiamate previsioni, si configura come un intervento finanziario statale “speciale”, ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. Esso è, infatti,

volto a «contribuire all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle otto regioni del Mezzogiorno», attraverso la costituzione nei medesimi territori dei citati «Ecosistemi dell'innovazione», come espressamente affermato nell'art. 1, comma 2, del decreto del Ministero dell'università e della ricerca 30 dicembre 2021, n. 1371 (Costituzione di ecosistemi dell'innovazione nel Mezzogiorno, istituiti dalla legge n. 178/2020 e sostenuti dal fondo sviluppo e coesione, ai sensi della deliberazione CIPESS n. 48/2021), che ha definito i criteri per la ripartizione delle risorse, le modalità di accesso al finanziamento e l'ammontare del contributo concedibile, in attuazione della norma impugnata nel presente giudizio. Sono, quindi, soddisfatte, nella specie, tutte le condizioni perché quello in esame possa ritenersi un finanziamento riconducibile all'ambito delle «“competenze statali in materia di perequazione finanziaria” (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010)» (sentenza n. 187 del 2021), di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Come richiesto dall'art. 119, quinto comma, Cost., le risorse del fondo in esame sono risorse aggiuntive rispetto a quelle previste per finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali. Esse sono espressamente destinate a contribuire «all'avanzamento tecnologico e allo sviluppo socio-economico dei territori delle otto regioni del Mezzogiorno», per rimediare a situazioni di squilibrio territoriale, e riguardano, di conseguenza, solo le medesime Regioni. Deve, pertanto, ribadirsi che, «per costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018)» (sentenza n. 187 del 2021). Con riferimento a finanziamenti statali “speciali” ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost. «spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi” (sentenza n. 189 del 2015)» (sentenza n. 187 del 2021). È, quindi, priva di fondamento la censura di violazione del principio di leale collaborazione. (...) Pertanto, sebbene la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rientri fra le opzioni che il legislatore statale – titolare di competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «può opportunamente considerare» (sentenze n. 187 e n. 104 del 2021), senza esserne tuttavia obbligato, tale scelta è stata operata nelle forme ritenute dal medesimo legislatore statale più idonee a raggiungere gli obiettivi indicati negli interventi speciali finanziati con le risorse del FSC, per il periodo di programmazione 2021-2027 e, quindi, anche in relazione alla utilizzazione delle risorse per la costituzione degli «Ecosistemi dell'innovazione» nelle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 190, della legge n. 178 del 2020, promossa in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe (...)».

Sentenza n. 187 del 2021 (red. Zanon)

Il Fondo per lo sviluppo e la coesione assegna risorse a carattere aggiuntivo per finanziare interventi speciali dello Stato e viene ripartito in modo diverso tra le aree del paese, allo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali, conformemente all'art. 119, quinto comma, Cost. La

relativa disciplina è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di perequazione finanziaria, per il cui esercizio il legislatore statale non è costituzionalmente tenuto a ricorrere a meccanismi collaborativi con le Regioni, potendo comunque valutarne l'opportunità. Pertanto, la disposizione introdotta dalla legge di bilancio 2020 secondo cui l'Agenzia per la coesione territoriale deve procedere, per ciascuna amministrazione, alla riclassificazione degli strumenti programmatori relativi alle risorse nazionali a valere sul Fondo, previo parere delle amministrazioni interessate, anziché previa intesa, non viola il principio di leale collaborazione.

Considerato, 4.1., 4.2.

«Le censure descritte non sono fondate, con riferimento a tutti i parametri indicati. (...) Specifico obiettivo del FSC è dare unità programmatica e finanziaria all'insieme degli interventi aggiuntivi a finanziamento nazionale appunto rivolti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese. Esso è perciò da considerarsi, come peraltro afferma la stessa disciplina istitutiva, strumento per l'attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., a tenore del quale «[p]er 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, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Questa Corte ha già avuto modo di indicare le condizioni al ricorrere delle quali un finanziamento statale può correttamente ricondursi all'ambito di applicazione della disposizione costituzionale ricordata (...). Anzitutto, deve trattarsi di interventi «aggiuntivi rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale (art. 119, quarto comma, Cost.)»; in secondo luogo, tali interventi «devono riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a “scopi diversi” dal normale esercizio delle funzioni». Infine, è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate «non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali» (sentenza n. 189 del 2015; in senso conforme, sentenze n. 79 del 2014, n. 273, n. 254 e n. 46 del 2013 e n. 176 del 2012). Il fondo di cui si discute presenta le caratteristiche in parola. Le sue finalità sono senza dubbio riconducibili a quelle indicate dall'art. 119, quinto comma, Cost., perché ricorre il carattere aggiuntivo delle risorse che esso mette a disposizione, mirate a finanziare «interventi speciali dello Stato e l'erogazione di contributi speciali» (così l'art. 4 del d.lgs. n. 88 del 2011). Gli interventi a valere sul fondo, inoltre, non sono indistintamente indirizzati a tutte le amministrazioni territoriali: il fondo stesso è infatti ripartito in modo diverso tra le aree del Paese, anzitutto al fine di consentire specifici interventi nelle Regioni del Mezzogiorno. L'art. 119, quinto comma, Cost. assegna genericamente allo «Stato» il compito di soddisfare le esigenze di riequilibrio economico e sociale in esso indicate e di destinare allo scopo le necessarie risorse di carattere aggiuntivo e speciale. È invece l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. ad attribuire al solo legislatore statale il compito di disciplinare tali forme di finanziamento, nell'ambito delle «competenze statali in materia di perequazione finanziaria» (sentenze n. 143 del 2017 e n. 16 del 2010). In definitiva, le due disposizioni costituzionali si integrano, componendo una chiara cornice di riferimento costituzionale. Nell'ambito di tale cornice, la disposizione ora in esame è intervenuta a delineare le modalità di riclassificazione dei documenti programmatori relativi a tre distinti cicli di programmazione del FSC (...). Dal quadro normativo descritto emerge che, affidando all'Agenzia per la coesione territoriale l'attività di riclassificazione degli strumenti di programmazione del FSC, il legislatore statale, in attuazione di quanto disposto dall'art. 119, quinto comma, Cost., ha esercitato una propria competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Per questa essenziale ragione non è fondata la censura di violazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 196 del 2015). Infatti, per costante giurisprudenza costituzionale, in caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto (sentenze n. 208 del 2020 e n. 137 del 2018). Deve piuttosto ribadirsi che, «in relazione ad un intervento statale “speciale” ai sensi dell'art. 119,

quinto comma, Cost. (...) spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi» (sentenza n. 189 del 2015). (...) Specificamente in relazione ad un intervento "speciale" ai sensi dell'art. 119, quinto comma, Cost., la previsione di meccanismi collaborativi con le Regioni e gli enti locali interessati rimane dunque una opzione che il legislatore statale – pur titolare di competenza legislativa esclusiva, ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. – «può opportunamente considerare» (sentenza n. 104 del 2021). (...) Come accennato, le amministrazioni territoriali vengono coinvolte nella stessa procedura di riclassificazione prevista dalla disposizione impugnata (art. 44 del d.l. n. 34 del 2019, come convertito), procedura che, peraltro, per le già indicate finalità di riordino e razionalizzazione dei molteplici strumenti di programmazione esistenti, necessita con evidenza di essere diretta e coordinata a livello centrale. Infatti, anche se non è più prevista l'intesa, tali amministrazioni sono sentite dall'Agenzia per la coesione territoriale nella procedura di riclassificazione, funzionale alla elaborazione del citato «Piano sviluppo e coesione» destinato a sostituire i numerosi documenti programmatici precedentemente adottati (art. 44, comma 1, del d.l. 34 del 2019, come convertito)».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 309, lettera a), della legge n. 160 del 2019, promosse dalla Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 14, 15, 17 e 20 dello statuto reg. Siciliana e agli artt. 5, 118, 119 e 120, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 103 del 2018 (red. Zanon)

I principi fondamentali di coordinamento stabiliti dal legislatore nazionale sono funzionali a preservare gli equilibri della finanza pubblica e si applicano anche alle autonomie speciali cui lo Stato può imporre un contributo a fini di risanamento finanziario. Poiché i rapporti finanziari tra le autonomie speciali e lo Stato sono regolati dal principio dell'accordo, quale espressione del principio della leale collaborazione, tra lo Stato e le autonomie speciali sono stipulate intese bilaterali che, pur non potendo incidere sull'an del contributo gravante su ciascuna di esse, sono determinanti ai fini dell'individuazione del quantum e del quomodo. Il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo, gravante anche sulle autonomie speciali, di concorrere alle manovre finanziarie. Conseguentemente, il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi non è conforme al richiamato principio e legittima lo Stato a determinare unilateralmente, sia pure in via provvisoria, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto, in modo da assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio. Rimane comunque impregiudicata la possibilità per le Regioni di addivenire alla stipula degli accordi in tempi utili per le decisioni di finanza pubblica.

Considerato, 6., 6.1., 6.2.

«Tutte le autonomie speciali – ad eccezione della Regione Siciliana – contestano le disposizioni della legge di bilancio per il 2017 che danno attuazione all'intesa sancita in data 11 febbraio 2016 in sede

di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, avente ad oggetto il contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016. (...) Non essendo stati stipulati i prescritti accordi tra il Governo e le autonomie speciali, l'impugnato art. 1, comma 392, della legge n. 232 del 2016 prevede, per gli anni 2017 e 2018, un'ulteriore riduzione (rispetto agli importi inizialmente previsti dall'intesa dell'11 febbraio 2016) del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato, fissandolo, rispettivamente, in 113.000 milioni di euro per l'anno 2017 e in 114.000 milioni di euro per l'anno 2018 (a fronte dei precedenti importi rispettivamente di 113.063 milioni di euro e di 114.998 milioni di euro). (...) Il successivo comma 394 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2017 ha ribadito l'obbligo delle Regioni a statuto speciale di assicurare il contributo a loro carico previsto dall'intesa dell'11 febbraio 2016 ed ha disciplinato il meccanismo per il conseguimento degli effetti positivi per la finanza pubblica complessivamente pari a 3.500 milioni di euro per l'anno 2017 e 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2018, prevedendo che, decorso il termine del 31 gennaio 2017, con apposito decreto ministeriale sarebbe stato attuato «quanto previsto per gli anni 2017 e successivi dalla citata intesa dell'11 febbraio 2016». (...) Ciò premesso, va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2017, n. 40 del 2016, n. 82 e n. 46 del 2015), in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (sentenza n. 175 del 2014). I rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono, tuttavia, regolati dal principio dell'accordo, inteso come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione (sentenze n. 88 del 2014, n. 193 e n. 118 del 2012). Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle autonomie speciali, quantificando l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato (sentenza n. 19 del 2015). Di tali principi questa Corte ha fatto applicazione nel definire i ricorsi proposti dalle autonomie speciali (ad eccezione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste) contro l'art. 1, comma 680, della legge di stabilità per il 2016. Con la sentenza n. 154 del 2017, infatti, questa Corte ha dichiarato inammissibili oppure non fondate le censure proposte dalle ricorrenti, fornendo un'interpretazione della normativa conforme ai parametri costituzionali e statutari di volta in volta evocati, sicché è stata definitivamente sancita la legittimità costituzionale del contributo alla finanza pubblica imposto, anche alle autonomie speciali, dall'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015. (...) Ciò premesso, i ricorsi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia e quelli delle Province autonome di Trento e di Bolzano pongono questioni che muovono da un comune presupposto interpretativo, che tuttavia appare non rispondente alla lettera ed alla *ratio* delle disposizioni impugnate, con conseguente non fondatezza delle censure prospettate. Ben vero, infatti, che l'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 – alla cui intesa attuativa stipulata in data 11 febbraio 2016 le disposizioni qui impugnate mirano a dare concreta applicazione – impone un contributo al risanamento della finanza pubblica anche alle autonomie speciali. Tuttavia, come questa Corte ha chiarito nella sentenza n. 154 del 2017, nei confronti delle autonomie differenziate è espressamente salvaguardato il metodo pattizio, prevedendosi la necessità della stipula di un'intesa bilaterale con ciascuna autonomia speciale. Se tale accordo non può incidere sull'*an* del contributo finanziario, che rientra nei poteri di coordinamento spettanti allo Stato – fatte salve espresse preclusioni di genesi a loro volta pattizia – sicuramente esso svolge un ruolo essenziale in relazione al *quantum* ed al *quomodo* del contributo gravante su ciascuna autonomia speciale. (...) Nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle autonomie speciali contro l'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, per erroneità del presupposto interpretativo, questa Corte non può esimersi dal ribadire quanto già

evidenziato, nel solco dei propri precedenti, nella sentenza n. 154 del 2017: il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l'autonomia finanziaria delle Regioni con l'indefettibile vincolo, gravante anche sulle Regioni ad autonomia speciale, di concorrere alle manovre finanziarie. Anzi, una volta esclusa la violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dalle ricorrenti, non appare in alcun modo rispondente allo stesso principio di leale collaborazione il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate. (...) Ciò, da entrambe le parti, senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione. Ma sempre la sentenza n. 19 del 2015 ha sancito che, ove non si addivenga ad un accordo, «una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza». (...) È evidente che la garanzia del metodo dell'accordo, che pure il procedimento concertativo descritto salvaguarda, rafforzandolo con l'ulteriore previsione di accordi bilaterali concernenti le singole autonomie speciali, non può creare il paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari garanzie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale. Una simile conseguenza potrebbe dunque essere scongiurata in futuro, se lo Stato, per il solo caso di stallo nelle trattative, determinasse in modo unilaterale, sia pur con il carattere della provvisorietà, il riparto pro quota tra le autonomie speciali del contributo loro imposto. Si tratterebbe, come pure già chiarito dalla citata giurisprudenza costituzionale, di un rimedio finalizzato ad assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio, che lascerebbe tuttavia impregiudicato il naturale sbocco della leale (e reale) collaborazione con la stipula degli accordi bilaterali, in tempi utili alle decisioni di finanza pubblica, secondo «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra» (così, ancora, sentenza n. 19 del 2015). (...) Di qui, l'ulteriore considerazione che l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale, la quale ultima, dunque, non costituisce l'unico indice per valutare il maggior o minore margine di negoziabilità riconosciuto alle autonomie speciali, rimanendo intatta la possibile negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra finanziaria».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 2, comma 1, lettera a), all'art. 3, comma 1, lettere f) e l), agli artt. 4, 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), come integrata dagli artt. 34 e 36 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), nonché ai principi di leale collaborazione e ragionevolezza, di cui agli artt. 5, 120 e 3 Cost., dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 79, 80, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige),

all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino–Alto Adige in materia di igiene e sanità), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino–Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. ed al principio di ragionevolezza di cui agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 81, 116, 117, terzo comma, 119 e 136 Cost., all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, agli artt. 7, 8, 54 e 56 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, 394 e 528, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 119 Cost., agli artt. 48, 49, 63, quinto comma, e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli–Venezia Giulia), al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. e al principio pattizio in materia finanziaria, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli–Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

(...) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392, primo, secondo e terzo periodo, e 394, della legge n. 232 del 2016, promosse, in riferimento agli artt. 81, 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 69, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 268 del 1992, all'art. 9 della legge n. 243 del 2012, nonché ai principi di leale collaborazione, di cui all'art. 120 Cost. e all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, e di ragionevolezza, di cui agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe (...)).».

Sentenza n. 88 del 2014 (red. Coraggio)

Il concorso alla sostenibilità del debito nazionale ha una rilevante incidenza sull'autonomia delle Regioni. Pertanto, allo scopo di tutelare le funzioni costituzionalmente ad esse attribuite, occorre garantirne il pieno coinvolgimento nell'adozione del d.P.C.m. che ripartisce il contributo delle Regioni alla sostenibilità del debito pubblico. A tal fine, si deve addivenire a un'intesa in sede di Conferenza unificata, in modo da consentire a tutti gli enti territoriali di collaborare alla fase decisionale.

Considerato, 10.3.

«Una ulteriore censura di violazione del principio di leale collaborazione è poi rivolta da entrambe le ricorrenti al comma 3 dello stesso art. 12, nella parte in cui prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ripartisce il contributo di cui al medesimo articolo, sia adottato sentita la

Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, anziché d'intesa con la Conferenza unificata, ove le autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte e sono in particolare presenti sia il Presidente della Regione che quello della Provincia. La questione è fondata. Se è innegabile che il concorso alla sostenibilità del debito nazionale è un aspetto fondamentale della riforma, è anche vero che esso ha una rilevante incidenza sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti. S'impone, quindi, l'esigenza di «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite» alle autonomie (sentenze n. 139 del 2012 e n. 165 del 2011; nello stesso senso, sentenza n. 27 del 2010): è quindi indispensabile garantire il loro pieno coinvolgimento. A tal fine è necessario, in primo luogo, che il procedimento si svolga nell'ambito non della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, bensì della Conferenza unificata, in modo da garantire a tutti gli enti territoriali la possibilità di collaborare alla fase decisionale. Ed è anche necessario che tale collaborazione assuma la forma dell'intesa, considerate l'entità del sacrificio imposto e la delicatezza del compito cui la Conferenza è chiamata. A quest'ultimo proposito si osserva che ciò non compromette la funzionalità del sistema: questo modulo partecipativo, infatti, non comporta il rischio di uno stallo decisionale, poiché in caso di dissenso, fatta salva la necessaria adozione di «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (sentenze n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005), la determinazione finale può essere adottata dallo Stato (sentenze n. 239 del 2013, n. 179 del 2012, n. 165 e n. 33 del 2011). Il comma 3 dell'art. 12, pertanto, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica », anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, della legge n. 243 del 2012, nella parte in cui prevede che «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», anziché «Il contributo di cui al comma 2 è ripartito tra gli enti di cui al comma 1 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni (...)».

Sentenza n. 118 del 2012 (red. Carosi)

L'accordo con cui le Regioni a statuto speciale pattuiscono annualmente con il Ministro dell'economia e delle finanze i limiti di spesa, sia in termini di competenza che di cassa, per l'anno successivo, è lo strumento con il quale il legislatore ha attuato in materia di coordinamento della finanza pubblica il principio di leale collaborazione. Ciò consente di conciliare il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica con la tutela della loro autonomia finanziaria.

Considerato, 1., 2.

«(...) La ricorrente chiede che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), adottare la nota 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto «Patto di stabilità interno per l'anno 2011 – Proposta di accordo per la Regione Sardegna», con la quale, «al fine di addivenire al perfezionamento dell'accordo per il patto di stabilità interno 2011», la Regione stessa è stata invitata «a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa indicante i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, sulla base delle osservazioni sopra esposte». Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'atto impugnato violerebbe gli articoli 3, 5, 81, quarto comma, 114, secondo comma, 117, 118, primo e secondo comma, 119 della Costituzione, nonché gli artt. 3, 7, 8, 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), sotto il profilo dei principi di leale collaborazione, di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale, di potestà concorrente regionale in tema di coordinamento della finanza pubblica e di copertura delle spese. (...) L'eccezione di inammissibilità formulata dal Presidente del Consiglio dei ministri è fondata. Il tenore della nota della RGS non si pone in contrasto con la *ratio* dell'accordo, istituito attraverso il quale il legislatore (con l'art. 1, comma 132, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011»), ha voluto dare attuazione, in questa particolare materia, al principio della leale collaborazione. Per questo motivo, il mancato perfezionamento dell'accordo, a seguito del primo scambio di proposte tra le parti, appare del tutto compatibile con il criterio del previo confronto e della progressiva negoziazione e specificazione delle singole clausole dell'accordo stesso tra Regione e Stato. Una lettura corretta della nota della RGS dimostra che lo Stato non ha inteso sottrarsi all'accordo attraverso una controproposta chiusa al successivo confronto con la Regione, che possa intendersi come “imposizione” o presa di posizione in senso preclusivo al raggiungimento di un atto consensuale. Lo Stato si è mantenuto nell'ambito delle proprie prerogative costituzionali, non eccedendo dai propri poteri in materia di coordinamento della finanza pubblica. È bene ricordare che l'accordo è lo strumento, ormai consolidato (in quanto già presente nella legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica» e poi confermato da tutte le disposizioni che si sono occupate successivamente della materia) per conciliare e regolare in modo negoziato il doveroso concorso delle Regioni a statuto speciale alla manovra di finanza pubblica e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata (*ex plurimis* sentenza n. 353 del 2004). Nel solco di questo indirizzo normativo l'art. 1, comma 132, della legge n. 220 del 2010, ha stabilito che per gli esercizi 2011, 2012 e 2013, le Regioni a statuto speciale, escluse la Regione Trentino–Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze le concrete modalità attuative del patto di stabilità e del concorso alla manovra di finanza pubblica. (...)).»

Dispositivo

«dichiara l'inammissibilità del conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti dello Stato, in riferimento alla nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna», con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 94 del 2008 (red. Mazzella)

Data la competenza residuale delle Regioni in materia di turismo, la potestà di determinazione e riscossione dei canoni per le concessioni demaniali marittime si individua in base alla titolarità del bene e, pertanto, in capo allo Stato. La norma introdotta dalla legge finanziaria 2007 che determina i predetti canoni e riconosce alle Regioni la competenza esclusiva sull'accertamento dei requisiti di valenza turistica delle aree su cui insistono le concessioni non viola il principio di leale collaborazione, avendo ben distinto le competenze statali da quelle regionali, senza lasciare spazio a interferenze.

Considerato, 5.

«Nel merito, in ordine al medesimo comma 251, la Regione Veneto sostiene che tale norma determina unilateralmente i canoni concessori, senza il benché minimo coinvolgimento delle Regioni. La questione non è fondata. La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è pacifica. Questa Corte, però, a proposito della attribuzione della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, ha ritenuto determinante la titolarità del bene anziché la titolarità di funzioni legislative e amministrative spettanti alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi (sent. n. 286 del 2004). Orbene, relativamente al procedimento di determinazione dei canoni d'uso per le concessioni dei beni demaniali marittimi, nella normativa precedente a quella impugnata, l'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, prevedeva espressamente il coinvolgimento diretto delle Regioni. Queste ultime, chiamate a classificare le aree protette, in ragione della diversa valenza turistica delle stesse, dovevano essere sentite in sede di Conferenza Stato-Regioni. Nel caso di mancata adozione del decreto interministeriale, conseguente alla Conferenza permanente, entro il 30 giugno 2004, l'ammontare dei canoni era fissato unilateralmente dalla legge. In termini certamente più rispettosi delle prerogative regionali, si è espresso, invece, il comma 251 della legge n. 296 del 2006, il quale riconosce alle Regioni la competenza esclusiva in ordine all'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica. Non è, pertanto, ravvisabile alcuna violazione del principio di leale collaborazione. Il legislatore ha tenuto ben distinte le due competenze, statale e regionale. Allo Stato – quale titolare dei beni demaniali – ha demandato la fissazione e la riscossione dei relativi canoni, nonché la facoltà di destinarne parte alle Regioni (sentenza n. 88 del 2007). Alle Regioni ha riservato, in piena autonomia, e senza alcuna interferenza statale, la classificazione turistica dei terreni».

Dispositivo

«(...) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 251, della medesima legge n. 296 del 2006, promossa dalla Regione Veneto per contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, desumibile, in particolare, dagli artt. 5 e 120, secondo comma della Costituzione e dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con il ricorso indicato in epigrafe».

Sentenza n. 50 del 2008 (red. Quaranta)

La disciplina del Fondo per le politiche della famiglia risulta riconducibile a un coacervo di materie attribuite alla potestà legislativa statale e regionale, tra le quali non è individuabile una che possa considerarsi nettamente prevalente. Pertanto, la norma della legge finanziaria 2007, recante le modalità di ripartizione del fondo viola il principio di leale collaborazione, in quanto non prevede che il decreto ministeriale che le determina sia adottato d'intesa con la Conferenza unificata.

Considerato, 7., 7.1.

«I commi 1250, 1251 e 1252 del medesimo art. 1 – la cui analisi deve essere svolta congiuntamente – disciplinano le finalità di impiego degli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia, prevedendo, altresì, un incremento dello stesso. Tale Fondo è stato istituito con l'art. 19, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006, il quale ha previsto che esso è volto «a promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia». (...). Dall'analisi del contenuto complessivo delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri. E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, che, peraltro, è stata prevista dal legislatore con la legge ora in esame solo per l'attuazione, comprensiva anche della fase di ripartizione delle suddette risorse, delle finalità contemplate dal comma 1251; mentre il meccanismo dell'intesa deve operare con riferimento anche a quanto disposto dal comma 1250. Né appare sufficiente, per escludere la lesività delle norme impugnate, che, di fatto, il Ministro delle politiche per la famiglia abbia disposto, con decreto del 2 luglio 2007 (Ripartizione degli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296), la ripartizione degli stanziamenti del Fondo in esame d'intesa con la Conferenza unificata, per un duplice, concorrente, ordine di motivi: innanzitutto, il fatto che il suddetto decreto ministeriale sia stato adottato previa intesa con la richiamata Conferenza unificata, non incide in alcun modo sul contenuto precettivo delle disposizioni censurate, che tale meccanismo non prevedono; in secondo luogo, lo stesso decreto ha una valenza temporalmente limitata al solo anno 2007, mentre le norme impugnate proiettano la loro efficacia sul triennio 2007–2009. Ne consegue che il comma 1252, il quale detta le modalità di distribuzione degli stanziamenti di cui ai due commi che lo precedono, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata» di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali)».

Dispositivo

«(...) dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui non contiene, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata» (...)).».

4.5. L'ordine pubblico e la sicurezza

Sentenza n. 35 del 2021 (red. de Pretis)

La norma della “legge Severino” relativa alla sospensione di diritto dalle cariche elettive a seguito di condanna non definitiva per determinati reati, pur interferendo con la materia di competenza regionale di cui all’art. 122 Cost. del sistema elettorale regionale, non implica un’inscindibile sovrapposizione tra la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza e la richiamata competenza regionale. Invero, anche se la disciplina delle decadenze da cariche elettive regionali connesse a sopravvenute cause di ineleggibilità è compresa nella competenza legislativa regionale, il nucleo essenziale della stessa, attenendo ai requisiti di onorabilità degli eletti, è riconducibile alla competenza esclusiva statale. Pertanto, nonostante il mancato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di adozione, la disposizione non viola il principio di leale collaborazione.

Considerato, 2.2.1.

«Occupandosi della disciplina che si è succeduta nel tempo in tema di incandidabilità alle cariche elettive, di decadenza di diritto da esse a seguito di condanna definitiva per determinati reati, nonché di sospensione automatica in caso di condanna non definitiva (istituto che viene qui specificamente in rilievo), questa Corte ha più volte affermato che si tratta di misure «dirette “ad assicurare la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche allo scopo di fronteggiare una situazione di grave emergenza nazionale coinvolgente gli interessi dell’intera collettività” (sentenze n. 352 del 2008 e n. 288 del 1993)» (sentenza n. 118 del 2013, in relazione all’art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale», i cui contenuti risultano attualmente trasfusi, per la parte che interessa, negli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 235 del 2012). In ragione di questa sua finalità, il «nucleo essenziale» della disciplina qui segnatamente in esame è stato ricondotto all’ambito della materia «ordine pubblico e sicurezza», di competenza legislativa statale esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (sentenza n. 118 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 218 del 1993 e n. 407 del 1992, ancora in relazione all’art. 15 della legge n. 55 del 1990), materia che, come questa Corte ha sottolineato, presenta carattere prevalente pur quando essa interferisca con la competenza regionale ex art. 122, primo comma, Cost. (sentenze n. 36 del 2019 e n. 118 del 2013). Infatti, anche ritenendo che quest’ultima competenza «comprenda la disciplina delle decadenze connesse alla sopravvenienza delle cause di ineleggibilità dopo l’assunzione del mandato, come pure la disciplina delle ipotesi di sospensione automatica dalla carica collegate, in funzione cautelare e preventiva, alle cause di decadenza», resta «dirimente il rilievo che le ragioni che stanno (...) alla base della prevista sospensione di diritto (...) ascrivono comunque il nucleo essenziale della disciplina, sulla base del criterio della prevalenza, alla già indicata materia di competenza statale esclusiva “ordine pubblico e sicurezza”» (sentenza n. 118 del 2013). Né contrasta con la riconduzione della sospensione in esame a questa materia la circostanza che si tratti della disciplina delle condizioni per la permanenza in carica di un eletto, giacché in questo caso è proprio attraverso la previsione di requisiti di onorabilità degli eletti che si perviene all’obiettivo di garantire, attraverso l’integrità del processo democratico, nonché la trasparenza e la tutela dell’immagine dell’amministrazione, l’ordine pubblico e la sicurezza. In conclusione si deve dunque escludere che, nel caso della sospensione automatica disciplinata dal censurato art. 8, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, si versi in un’ipotesi di intreccio inestricabile di materie, di competenza statale e regionale, non risolvibile con il criterio della prevalenza e, di conseguenza, che sia stato violato il principio di leale collaborazione per mancato coinvolgimento delle regioni nella formazione del decreto legislativo in cui la disposizione contestata è contenuta».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevate dal Tribunale ordinario di Genova, in riferimento agli artt. 117 e 122 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, nonché in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, con l'ordinanza indicata in epigrafe».

Sentenza n. 195 del 2019 (red. Amoroso)

La previsione che, con appositi accordi sottoscritti tra prefetto e organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, possono essere individuate specifiche misure di prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici attiene alla materia di competenza esclusiva dell'ordine pubblico, incidendo anche su quella di competenza residuale del commercio. Secondo il "decreto sicurezza", tali accordi sono adottati localmente su proposta del Ministro dell'interno, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. La norma introduce un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione e non un potere autoritativo del prefetto e, pertanto, risulta costituzionalmente illegittima ove prevede il coinvolgimento nella procedura di adozione degli accordi della Conferenza Stato-città, anziché della Conferenza Unificata, atteso che, in conformità al principio di leale collaborazione, è necessario anche l'intervento delle Regioni.

Considerato, 7., 7.1.

«La questione è fondata. L'art. 21-bis, comma 1, del medesimo d.l. prevede che «[a]i fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, individuati a norma dell'articolo 86 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi». Si tratta di una norma ascrivibile alla materia dell'ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale (art. 117, primo comma, lettera h, Cost.); ciò di cui non dubita la Regione ricorrente. È in essa previsto non già un potere autoritativo del prefetto, ma un modulo convenzionale di regolazione pattizia di specifiche misure di prevenzione, non ignoto all'ordinamento giuridico che già conosce i «patti per l'attuazione della sicurezza urbana» di cui all'art. 5 del d.l. n. 14 del 2017. Mentre per questi ultimi, che intervengono tra prefetto e sindaco, le associazioni di categoria comparativamente più rappresentative, interessate alla misura, possono solo presentare indicazioni o osservazioni; invece, gli accordi contemplati dalla disposizione impugnata sono sottoscritti direttamente dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e dal prefetto. A questi accordi possono aderire individualmente i gestori degli esercizi pubblici, autorizzati con licenza ai sensi dell'art. 86 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza), assoggettandosi così volontariamente al «loro puntuale e integrale rispetto» e

quindi adottando le specifiche misure di prevenzione in essi convenute. Tale comportamento collaborativo è valutato – in chiave sostanzialmente di esimente o di circostanza attenuante – ai fini dell’adozione dei provvedimenti di sospensione o di revoca della licenza ove si verificano eventi rilevanti ai sensi dell’art. 100 TULPS, quali tumulti o gravi disordini. Gli accordi suddetti – prevede il comma 2 del citato art. 21-*bis* – sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell’interno, d’intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali. Pur essendo l’oggetto di tali linee guida ascrivibile alla materia dell’ordine pubblico e sicurezza, di competenza esclusiva statale, vi è comunque una possibile ricaduta sulla disciplina del commercio, appartenente, come materia, alla competenza legislativa residuale della Regione (art. 117, quarto comma, Cost.), come già riconosciuto da questa Corte (*ex plurimis*, sentenza n. 98 del 2017); disciplina alla quale è connessa anche la regolamentazione dell’attività svolta negli esercizi pubblici suddetti. Ciò richiede un coinvolgimento delle Regioni, tanto più necessario se si considera che l’art. 118, terzo comma, Cost., prescrive che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni proprio nella materia dell’«ordine pubblico e sicurezza», di cui alla lettera h) del secondo comma dell’art. 117 Cost. La mancanza di alcun coinvolgimento della Regione nella formazione di tali linee guida costituisce quindi – come lamenta la ricorrente – lesione dei parametri evocati e comporta, in questa parte, l’illegittimità costituzionale dell’art. 21-*bis*, comma 2, del d. l. n. 113 del 2018. La *reductio ad legitimitatem* della norma può avvenire – come richiesto dalla Regione ricorrente – sostituendo, nel comma 2 del citato art. 21-*bis*, il riferimento alla Conferenza Stato-città e autonomie locali con quello alla Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali (art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali»), che, vedendo la partecipazione delle Regioni, soddisfa l’esigenza di coinvolgimento delle stesse, in conformità al principio di leale collaborazione. (...) Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 21-*bis*, comma 2, del d.l. n. 113 del 2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 132 del 2018, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali» anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali».

Dispositivo

«(...) dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 21-*bis*, comma 2, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nella parte in cui prevede «sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali», anziché «sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali» (...))»

Sentenza n. 208 del 2018 (red. Barbera)

La norma della Regione Lombardia che prevede azioni coordinate tra istituzioni, associazioni e enti no-profit per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e dei traduttori, le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l’attività di

prevenzione del terrorismo, non interferisce con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati. La lettura sistematica della disposizione consente di escludere che dal riferimento alla polizia locale possa derivare una dilatazione delle sue funzioni tipiche. In vista della piena attuazione del principio di leale collaborazione, il legislatore nazionale può disciplinare opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine pubblico, consentendo, tra l'altro, a questi ultimi di valutare situazioni concrete relative alla sicurezza del territorio.

Considerato, 1., 3., 4., 4.1.

«(...) Secondo il ricorrente, tale disposizione – nel prevedere «azioni coordinate tra istituzioni, soggetti non profit, associazioni, istituzioni scolastiche e formative per favorire la cooperazione attiva tra la categoria professionale degli interpreti e traduttori e le forze di polizia locale ed altri organismi, allo scopo di intensificare l'attività di prevenzione nei confronti dei soggetti ritenuti vicini al mondo dell'estremismo e della radicalizzazione attribuibili a qualsiasi organizzazione terroristica» – realizzerebbe una scelta di politica criminale, generando un'interferenza con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati. Essa, infatti, riferendosi ad attività di prevenzione del terrorismo, e coinvolgendo in tale attività le forze di polizia locale, attribuirebbe a quest'ultima il perseguimento di interessi costituzionali relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, che l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. affida in via esclusiva allo Stato. (...) Di tale interferenza non vi è traccia in questo caso, poiché la riserva allo Stato della legislazione in materia di «ordine e sicurezza pubblica» riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare «beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (sentenza n. 105 del 2006, con richiamo a sentenza n. 290 del 2001), restando estranea a tale ambito l'attività di conoscenza, formazione e ricerca prevista dalla disposizione impugnata, che appare così strutturalmente inidonea ad incidere sull'assetto della competenza statale. (...) Quanto, infine, al riferimento operato dalla norma impugnata alla polizia locale, il tenore letterale della disposizione e la lettura coordinata della stessa con le restanti previsioni, nei termini più sopra evidenziati, consentono di ritenere che il coinvolgimento di tale organismo nelle iniziative della Regione sia circoscritto alle sole attività contraddistinte da obiettivi di formazione; va esclusa, in altri termini, la possibilità di ritenere che da tale disposizione derivi una dilatazione delle funzioni tipicamente attribuite alla polizia locale. (...) D'altra parte, nella prospettiva di una completa attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e statali, la giurisprudenza costituzionale, in applicazione dell'art. 118 Cost., ha ammesso che «in materia di ordine e sicurezza pubblica l'ordinamento statale persegue opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 55 del 2001) o forme di accordi fra gli enti interessati volti «a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio» (sentenze n. 105 del 2006 e n. 134 del 2004), consentendo peraltro agli enti territoriali di apprezzare – attraverso un'attività di rilevazione, studio e ricerca applicata – le situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale alla luce dei dati peculiari che esso offre».

Dispositivo

«dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 3, della legge della Regione Lombardia 6 novembre 2017, n. 24 (Interventi regionali di aiuto e assistenza alle vittime del terrorismo e di informazione, formazione e ricerca per conoscere e prevenire i processi di radicalizzazione violenta), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri».

Sentenza n. 105 del 2006 (red. Flick)

La norma della Regione Abruzzo che annovera tra le funzioni del Comitato scientifico permanente per le politiche della sicurezza la presentazione alla Giunta di una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio regionale non lede la competenza del legislatore statale. Si tratta di un'attività di natura conoscitiva, insuscettibile di una teorica collocazione nella materia della sicurezza pubblica di competenza esclusiva statale. Invero, in attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali e istituzioni statali, l'ordinamento può prevedere opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica che, come nel caso di specie, presuppongono la conoscenza delle concrete situazioni riguardanti la sicurezza sul territorio regionale.

Considerato, 3.

«In tale quadro normativo trovano collocazione le disposizioni oggetto della specifica censura da parte dello Stato. Alla stregua di esse, il Comitato scientifico regionale «presenta alla Giunta regionale una relazione annuale sullo stato della sicurezza del territorio della Regione Abruzzo» (art. 7, lettera e), e «svolge attività di studio e ricerca dei sistemi avanzati di sicurezza nel campo nazionale e dell'Unione Europea» (art. 7, lettera f). L'una e l'altra previsione, in armonia con la generale connotazione di tale organismo, attengono a competenze e funzioni caratterizzate, rispettivamente, da una attività di analisi e studio dei fenomeni criminosi in senso lato, previa ricognizione di dati significanti sul territorio regionale; e da una attività di ricerca mirata, nel più ampio orizzonte nazionale ed europeo, all'approfondimento delle tecniche e dei sistemi di sicurezza: funzioni che, in entrambe le ipotesi, proprio perché incentrate su prospettive di indagine scientifica, risultano in sé strutturalmente inidonee a ledere la dedotta attribuzione di competenza legislativa statale. Le attività in questione, in ragione delle loro rilevate caratteristiche e della loro complessiva finalità, non sono suscettibili di una teorica collocazione nell'ambito della nozione di "sicurezza pubblica", quale è delineata dalla giurisprudenza di questa Corte (v. sentenze n. 313 del 2003 e n. 407 del 2002) e rispetto a cui, già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, «la riserva allo Stato riguarda le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento» (v. sentenza n. 290 del 2001). Al di là, cioè, dell'ampiezza della nozione di sicurezza e ordine pubblico – quale settore di competenza riservata allo Stato, in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale – è la stessa natura dell'attività conoscitiva, in sé estranea a tale orizzonte di competenza, ad escludere la possibilità che la normativa oggetto di censura incida sull'assetto della competenza statale. D'altra parte, nella prospettiva di una completa ed articolata attuazione del principio di leale collaborazione tra istituzioni regionali e locali ed istituzioni statali – più volte richiamato da questa Corte – non può escludersi «che l'ordinamento statale persegua opportune forme di coordinamento tra Stato ed enti territoriali in materia di ordine e sicurezza pubblica» (v. sentenza n. 55 del 2001), volte, evidentemente, a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio, "auspicabili" e suscettibili di trovare il loro fondamento anche "in accordi fra gli enti interessati", oltre che nella legislazione statale (v. sentenza n. 134 del 2004): auspicio, questo, che necessariamente presuppone la possibilità, in capo all'ente locale, di apprezzamento – attraverso l'attività di rilevazione, di studio e di ricerca applicata – delle situazioni concrete e storiche riguardanti la sicurezza sul territorio regionale, alla luce delle peculiarità dei dati e delle condizioni che esso offre».

Dispositivo

«dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, lettere e) ed f), della legge della Regione Abruzzo 12 novembre 2004, n. 40 (Interventi regionali per promuovere l'educazione

alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe».

4.6. L'immigrazione

Sentenza n. 194 del 2019 (red. Cartabia, de Pretis, Zanon, Barbera)

Le disposizioni in materia di speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, pur interferendo con numerose competenze regionali in materia di diritto alla salute, assistenza sociale, formazione e politiche attive del lavoro, istruzione ed edilizia residenziale pubblica, non sono ascrivibili ad ambiti materiali rimessi in tutto o in parte alle Regioni, ma attengono alle materie di competenza esclusiva del legislatore statale dell'immigrazione e del diritto di asilo. Conseguentemente, non è invocabile la violazione del principio di leale collaborazione. Invero, l'art. 118 terzo comma, Cost. prevede che la legge statale può stabilire forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, in relazione all'esercizio delle sole funzioni amministrative, laddove la relativa funzione legislativa rimane di competenza esclusiva statale.

Considerato, 10.

«Dalle considerazioni che precedono consegue infine l'inammissibilità delle censure prospettate con riguardo alla violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale cooperazione viene in rilievo negli ambiti in cui si verifica un intreccio di competenze statali e regionali (da ultima e per tutte, sentenza n. 161 del 2019). Come risulta dall'analisi sin qui svolta, nel caso in esame il legislatore statale ha invece esercitato le competenze che la Costituzione gli ha attribuito in via esclusiva in materia di diritto di asilo, condizione giuridica dello straniero, immigrazione e anagrafi, sicché il principio di leale cooperazione non è stato correttamente invocato. Vero è che questa Corte ha affermato che l'accoglienza dei migranti prevede l'intervento coordinato di Stato e Regioni, ciascuno nel proprio ambito di competenza (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 156 del 2006 e n. 300 del 2005). A tal fine, tuttavia, l'art. 118, terzo comma, Cost. nella materia dell'«immigrazione» contempla l'ipotesi di «forme di coordinamento fra Stato e Regioni», stabilite dalla legge statale, soltanto a valle, e cioè in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, e non a monte, in relazione all'esercizio della stessa funzione legislativa statale che è, e rimane, di competenza esclusiva dello Stato. In ogni caso, nella fattispecie in esame, il legislatore statale è intervenuto con lo strumento del decreto-legge ed è appena il caso di sottolineare che la natura e le caratteristiche di tale atto, come risultano dall'art. 77 Cost., escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza».

Dispositivo

«(...) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 12 e 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, in legge 1° dicembre 2018, n. 132, promosse dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana e Calabria, in riferimento agli artt. 2, 3, 4, 5, 10, secondo e terzo comma, 31, 32, 34, 35, 77, secondo comma, 97, 114, 117, terzo, quarto e sesto comma, 118 e 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in riferimento: agli artt. 2, 3, 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle

libertà fondamentali; agli artt. 6, 10, comma 1, 12, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881; all'art. 26 della Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951, ratificata e resa esecutiva con legge 24 luglio 1954, n. 722; all'art. 5, comma 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 516/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 aprile 2014, che istituisce il Fondo Asilo, migrazione e integrazione, che modifica la decisione 2008/381/CE del Consiglio e che abroga le decisioni n. 573/2007/CE e n. 575/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione 2007/435/CE del Consiglio; agli artt. 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione); alla direttiva 2013/33 UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione), con i ricorsi indicati in epigrafe (...)).».

Sentenza n. 156 del 2006 (red. Saulle)

Diverse disposizioni del Testo unico sull'immigrazione disciplinano attività inerenti al fenomeno migratorio e ai relativi effetti sociali, esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni. Infatti, l'intervento pubblico in materia di immigrazione, oltre alle attività di controllo sull'ingresso nel territorio nazionale, interessa ambiti, quali l'istruzione e la salute, che coinvolgono competenze regionali. Pertanto, una norma regionale che introduce forme di sostegno finalizzate all'inserimento dei minori stranieri non accompagnati e dispone la prosecuzione di tali interventi anche dopo che i beneficiari abbiano raggiunto la maggiore età, prevedendo che le attività siano svolte in accordo con le competenti strutture del Ministero dell'interno, non lede la competenza statale in materia di immigrazione.

Considerato, 3., 4.

«Da tali disposizioni, nonché da altre contenute nel d.lgs. n. 286 del 1998 – come l'art. 38 e l'art. 40 – risulta che in materia di immigrazione e di condizione giuridica degli stranieri è la stessa legge statale che disciplina una serie di attività pertinenti al fenomeno migratorio e agli effetti sociali di quest'ultimo, e che queste vengono esercitate dallo Stato in stretto collegamento con le Regioni alle quali sono affidate direttamente alcune competenze. Ciò tenuto conto del fatto che l'intervento pubblico non può limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve anche necessariamente considerare altri ambiti – dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione – che coinvolgono competenze normative, alcune attribuite allo Stato ed altre attribuite alle Regioni. (...) Alla luce del suddetto quadro normativo le questioni non sono fondate. Invero, l'art. 16 della legge impugnata, quale risulta dalla sua stessa rubrica recante «Interventi per minori stranieri non accompagnati», si pone l'obiettivo di prevedere delle forme di sostegno finalizzate all'inserimento dei minori non accompagnati e, proprio al fine del completo raggiungimento di tali scopi, al comma 3, dispone che tali interventi possono proseguire anche dopo che i beneficiari abbiano raggiunto la maggiore età. La norma impugnata, quindi, va interpretata nel senso che essa si limita a prevedere l'esercizio di attività di assistenza rientranti nelle competenze regionali, senza incidere in alcun modo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di

immigrazione. In sostanza, la «possibilità» di proseguire, in favore del minore non accompagnato, gli interventi di sostegno previsti dall'art. 16, anche dopo il raggiungimento della maggiore età, con la sua conseguente ulteriore permanenza sul territorio nazionale, è subordinata al rilascio nei suoi confronti del permesso di soggiorno, cosa che potrà avvenire solo ricorrendo le condizioni a tal fine previste dal d.lgs. n. 286 del 1998. Parimenti infondata è la censura relativa all'art. 21, comma 1, lettera f). Anche tale norma, infatti, lungi dal regolare aspetti propriamente incidenti sulla materia dell'immigrazione, si limita a prevedere in favore degli stranieri presenti sul territorio regionale una forma di assistenza che si sostanzia nel mero affidamento agli enti locali di quegli adempimenti che, nell'ambito dei procedimenti di richiesta e rinnovo di permesso di soggiorno e di carta di soggiorno, ovvero di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento familiare, diversamente sarebbero stati svolti direttamente dagli stessi richiedenti. D'altra parte, il rispetto delle competenze statali nei procedimenti sopra indicati emerge, altresì, dal contenuto della norma impugnata la quale prevede che le attività in essa disciplinate siano svolte in accordo con le competenti strutture del Ministero dell'interno».

Dispositivo

«dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 16, comma 3, e 21, comma 1, lettera f) della legge della Regione Friuli–Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione».

Sentenza n. 30 del 2006 (red. Flick)

La norma della Regione Abruzzo che istituisce la Consulta regionale dell'immigrazione e ne disciplina la composizione e il funzionamento, senza disporre alcun concerto con le amministrazioni statali di appartenenza dei suoi componenti, interviene nella materia di competenza regionale dell'assistenza sociale. In ragione della complessità dei problemi legati al fenomeno migratorio, sono ipotizzabili forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni dello Stato che non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, ma devono trovare fondamento in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati. La disposizione abruzzese pertanto risulta costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede alcuna forma di concertazione.

Considerato, 2.

«La questione è fondata. La normativa regionale impugnata dal Governo, infatti, nel prevedere – fra i componenti dell'organismo regionale di cui si è detto – i rappresentanti di un ente pubblico nazionale e di una articolazione della pubblica amministrazione, automaticamente configura, in capo a tali rappresentanti, nuove e specifiche attribuzioni pubbliche: quelle, appunto, relative all'espletamento delle funzioni connesse alla attività in concreto devoluta all'organo collegiale, in seno al quale gli stessi sono chiamati ad operare. Da ciò deriva, per quei pubblici dipendenti e per gli uffici che essi sono chiamati a rappresentare, un'inevitabile alterazione delle ordinarie attribuzioni svolte in seno agli enti di appartenenza: con la conseguente compromissione del parametro invocato, che riserva in via esclusiva alla legislazione dello Stato di provvedere in materia. D'altra parte, ove alle Regioni fosse riconosciuta l'incondizionata possibilità di attribuire legislativamente – in forma autoritativa ed unilaterale – l'esercizio di funzioni pubbliche a uffici della amministrazione dello Stato o ad enti pubblici nazionali, seppure in sede locale, ne verrebbe all'evidenza compromessa la stessa funzionalità ed il buon andamento; quest'ultimo postula, infatti, un modello normativo unitario

e coordinato, cui riservare la individuazione e la organizzazione delle attribuzioni e dei compiti demandati a quegli uffici o a quegli enti. Né può valere in senso contrario – come mostra di ritenere la Regione resistente – la circostanza che, nella specie, si verserebbe in una ipotesi di mera collaborazione fra enti in quanto, da un lato, non sarebbe obbligatoria la partecipazione dei rappresentanti alla attività della Consulta, né vi sarebbero conseguenze in ipotesi di loro mancata designazione; mentre, dall'altro lato, la natura meramente consultiva di tale attività escluderebbe qualsiasi possibilità di «incidere su aspetti sottoposti a normazione statale». Come è agevole osservare, il primo rilievo si limita ad evocare un profilo di mero fatto, il quale non incide sul nuovo compito comunque demandato agli uffici coinvolti (designazione di un rappresentante cui riservare quelle determinate funzioni) e sulle funzioni attribuite al rappresentante, che evidentemente prescindono dal relativo concreto esercizio. Il secondo rilievo è del tutto inconferente, perché la funzione consultiva (ma, in realtà, anche propositiva: v. art. 22, comma 2), che il suddetto organismo regionale è chiamato a svolgere, comporta pur sempre, per gli uffici statali o nazionali chiamati in causa, l'esercizio di attribuzioni pubbliche, conferite legislativamente e senza alcun concerto, da ente diverso da quello di appartenenza. È ben vero – come sottolinea la Regione nella propria memoria – che le finalità perseguite dalla legge regionale in questione si iscrivono in una materia nella quale la competenza legislativa regionale non è contestata; così come – proprio in considerazione della complessità e delicatezza delle problematiche che il fenomeno della immigrazione è indubbiamente in grado di suscitare – è senz'altro possibile ipotizzare «forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato». Ma, proprio alla stregua delle indicazioni contenute nella sentenza n. 134 del 2004, che la stessa Regione richiama, tali forme di collaborazione e di coordinamento «non possono» come nella specie «essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati». Le disposizioni impugnate devono pertanto essere dichiarate costituzionalmente illegittime».

Dispositivo

«dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, lettere g) e j), della legge della Regione Abruzzo 13 dicembre 2004, n. 46 (Interventi a sostegno degli stranieri immigrati)».