

# LA TUTELA DELLE ATTRIBUZIONI REGIONALI, TRA PRINCIPI DELL'EDILIZIA E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA (MA NEL RISPETTO DELLA SUSSIDIARIETÀ)

di Anna Simonati  
(17 gennaio 2016)

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2016)

1. Con la sentenza n. 189 del 2015 la Corte costituzionale, su ricorso promosso in via principale dalla Regione Veneto, ha annullato gli artt. 41, comma 4, e 56-bis, comma 11, d.-l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98.

L'art. 41, comma 4, aveva modificato l'art. 3, comma 1, lett. e.5), d. lgs. 6 giugno 2001, n. 380, ricomprendendo fra gli interventi edilizi qualificati come "nuova costruzione" – e pertanto sottoposti a permesso di costruire – anche «l'installazione di manufatti leggeri [...] non [...] diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, ancorché [...] installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti»<sup>1</sup>.

Si poneva, dunque, il problema della legittimità della compressione della competenza dei legislatori regionali, dal momento che la materia "governo del territorio" – ex art. 117, comma 3, Cost.<sup>2</sup> – rientra fra le competenze concorrenti<sup>3</sup>. Era necessario verificare, pertanto, se la disciplina nazionale impugnata potesse essere ricondotta alla determinazione dei principi

---

<sup>1</sup> La formulazione introdotta con il d.-l. n. 68/2013 è rimasta in vigore dal 21 agosto 2013 al 27 maggio 2014. Il precepto è stato emendato dall'art. 10 *ter*, d.-l. 28 marzo 2014, n. 47 (convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, l. 23 maggio 2014, n. 80), che ha sostituito la parola «ancorché» con «salvo che». Tale modifica ha evidentemente rovesciato diametralmente il senso della proposizione, in modo soddisfacente per la Regione ricorrente, che, di conseguenza, ha chiesto la dichiarazione della cessazione della materia del contendere. Poiché, tuttavia, non è stata fornita la prova dell'assenza di applicazione concreta della disciplina abrogata, la Consulta – alla luce della propria giurisprudenza pregressa – non ha condiviso l'assunto e ha esaminato nel merito la questione, ritenendola fondata. Fra le sentenze precedenti della Corte, v., per esempio: Corte cost., 3 dicembre 2014, n. 269, in *Giur. cost.*, 2014, 6, con nota di A. CERRI, *Il parametro e la sua interpretazione nel giudizio in via principale*, 4636 ss.; Corte cost., 2 aprile 2014, n. 68, in *Giur. cost.*, 2014, 2, 1431; Corte cost., 19 dicembre 2012, n. 300, in *Giur. cost.*, 2012, 6, 4704; Corte cost., 19 luglio 2012, n. 193, in <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=20566&dpath=document&dfile=23072012160525.pdf&content=Corte+Costituzionale,+Sentenza+n.+193/2012,+In+tema+di+concorso+delle+regioni+speciali+alla+realizzazione+degli+obiettivi+di+finanza+pubblica++stato++documentazione++>, con note di E. JORIO, *La Consulta "raccomanda" l'applicazione del federalismo fiscale e "invita" alle riforme strutturali*, in <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=20688&dpath=document&dfile=07082012142000.pdf&content=La+consulta+%E2%80%99Craccomanda+%E2%80%99D+%E2%80%999applicazione+del+federalismo+fiscale+e+%E2%80%99Cinvita+%E2%80%99D+alle+riforme+strutturali++stato+->, e di F. CALZAVARA, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale*, in <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=20942&dpath=document&dfile=08102012181219.pdf&content=L'infinita+tensione+tra+autonomia+costituzionalmente+garantita+e+concorso+all'equilibrio+di+bilancio,+in+particolare+con+riferimento+alla+legislazione+c.d.+emergenziale,+stato++dottrina+->, nonché di G. D'AURIA, in *Foro. It.*, 2013, I, 1789 ss.; Corte cost., 23 febbraio 2012, n. 32, in *Giur. cost.*, 2012, 1, 384; Corte cost., 2 dicembre 2011, n. 325, in questa *Rivista*, 2012, 1, con nota di G.P. DOLSO, *Osservazioni sul rapporto tra principio di eguaglianza e ordinamento regionale*, 415, nonché di A. RUGGERI, *Summum ius iniuria, ovvero sia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte costituzionale n. 325 del 2011)*, in <http://www.giurcost.org/studi/ruggeri10.htm>.

fondamentali dell'edilizia<sup>4</sup>. Solo in questo caso essa avrebbe superato il vaglio di legittimità<sup>5</sup>, poiché si è costantemente escluso il potere del legislatore centrale di disciplinare nel dettaglio il regime delle singole attività di trasformazione del territorio<sup>6</sup>.

Ora, la Consulta ha precisato che corrisponde a un principio generale, inderogabile dai legislatori regionali, la necessità che sia rilasciato titolo edilizio in vista delle trasformazioni permanenti, ancorché realizzate mediante l'installazione di strutture mobili, purché esse non abbiano carattere di precarietà<sup>7</sup>. La disposizione impugnata prescriveva tale adempimento, invece, per la realizzazione di interventi edilizi non solo peculiari, ma anche relativi a manufatti non permanenti. Coerentemente, quindi, essa è stata annullata.

2. L'art. 56 *bis*, comma 11, d.-l. n. 69/2013 è stato ritenuto illegittimo nella parte in cui imponeva un vincolo di destinazione, a favore del Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, sul dieci per cento delle risorse derivanti dall'alienazione del patrimonio immobiliare disponibile delle Regioni. La Consulta ha condiviso la tesi prospettata nel ricorso, in cui si era ravvisata la violazione dell'art. 119, commi 5 e 6, Cost.<sup>8</sup>.

L'art. 117, comma 3, Cost. attribuisce al legislatore nazionale la competenza a stabilire i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica<sup>9</sup> e fra questi rientra la regola del necessario concorso delle autonomie al suo risanamento. D'altro canto, una disposizione nazionale che delimiti la spesa delle Regioni o degli enti locali può configurarsi come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica esclusivamente se pone obiettivi perequativi<sup>10</sup>, senza prevedere nel dettaglio anche gli strumenti operativi per la loro realizzazione<sup>11</sup>. Pertanto, al legislatore "centrale" non è consentito imporre l'utilizzo, anche parziale, di risorse provenienti dagli enti territoriali non a vantaggio di questi ultimi, ma prioritariamente di un fondo di spettanza statale.

La Corte aveva già avuto modo di pronunciarsi su casi in parte simili<sup>12</sup> a quello oggetto della sentenza n. 189, riconoscendo la legittimità costituzionale di norme statali, che destinavano i proventi della dismissione dei terreni agricoli degli enti territoriali alla riduzione del rispettivo debito pubblico. È stata ritenuta

---

2 In base alla formulazione del disegno di legge costituzionale modificato dal Senato il 13 ottobre 2015 (e attualmente all'esame della Camera dei Deputati), lo Stato avrebbe competenza legislativa esclusiva per l'emanazione delle «disposizioni generali e comuni sul governo del territorio» (v. art. 117, comma 2, lett. *u*), Cost.), mentre rientrerebbe nella competenza legislativa delle Regioni la pianificazione del loro territorio (v. art. 117, comma 3, Cost.).

3 Per quanto concerne la definizione dei principi fondamentali del governo del territorio nella giurisprudenza costituzionale, v. per esempio, nella dottrina recente: R. CHIEPPA, *Governo del territorio*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, 2006, Parte speciale, vol. I, 448 ss., soprattutto 464; L. CONTI, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007, 181 ss.; R. GIOVAGNOLI, S. MORELLI (a cura di), *Urbanistica e governo del territorio*, Milano, 2014, 7 ss.; G. SCIULLO, *Urbanistica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. VI, 6116 ss.; N. PIGNATELLI, *Il "governo del territorio" nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, 2012; V. CERULLI IRELLI, *Il governo del territorio (artt. 117 e 118 Cost.)*, in S. BATTINI, L. CASINI, G. VESPERINI, C. VITALE, *Codice commentato di edilizia e urbanistica*, Torino, 2013, 105 ss. e in particolare 119 ss.

4 Sulla giurisprudenza costituzionale recente in materia di edilizia, v., per esempio, P. URBANI, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia*, in *Giur. it.*, 2012, 5, 1159 ss.

illegittima, invece, la disposizione statale che imponeva agli enti territoriali di destinare al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato le risorse derivanti dalla dismissione dei terreni demaniali agricoli e a vocazione agricola, anche in assenza di debito pubblico ovvero per la parte eccedente. Secondo la Consulta, quella previsione realizzava un'indebita ingerenza nella sfera di competenza dei legislatori regionali.

Nel caso esaminato nel 2015, come si è accennato, le risorse erano normativamente destinate a coprire non il debito dell'ente a cui esse appartenevano, bensì quello dello Stato. Ne consegue l'invasione delle competenze dei legislatori regionali e, dunque, la violazione del combinato disposto degli artt. 117, comma 3, e 119, Cost.

---

5 In passato, nella giurisprudenza della Corte, è emerso l'orientamento per cui fra tali principi va annoverata, per esempio, la semplificazione nella configurazione delle tipologie di titoli edilizi. Sul punto, v. Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, in questa *Rivista*, 2004, 2-3, con nota di S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, 578 ss.; v. anche, fra le altre, le note di S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte conferme e (qualche) novità*, in <http://www.federalismi.it/document/16032004030049.pdf>, di A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, 2783 ss., di Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/539.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/539.pdf), di E. CARLONI, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni tra esigenze di uniformità ed interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n.303, 307 e 308 della Corte costituzionale*, in <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CARL/CARLONI-Note-a-margine-delle-sent-30.pdf>, di L. CARPANETO, *La Corte interviene sull'applicazione del principio di sussidiarietà al settore delle infrastrutture*, in *Dir. maritt.*, 2004, 3, 957 ss., di A. CELOTTO, *La Corte rende flessibile la distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2004, 52 ss., di R. CHIEPPA, *Inquinamento elettromagnetico ed installazione di infrastrutture per comunicazioni: è finita l'incertezza dopo le sentenze della Corte costituzionale?*, in [https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze2/~edisp/intra\\_064240.htm](https://www.giustizia-amministrativa.it/cdsintra/wcm/idc/groups/public/documents/document/mdax/nze2/~edisp/intra_064240.htm), di F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/542.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/542.pdf), di E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza n. 303*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/540.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/540.pdf), di A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/544.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/544.pdf), di M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*, in [http://www.lexitalia.it/articoli/dipaola\\_titolo5.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/dipaola_titolo5.htm), di R. FERRARA, *Unità dell'ordinamento giuridico e principio di sussidiarietà: il punto di vista della Corte costituzionale*, di F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale: funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme statali cedevoli e metodo dell'intesa*, entrambi in *F. it.*, 2004, 4, I, rispettivamente 1018 ss. e 1014 ss., di A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, e di A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e 'supremacy clause' sono davvero perfettamente equivalenti?*, entrambi in *Giur. cost.*, 2003, 5, rispettivamente 2805 ss. e 2791 ss., di S. MACCABIANI, *la Corte "compone" e "riparte" la competenza relativa al "governo del territorio"*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 5, II, 209 ss., di I. MASSA PINTO, *Nota in margine alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una "opinione concorrente"*, e di G. RAZZANO, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, entrambi in *Giur. it.*, rispettivamente 2004, 9, 1568 ss. e 2005, I, 201 ss., di G. MILO, *Attribuzioni dei diversi soggetti che costituiscono la Repubblica: riflessioni critiche*, in *Cons. St.*, 2004, 5, II, 1321 ss., di A. MORRONE, *La Corte riscrive il Titolo V?*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/285.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/285.pdf), di L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e 'strict scrutiny'*, in questa *Rivista*, 2004, 587 ss. Inoltre, è stata ricondotta ai principi dell'edilizia la determinazione delle macro-categorie di interventi costruttivi. In proposito v., per esempio, Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309, in *Giur. cost.*, 2011, 6, con nota di E. GORLANI, *Quando è la Corte a indicare i principi fondamentali di una materia di potestà concorrente*, 4319 ss.; v. anche le note di E. MITZMAN, *La Corte costituzionale conferma i limiti della ristrutturazione edilizia mediante demolizione e ricostruzione: le definizioni degli interventi edilizi come principi fondamentali della legislazione statale, tra governo del territorio e tutela del paesaggio*, in questa *Rivista*, 2012, 1-2, 363 ss., e di P. URBANI, *Governo del territorio e disciplina concorrente: il caso dell'edilizia cit.*, 1159 ss.

3. La Consulta non ha ritenuto costituzionalmente illegittimo l'art. 18, comma 9, d.-l. n. 69/2013. Secondo la Regione Veneto, tale disposizione sarebbe stata in contrasto sia con l'art. 97 Cost., sia con il combinato disposto degli artt. 5, 117, 118, 119 e 120 Cost. La Corte ha dichiarato inammissibile<sup>13</sup> la prima questione e infondata la seconda.

L'art. 18, comma 9, impugnato prevede che la determinazione dei criteri per l'assegnazione di finanziamenti statali ai comuni di piccole dimensioni, beneficiari del cosiddetto Programma "6000 Campanili" per la realizzazione di nuovi interventi infrastrutturali, avvenga mediante la conclusione di una convenzione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI). Nel contempo, l'ANCI è chiamata a svolgere attività di sostegno ai singoli enti richiedenti, in sede di presentazione dell'istanza.

---

6 La Consulta ha avuto modo di esprimersi su una questione assai vicina a quella risolta con la sentenza in commento, allorché ha stabilito l'illegittimità della previsione statale con cui si era esclusa la necessità di ottenere il rilascio del permesso edilizio ai fini della fabbricazione di strutture mobili per il pernottamento, anche se permanentemente collocate nel perimetro di strutture turistico-ricettive, in ragione della precarietà strutturale del manufatto. Anche in quel caso, si è ritenuto che la norma, illegittimamente, non lasciasse alcun margine decisionale ai legislatori regionali circa la delimitazione del concetto di "nuova costruzione", per cui è richiesto il permesso edilizio. V. nuovamente Corte cost., 22 luglio 2010, n. 278 cit.

7 V. così Corte cost., 22 luglio 2010, n. 278, in questa *Rivista*, 2010, con nota di M. CECCHETTI, *La Corte "in cattedra"! Una emblematica "sentenza-trattato" che si proietta ben oltre le contingenti vicende storiche della disciplina legislativa presa in esame*, 1064 ss.; v. anche le note di A. COLAVECCHIO, *La Corte e l'atomo*, in *Giur. cost.*, 2010, 4, 3491 ss., di S. GUARINO, *Nucleare: linee guida nell'accesso confronto tra Stato e Regioni*, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 1, 94 ss., e di E. VESPIGNANI, *Supplenza della Corte o justice à la carte?*, in <http://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=16995&dpath=document&dfile=19102010130300.pdf&content=Supplenza+della+Corte+o+Justice+à+la+carte+?+-+stato+-+dottrina+-+>. Nella sentenza n. 278/2010 si è ulteriormente precisato che il «discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice elemento: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso».

8 Come è noto, il comma 6 dell'art. 119, Cost. è stato modificato dall'art. 4, lett. b), l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014. In base al disegno di legge costituzionale modificato dal Senato il 13 ottobre 2015, la formulazione dei due commi conclusivi dell'art. 119 Cost. resterebbe invariata, fatta salva l'eliminazione del riferimento alle Province.

9 In base al "nuovo" art. 117, comma 2, lett. e), come modificato dal Senato il 13 ottobre 2015, lo Stato avrebbe competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie».

10 In questi termini si pone, in particolare, il comma 5 dell'art. 119 Cost., in cui si prospetta l'intervento dello Stato mediante interventi straordinari per colmare il divario esistente fra le varie aree del Paese. In tale prospettiva, si percepisce chiaramente il nesso con il principio di uguaglianza, che giustifica la competenza in capo al legislatore centrale. In proposito v., per esempio, E. JORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 11 luglio 2007, <http://federalismi.it/document/10072007034933.pdf>.

11 In questo senso v., per esempio: Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237 cit.; Corte cost., 8 maggio 2009, n. 139, in questa *Rivista*, 2009, 5, con nota di D. GIROTTO, *La debole riserva di competenza legislativa regionale in tema di organizzazione amministrativa*, 58 ss., e con nota di A. BRANCASI, *In tema di coordinamento della finanza pubblica la Corte ci ripensa, con l'esito di compromettere la coerenza argomentativa*, in *Giur. cost.*, 2009, 3, 1509 ss.; Corte cost., 18 luglio 2008, n. 289, in questa *Rivista*, 2008, 12, con nota di A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, 1235 ss.; Corte cost., 24 aprile 2008, n. 120, in *Giur. cost.*, 2008, 2, 1421.

12 Precisamente, v. Corte cost., 5 aprile 2013, n. 63, in *Giur. cost.*, 2013, 979. In proposito, in dottrina, v., per esempio, G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, 2013, 1, 93 ss., e S. MABELLINI, *La disciplina dei beni pubblici tra Stato, e Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale: dalla "valorizzazione funzionale" alla "valorizzazione finanziaria"*, in *Rass. Parl.*, 2013, 4, 857 ss.

Nel ricorso si osservava che l'assegnazione all'ANCI di un ruolo decisivo (e dichiaratamente paritetico rispetto a quello del Ministero) nell'*iter* per la determinazione dei criteri di finanziamento – a cui corrisponde la configurazione in capo alle Regioni della mera possibilità di intervento nei singoli procedimenti amministrativi – avrebbe determinato l'irragionevole compressione delle attribuzioni istituzionali regionali<sup>14</sup>. La lesione sarebbe apparsa a maggior ragione evidente, secondo la ricostruzione proposta, a fronte della mancata previsione della conclusione di un'intesa fra Stato e Regioni. Del resto, l'importanza attribuita al contributo dell'ANCI non sarebbe stata giustificata né in ragione del principio di sussidiarietà verticale – poiché l'ente non rientra fra le istituzioni di cui si compone la Repubblica, ex art. 114 Cost. – né in forza della sussidiarietà orizzontale<sup>15</sup>.

La Corte ha ritenuto che l'art. 18, comma 9, d.-l. n. 69/2013 non configurasse un'ingerenza statale eccessiva nelle funzioni regionali. L'erogazione del finanziamento ivi disciplinato, infatti, è un intervento del tutto straordinario, a finalità perequativa e comunque aggiuntivo rispetto a quelli ordinari. La sua natura eccezionale è dimostrata anche dalla circostanza che il finanziamento non avvantaggia globalmente intere categorie di enti locali, bensì solo una parte dei comuni, selezionati in ragione, fra l'altro, delle loro limitate dimensioni<sup>16</sup>.

Inoltre, quanto ai dubbi avanzati dalla Regione Veneto circa la legittimità rispetto al principio di sussidiarietà (di cui al combinato disposto degli artt. 5 e 118 Cost.), e al principio di leale collaborazione fra livelli istituzionali (di cui all'art. 120 Cost.), la Corte ha osservato come in realtà la previsione impugnata si limiti a predisporre la possibile partecipazione, nella fase istruttoria del

---

13 La Corte ha motivato l'inammissibilità della questione con la mancata dimostrazione della compressione di specifiche attribuzioni costituzionali delle Regioni, incidenti sul riparto di competenze con lo Stato. Tale requisito, sottolinea la Corte, è costantemente richiesto nei giudizi in via principale intentati dalle Regioni. Si vedano, per esempio, quelle espressamente richiamate nella decisione in commento: Corte cost., 6 marzo 2014, n. 36, in *Giur. cost.*, 2014, 2, 790; Corte cost., 24 luglio 2009, n. 237, in *Giur. cost.*, 2009, 4, con nota di G.C DE MARTIN, M. DI FALCO, *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, 2970 ss., nonché di G. DI COSIMO, *C'erano una volta le materie residuali*, in questa *Rivista*, 2010, 616 ss., di F. RINALDI, *Quando è preferibile pareggiare la partita invece di vincerla. La sent. 237/2009 della Corte costituzionale in tema di comunità montane*, in [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2009/0018\\_nota\\_2\\_37\\_2009\\_rinaldi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0018_nota_2_37_2009_rinaldi.pdf), e di A. STERPA, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=14038>; Corte cost., 27 giugno 2008, n. 239 (in *Giur. cost.*, 2008, 3, 2637).

14 Tale compressione sarebbe risultata a maggior ragione illegittima, secondo la Regione Veneto, in una materia quale il governo del territorio, di competenza legislative concorrente. La Consulta, però, non ha condiviso la configurazione prospettata e ha affermato che la disposizione contestata deve essere inquadrata nell'ambito dell'art. 119, comma 5, Cost. Si tratta, dunque, di una misura straordinaria di perequazione finanziaria, per la cui predisposizione il legislatore centrale potrebbe scegliere del tutto liberamente quale procedura adottare. Pertanto, il riferimento al principio di leale cooperazione istituzionale, di cui all'art. 120 Cost., e alla necessità della stipulazione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni non è stata ritenuta nella fattispecie pertinente.

15 Sulla configurazione e la delimitazione della sussidiarietà orizzontale la Corte costituzionale si è pronunciata in vari settori. Per esempio, v., per quanto riguarda il ruolo delle scuole paritarie, Corte cost., 19 giugno 2007, n. 220, in *Giur. cost.*, 2007, 3, con nota di L. ANTONINI, *Scuole paritarie e sussidiarietà orizzontale: un passo indietro*, 2038 ss. Quanto ai casi di partenariato pubblico-privato, v. Corte cost., 20-27 giugno 2012, n. 163, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Successivamente all'emanazione della sentenza in commento, v. anche, con riferimento al ruolo del Codacons, Corte cost., ord. 29 aprile 2015, n. 91, in *D&G*, 2015, n. 21, con nota di G. MARINO, *Il contributo unificato a carico delle Onlus è incostituzionale?*, 119 ss.

procedimento, di tutti i soggetti coinvolti nella decisione finale. Essa, invece, non esclude in alcun modo l'esercizio delle competenze regionali in materia. La precisazione rispecchia pienamente la formulazione della norma, che valorizza "in positivo" il ruolo dell'ANCI<sup>17</sup>.

Nella sentenza non si prende nettamente posizione in merito alla legittimità del coinvolgimento diretto nel procedimento per la determinazione dei criteri di erogazione dei finanziamenti non di un'istituzione autonoma (quale la Regione) dotata di piena rilevanza costituzionale, bensì di un ente associativo non espressamente richiamato al supremo livello normativo e contraddistinto da natura giuridica privatistica. Eppure, fra le righe della pronuncia è forse possibile rintracciare in proposito qualche elemento utile.

Precisamente, sebbene non sia esplicitamente contestata, la ricostruzione proposta dalla Regione ricorrente – per cui vi sarebbe una sorta di corrispondenza biunivoca fra perseguimento dell'interesse generale e coinvolgimento diretto in via prioritaria degli enti pubblici – è indirettamente contraddetta dalla Corte. Nella sentenza, infatti, si assume una prospettiva, per così dire, teleologico-funzionale e si afferma che il soddisfacimento dell'interesse pubblico deve essere l'obiettivo costante dell'attività amministrativa, comunque essa sia svolta sul piano operativo. In altri termini, dall'impianto complessivo della pronuncia sembra emergere implicitamente un orientamento non ostile all'adozione di moduli applicativi innovativi per la realizzazione dell'interesse della collettività. Data la natura dell'ANCI di

---

<sup>16</sup> In questo senso si sono espresse varie sentenze della Consulta. Per esempio, v.: Corte cost. 8 aprile 2014, n. 79, in *Giur. cost.*, 2014, 2, con nota di A. BRANCASI, *Regioni e "spending review"*, 1518 ss., e in *F. it.*, 2014, I, con nota di G. D'AURIA, *La "revisione della spesa" nelle Regioni e negli enti locali: a proposito di consumi intermedi, costi della politica, enti e società pubbliche*, 2388 ss.; Corte cost., 14 novembre 2013, n. 273, in *Giur. cost.*, 2013, 6, con note di M. BENVENUTI, *Brevi annotazioni critiche intorno a una recente pronuncia della Corte costituzionale in tema di fondi a destinazione vincolata, stabiliti con legge statale in materia di trasporto pubblico locale, anche ferroviario*, 4391 ss., e di F. SAITTA, *La Corte conferma la "regola dell'eccezione" in materia di fondi vincolati tra inattuazione dell'art. 119 Cost. e "imperiose necessità sociali"*, *ivi*, 4400 ss., nonché di M. DE NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, *ivi*, 2014, 2, 1979 ss.; Corte cost., 31 ottobre 2013, n. 254, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); Corte cost., 20 marzo 2013, n. 46, in *Giur. cost.*, 2013, 2, con nota di P. COLASANTE, *L'applicazione della tecnica premiale al settore dell'affidamento dei servizi pubblici locali*, 788 ss., nonché di G. COCCO, *Morte, resurrezione e "sfigurazione" dell'in house*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 2, 496 ss., di E. FURNO, *La Corte costituzionale ed il patto di stabilità interno: un'occasione mancata per tracciare i confini del giudicato costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 2013, 3, 2399, di D. IMMORDINO, *Incentivi agli enti virtuosi, assoggettamento delle società in house al patto di stabilità ed apertura del mercato dei servizi pubblici alle regole concorrenziali*, in questa *Rivista*, 2013, 4, 785 ss., e di S.S. SCOCA, *La tutela della concorrenza come contenitore omnibus dell'evidenza pubblica, dell'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ma anche funzionale a garantire la virtuosità degli enti territoriali nell'ambito del patto di stabilità*, in *Giur. it.*, 2013, 12, 2659 ss.; Corte cost., 6 luglio 2012, n. 176, in *Giur. cost.*, 2012, 4, con note di G.F. FERRARI, *Redistribuzione di risorse e perequazione: il primo caso di ammissibilità di ricorso regionale*, 2609 ss., e di J. DI GESÙ, *La Corte respinge la "chiamata di responsabilità" fra Regioni e la perequazione orizzontale*, 2615 ss., nonché di E. LONGO, *Le Regioni ricche non possono finanziare le più povere. La Corte costituzionale esclude la "chiamata in solidarietà" prevista dallo Stato nella legge n. 148/2011*, *ivi*, 2012, 5, 3741 ss., e di F. GUELLA, *Interesse al ricorso in via principale avverso deroghe ai vincoli alla finanza regionale: la Corte precisa sul carattere concreto e immediato della lesione rispetto alla selettività nei regimi di favore*, in questa *Rivista*, 2012, 5-6, 1203 ss.; Corte cost., 28 marzo 2012, n. 71, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>17</sup> Sulla piena permanenza delle attribuzioni regionali pur in presenza di disposizioni che dispongono la partecipazione procedimentale di altri soggetti portatori di interessi qualificati circa l'esito dell'*iter* deliberativo, la Consulta richiama la propria sentenza 23 luglio 2009, n. 232. La si veda in *Riv. giur. ambiente*, 2009, 6, con nota di F. DI DIO, *Giustizia costituzionale e concorrenza di competenze legislative in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale*, 953 ss.

associazione esponenziale dei Comuni italiani<sup>18</sup>, la valorizzazione del suo ruolo nella previsione impugnata è stata ritenuta pienamente compatibile con il potere del legislatore statale di assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi perequativi, perseguita con l'erogazione di contributi statali. Se ne può forse desumere che la Corte tende ad avallare la tesi della piena compatibilità con i parametri costituzionali – segnatamente, con quello del buon andamento, di cui all'art. 97, Cost. – della scelta normativa di utilizzare moduli procedurali in parte nuovi, in cui la consistenza soggettivamente pubblicistica degli attori non sia un presupposto fondamentale per la realizzazione dell'interesse pubblico.

---

<sup>18</sup> A questo proposito, la Corte richiama la propria precedente pronuncia dell'8 ottobre 2001, n. 337, in cui proprio la natura dell'ANCI quale associazione esponenziale dei comuni italiani era stata valorizzata. La si veda in *Giur. cost.*, 2001, 5, con commento di G. D'ALESSANDRO, 2883 ss.