

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

DIRETTORE

ALESSANDRO PACE

COMITATO DI DIREZIONE

**ADELE ANZON - AUGUSTO CERRI - RICCARDO CHIEPPA
GIOVANNI CONSO - ANTONIO D'ATENA - GLAUCO GIOSTRA
MICHELA MANETTI - FRANCO MODUGNO - CESARE PINELLI
GIUSEPPE U. RESCIGNO**



GIUFFRÈ EDITORE

SOMMARIO

Corte costituzionale

Decisioni della Corte:

Sentenza (18 luglio 2012) 13 settembre 2012 n. 217	3213
(con osservazione di GIUSEPPE UGO RESCIGNO, <i>Una « cessazione della materia del contendere » che non esiste e una (curiosa anche se nel caso specifico innocua) dichiarazione di incostituzionalità per un anno</i>)	3249
Ordinanza (19 settembre 2012) 20 settembre 2012 n. 218	3251
Sentenza (19 settembre 2012) 21 settembre 2012 n. 219	3258
(con osservazione di RICCARDO CHIEPPA, <i>Tariffe dei maestri di sci e gli effetti (incostituzionali) di una mancata applicazione di illeggibilità consequenziale</i>)	3263
Sentenza (19 settembre 2012) 21 settembre 2012 n. 220	3266
Sentenza (19 settembre 2012) 4 ottobre 2012 n. 221	3274
Ordinanza (19 settembre 2012) 4 ottobre 2012 n. 222	3285
Sentenza (8 ottobre 2012) 11 ottobre 2012 n. 223	3293
(con osservazione di DANIELE PICCIONE, <i>Una manovra governativa di contenimento della spesa « tra il pozzo e il pendolo »: la violazione delle guarentigie economiche dei magistrati e l'illegittimità di prestazioni patrimoniali imposte ai soli dipendenti pubblici</i>)	3353
Sentenza (8 ottobre 2012) 11 ottobre 2012 n. 224	3363
Sentenza (8 ottobre 2012) 11 ottobre 2012 n. 225	3391
Sentenza (8 ottobre 2012) 11 ottobre 2012 n. 226	3408
Ordinanza (8 ottobre 2012) 11 ottobre 2012 n. 227	3425
(con osservazione di RICCARDO CHIEPPA, <i>Sul rinvio a nuovo ruolo da parte della Corte costituzionale e a proposito di norme processuali per garantire il contraddittorio su questioni nuove emerse (d'ufficio) dopo la discussione della causa</i>)	3427
Ordinanza (8 ottobre 2012) 11 ottobre 2012 n. 228	3432
Ordinanza (8 ottobre 2012) 11 ottobre 2012 n. 229	3436
Sentenza (8 ottobre 2012) 12 ottobre 2012 n. 230	3440
(con osservazioni di OLIVIERO MAZZA, <i>Il principio di legalità nel nuovo sistema penale liquido</i>	3464
e di VITTORIO MANES, <i>Prometeo alla Consulta: una lettura dei limiti costituzionali all'equiparazione tra « diritto giurisprudenziale » e « legge »</i>)	3474
Sentenza (8 ottobre 2012) 12 ottobre 2012 n. 231	3482
Sentenza (8 ottobre 2012) 12 ottobre 2012 n. 232	3493
Ordinanza (8 ottobre 2012) 12 ottobre 2012 n. 233	3506

Sentenza (10 ottobre 2012) 19 ottobre 2012 n. 234	3509
(con osservazione di MARIO ESPOSITO, <i>Un caso di « truffa delle etichette »: l'uso alternativo delle misure di prevenzione patrimoniali</i>)	3518
Ordinanza (10 ottobre 2012) 19 ottobre 2012 n. 235	3530
Sentenza (22 ottobre 2012) 26 ottobre 2012 n. 236	3533
Sentenza (22 ottobre 2012) 26 ottobre 2012 n. 237	3548
(con osservazione di MICHELE CAIANIELLO, <i>Modifiche all'imputazione e giudizio abbreviato. Verso un superamento della distinzione tra contestazioni fisiologiche e patologiche</i>)	3563
Sentenza (22 ottobre 2012) 26 ottobre 2012 n. 238	3570
Ordinanza (22 ottobre 2012) 26 ottobre 2012 n. 239	3574
Ordinanza (22 ottobre 2012) 26 ottobre 2012 n. 240	3579
Sentenza (24 ottobre 2012) 31 ottobre 2012 n. 241	3587
(con osservazioni di CESARE PINELLI, <i>Sull'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale</i>	3650
e di DANIELE PICCIONE, <i>La Corte costituzionale prosegue la definizione dello statuto dei limiti (giurisprudenziali) all'attuazione dei nuovi tributi e tutela la compartecipazione delle Regioni a statuto speciale al maggior gettito da questi derivante</i>) ..	3655
Sentenza (24 ottobre 2012) 31 ottobre 2012 n. 242	3660
(con osservazione di CLAUDIO DE FIORES, <i>Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero</i>) .	3667
Sentenza (24 ottobre 2012) 31 ottobre 2012 n. 243	3672
Sentenza (24 ottobre 2012) 31 ottobre 2012 n. 244	3676
Sentenza (24 ottobre 2012) 31 ottobre 2012 n. 245	3706
(con osservazioni di ALFONSO CELOTTO, <i>Razionalità vs. ragionevolezza nel controllo di costituzionalità (a margine di un concorso dichiarato incostituzionale per la terza volta)</i>	3714
e di FRANCESCO DAL CANTO, <i>Sulla violazione del giudicato costituzionale la Corte fa la voce grossa</i>)	3720

Note e osservazioni a decisioni della Corte pubblicate in precedenti fascicoli

GIANMARIO DEMURO, <i>Le delegificazioni e la decretazione d'urgenza</i> (Corte cost., 7 giugno 2012 n. 149)	3729
ALESSANDRO PACE, <i>Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lex posterior sibbene negli autovincoli della lex anterior</i> (Corte cost., 27 giugno 2012 n. 166)	3734
ERIK LONGO, <i>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</i> (Corte cost., 6 luglio 2012 n. 176)	3741
FEDERICA MANNELLA, <i>Concorrenza di competenze e potestà regolamentare nella disciplina del ticket sanitario</i> (Corte cost., 16 luglio 2012 n. 187)	3751

Decisioni di rilievo costituzionale

Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Grande Sezione - Sentenza 5 settembre 2012, cause riunite C-71/11 e C-99/11	3759
(con osservazione di ADRIANA APOSTOLI, <i>La Corte di Giustizia si pronuncia su richieste di riconoscimento dello status di rifugiato per motivi religiosi</i>)	3772
Corte di Cassazione, Sez. I civ. - Sentenza 12 giugno 2012, n. 9546 .	3779
(con osservazione di MARCELLO PIAZZA, <i>Un bilanciamento fuori asse tra libertà religiosa e protezione dell'infanzia</i>)	3783

Articoli

MANLIO MAZZIOTTI, <i>Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1</i>	3791
GIUSEPPE UGO RESCIGNO, <i>Intorno a interpretazione, interpretazioni vincolanti, mutamenti di interpretazione della Corte di cassazione di disposizioni penali incriminatrici, principio della lex mitior in diritto penale e sentenze penali di condanna definitive</i>	3795
MASSIMO LUCIANI, <i>Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)</i>	3823
DANIELE PICCIONE, <i>Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)</i>	3859

Rassegna di dottrina e giurisprudenza straniera

ELENA D'ORLANDO, <i>La giurisprudenza della Corte costituzionale austriaca nel biennio 2010-2011</i>	3883
LUCIA G. SCIANNELLA, <i>La giurisprudenza della Cour constitutionnelle belge nel biennio 2010-2011</i>	3927
ELEONORA CECCHERINI, <i>La giurisprudenza della Corte suprema del Canada nel biennio 2010-2011</i>	3971
SERGIO GEROTTO, <i>La giurisprudenza del Tribunale federale nel biennio 2010-2011</i>	3993

Indice alfabetico degli autori

ADRIANA APOSTOLI, <i>La Corte di Giustizia si pronuncia su richieste di riconoscimento dello status di rifugiato per motivi religiosi</i>	3772
MICHELE CAIANIELLO, <i>Modifiche all'imputazione e giudizio abbreviato. Verso un superamento della distinzione tra contestazioni fisiologiche e patologiche</i>	3563
ELEONORA CECCHERINI, <i>La giurisprudenza della Corte suprema del Canada nel biennio 2010-2011</i>	3971

ALFONSO CELOTTO, <i>Razionalità vs. ragionevolezza nel controllo di costituzionalità (a margine di un concorso dichiarato incostituzionale per la terza volta)</i>	3714
RICCARDO CHIEPPA, <i>Sul rinvio a nuovo ruolo da parte della Corte costituzionale e a proposito di norme processuali per garantire il contraddittorio su questioni nuove emerse (d'ufficio) dopo la discussione della causa</i>	3427
RICCARDO CHIEPPA, <i>Tariffe dei maestri di sci e gli effetti (incostituzionali) di una mancata applicazione di illeggibilità consequenziale</i>	3263
ELENA D'ORLANDO, <i>La giurisprudenza della Corte costituzionale austriaca nel biennio 2010-2011</i>	3883
FRANCESCO DAL CANTO, <i>Sulla violazione del giudicato costituzionale la Corte fa la voce grossa</i>	3720
CLAUDIO DE FIORES, <i>Questioni di quorum: le elezioni nei piccoli comuni e il voto degli italiani all'estero</i>	3667
GIANMARIO DEMURO, <i>Le delegificazioni e la decretazione d'urgenza</i> ...	3729
MARIO ESPOSITO, <i>Un caso di « truffa delle etichette »: l'uso alternativo delle misure di prevenzione patrimoniali</i>	3518
SERGIO GEROTTO, <i>La giurisprudenza del Tribunale federale nel biennio 2010-2011</i>	3993
ERIK LONGO, <i>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</i>	3741
MASSIMO LUCIANI, <i>Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)</i>	3823
VITTORIO MANES, <i>Prometeo alla Consulta: una lettura dei limiti costituzionali all'equiparazione tra « diritto giurisprudenziale » e « legge »</i>	3474
FEDERICA MANNELLA, <i>Concorrenza di competenze e potestà regolamentare nella disciplina del ticket sanitario</i>	3751
OLIVIERO MAZZA, <i>Il principio di legalità nel nuovo sistema penale liquido</i>	3464
MANLIO MAZZIOTTI, <i>Note minime sulla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1</i>	3791
ALESSANDRO PACE, <i>Il fondamento del legittimo affidamento non sta nella ragionevolezza intrinseca della lex posterior sibbene negli autovincoli della lex anterior</i>	3734
MARCELLO PIAZZA, <i>Un bilanciamento fuori asse tra libertà religiosa e protezione dell'infanzia</i>	3783
DANIELE PICCIONE, <i>La Corte costituzionale prosegue la definizione dello statuto dei limiti (giurisprudenziali) all'attuazione dei nuovi tributi e tutela la compartecipazione delle Regioni a statuto speciale al maggior gettito da questi derivante</i>	3655
DANIELE PICCIONE, <i>Revisione e legislazione costituzionale ai tempi delle crisi (Riserve sul procedimento di codificazione costituzionale del principio di pareggio di bilancio. In ricordo di Federico Caffè, a venticinque anni dalla scomparsa)</i>	3859

tenere in servizio gli impiegati *part-time* in un ruolo ad esaurimento non sarebbe stato pertanto né irragionevole, né avrebbe costituito una spesa inutile.

È bensì vero quel che dice la Corte, e cioè che « I soggetti in esame, a fronte di un'interdizione ormai generalizzata all'esercizio contemporaneo delle due attività, hanno avuto tutto il tempo per valutare presupposti e situazioni, personali e familiari, idonei ad orientarne la scelta verso il mantenimento del rapporto di lavoro pubblico piuttosto che verso l'esercizio esclusivo della professione forense ». Ma questa è una non-risposta al problema posto nell'ordinanza di rinvio, che la S.C. aveva già scartato in partenza, avvertendo che quello previsto dalla l. n. 339 del 2003 era solo uno « *spatium deliberandi* » circoscritto « ad un limitato periodo, decorso il quale sarebbe destinato a ricspandersi il divieto già rimosso da una precedente legge ».

Un "doveroso" « *spatium deliberandi* » per l'esercizio di un'opzione, il cui riconoscimento certamente non ripagava i dipendenti pubblici, nel caso di reintegrazione nel rapporto di lavoro a tempo pieno, degli "anni perduti" esercendo la professione forense *part-time*: anni perduti ai fini dell'anzianità in servizio, del relativo trattamento previdenziale e dell'eventuale progressione di carriera.

ALESSANDRO PACE

SENTENZA — (2 luglio 2012) 6 luglio 2012 n. 176 — Pres. Quaranta — Red. Carosi — Regione Toscana — Regione Veneto — Regione autonoma Sardegna — Pres. Cons. Ministri.

[1848/12] Contabilità generale dello Stato - In genere - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Ricorsi delle Regioni Toscana, Veneto e Sardegna - Preliminare valutazione sull'ammissibilità dei ricorsi in riferimento all'art. 119 della Costituzione (1).

(D.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, art. 5-bis)

[1848/12] Contabilità generale dello Stato - In genere - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità in favore delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia - Redistribuzione dei maggiori oneri tra lo Stato e le restanti Regioni, per effetto della clausola di invarianza dei tetti - Aggravio del bilancio delle altre Regioni e rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità - Violazione del principio secondo cui gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e tali risorse devono provenire dallo Stato - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale (2).

(Cost., artt. 3, 5 e 119 commi 3 e 5; d.l. 13 agosto 2011 n. 138, conv., con modif., in l. 14 settembre 2011 n. 148, art. 5-bis)

[1848/12] Contabilità generale dello Stato - In genere - Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del piano nazionale per il Sud - Deroga ai vincoli del patto di stabilità - *Ius superveniens* che rafforza ed estende il meccanismo previsto dalla norma impugnata già dichiarata incostituzionale - Conseguente incremento degli oneri a carico delle Regioni chiamate in solidarietà - Inscindibile connessione funzionale tra la norma impugnata e quella sopravvenuta - Illegittimità costituzionale in via consequenziale (3).

(L. 11 marzo 1953 n. 87, art. 27; 12 novembre 2011 n. 183, art. 32 comma 4, lett. n) (*)

(1-3) A commento della decisione pubblichiamo un'osservazione del dott. Erik Longo.

Le Regioni ricche non possono finanziare le più povere. La Corte costituzionale esclude la « chiamata in solidarietà » prevista dallo Stato nella l. n. 148 del 2011.

1. Nella sentenza in commento la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 5-bis (1) del d.l. n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 148 del 2011, e in via consequenziale l'art. 32, comma 4, lett. n), della legge di stabilità per il 2012 (l. 12 novembre 2011, n. 183).

Nella fattispecie, la Corte era chiamata a risolvere la seguente questione: cosa accade se lo Stato interpreta in senso ampio la norma contenuta nell'art. 119, comma 5, Cost. e impone alle Regioni virtuose di sopportare le conseguenze finanziarie delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali destinati a favore delle Regioni economicamente più deboli. Per rispondere al quesito, i giudici costituzionali si chiedono se possa trovare cittadinanza nel nostro ordinamento una forma di « chiamata in solidarietà » che tenti di gravare l'onere di sostenere le Regioni meno sviluppate non solo sullo Stato ma anche sulle Regioni più ricche.

L'asse portante del ragionamento seguito dalla Corte costituzionale è piuttosto semplice da esporre: gli interventi perequativi e solidali a favore di Regioni economicamente più deboli devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e tali risorse devono provenire, come previsto dalla Costituzione, esclusivamente dallo Stato; vi è, infatti, un generale principio di tipicità delle ipotesi di perequazione regionale che esclude interventi in deroga a quanto previsto dall'art. 119 Cost.; il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo cui tutte le amministrazioni sono tenute ed è costituzionalmente differente dalla perequazione degli squilibri economici in ambito regionale, la quale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione.

In apparenza la decisione sembra lineare tanto che appare quasi superfluo un suo commento: le Regioni non sono menzionate nell'art. 119, comma 5, Cost. tra gli enti su cui può gravare l'onere di sostenere con risorse aggiuntive ed interventi speciali quei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni meno floridi; dunque, è illegittima qualsiasi norma di legge che voglia derogare a questa previsione. Tuttavia, leggendo meglio la motivazione della sentenza, si comprende la singolarità di questo caso e la sua importanza per gli sviluppi del processo in via principale, sia sotto il profilo delle questioni di merito sia sotto il profilo delle questioni processuali.

2. Concentriamo l'attenzione anzitutto sui profili di natura processuale. I problemi sono così riassumibili: è possibile per le Regioni ricorrere contro la compressione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. senza precisare nel ricorso il riferimento al riparto operato dall'art. 117 Cost.? Sono ammissibili nei ricorsi regionali parametri costituzionali non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative?

Secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato

(*) La sent. 6 luglio 2012 n. 176, della Corte cost., è pubblicata in questa *Rivista* 2012, 2588 ss.

(1) Rubricato « Sviluppo delle Regioni dell'obiettivo convergenza e realizzazione del Piano Sud ».

esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze (2). La deducibilità di altri parametri costituzionali è ammessa soltanto ove la loro violazione comporti una compromissione indiretta delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (3).

Nel caso di specie siamo di fronte ad un ricorso regionale del tutto particolare. Le Regioni non lamentavano la violazione di una propria competenza ma della norma che impone allo Stato e solo ad esso di impegnarsi per i territori meno sviluppati (art. 119, comma 5, Cost.). Dunque, il ricorso usava come parametro una norma del Titolo V, ma non una previsione sulle competenze legislative, amministrative o finanziarie regionali.

Pur non essendovi stata, sul punto, una specifica richiesta della difesa statale di dichiarare inammissibili le censure regionali, prima di entrare nel merito, la Corte ritiene necessario valutare l'ammissibilità del ricorso in base a due profili: da un lato, il riferimento ad una norma parametro dell'art. 119 Cost. che non riguarda da vicino le competenze finanziarie regionali e, dall'altro, la carenza di una lesione concreta per mancanza del decreto ministeriale attuativo che dovrà concretamente distribuire sulle Regioni più ricche una parte del finanziamento del « Piano per il sud ».

(2) Al contrario dello Stato, alle Regioni è preclusa la possibilità di impugnare leggi statali adducendo la violazione di qualsiasi parametro, essendo ad esse riconosciuta solo la possibilità di far valere eventuali violazioni di competenza ad esse riconosciute. Tale principio, dopo alcune pronunce iniziali di tenore differente (vedi ad esempio la sent. n. 282 del 2002) è stato ampiamente confermato dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V (si vedano, tra le altre, le sentt. nn. 94 e 274 del 2003; 4, 196 e 287 del 2004; 50 e 383 del 2005; 116 del 2006). In dottrina sull'argomento vedi: D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato*, in *Le Regioni* 2004, 219 ss.; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, 235 ss.; A. ANZON, *Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di « Giurisprudenza costituzionale »*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista Giurisprudenza costituzionale, per il cinquantesimo anniversario*, Milano 2006, 6 ss.; E. MALFATTI, *Art. 127*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino 2006, 2512 ss. Per un approccio particolarmente critico all'asimmetria di poteri tra Stato e Regioni nel giudizio in via di azione vedi E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2007, 159; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale*. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano 2011, 113.

(3) Si parla in questi casi di violazione « indiretta », come eccezione alla violazione diretta che si ha nel caso in cui le Regioni o le province autonome impugnino una norma statale perché lesiva di una delle competenze previste in Costituzione. Nel caso di violazione indiretta il ricorso regionale o provinciale è ammesso solo laddove si ritenga lesa, direttamente o indirettamente, una disposizione costituzionale attributiva di una specifica competenza. La Corte ha ammesso in numerosi casi la possibilità per le Regioni di far valere la violazione di numerosi parametri costituzionali: quello dell'eguaglianza (art. 3), del buon andamento (art. 97), della necessità di copertura finanziaria (art. 81), del sistema delle fonti (art. 76 e 77). Nel caso di violazione indiretta alle Regioni o alle province autonome è richiesta una duplice motivazione: una relativa al parametro invocato e un'altra relativa alle ragioni per cui tale violazione produceva una lesione delle proprie competenze costituzionali. La dottrina ha usato per questi tipi di impugnazione l'immagine della « triangolazione » (o doppio riferimento), mentre in giurisprudenza si parla sovente di « ridondanza » per esprimere, con alcune sfumature, il medesimo problema. Sul tema si sono soffermati di recente E. Rossi, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in *I ricorsi in via principale*, cit., 131 ss.; M. CECCHETTI, *La « ridondanza » tra mitologia e realtà*, in *I ricorsi in via principale*, cit., 279 ss.

Per giudicare sul punto, la Corte paragona il presente caso con i criteri esposti in un precedente arresto giurisprudenziale, la sent. n. 216 del 2008. In quella occasione la Consulta aveva avuto modo di distinguere l'ammissibilità di: 1) questioni prospettate con riferimento a parametri diversi da quelli ricavabili dal titolo V della parte seconda della Costituzione non attinenti specificamente alla produzione di fonti normative (4); 2) questioni di legittimità costituzionale fondate sulla diretta evocazione di disposizioni contenute nel Titolo V della parte seconda della Costituzione che non si riferiscano alla distinzione di competenze (5). In questo secondo caso la Corte richiede che le Regioni motivino in relazione alla sussistenza di due requisiti: l'«interesse a proporre l'impugnazione» e l'«interesse ad agire» (6). Il primo consiste — come previsto dallo stesso art. 127 Cost. (7) — nella lesione diretta e immediata della sfera di «competenza regionale (8)»; il secondo è rappresentato da quella «utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice (9)». Giudicando sulla base di questi due requisiti la Corte nella sent. n. 216 del 2008 aveva dichiarato inammissibile un ricorso che le Regioni Veneto e Lombardia avevano mosso nei confronti della scelta legislativa dello Stato di risanare i deficit sanitari di alcune Regioni invocando il parametro dell'art. 119 Cost. (10). La sentenza da ultimo citata aveva suscitato dubbi in dottrina legati soprattutto alla distinzione tra l'uso del parametro esterno o interno al Titolo V (11). A ben vedere, la formula usata dalla Corte nella sentenza del 2008 pare corretta e, soprattutto, in linea con la giurisprudenza precedente, secondo la quale nel giudizio in via principale il ricorso regionale per violazione di norme costituzionali che non riguardano la competenza delle Regioni stesse deve motivare la lesione mediata delle disposizioni sulla competenza. Secondo questa giurisprudenza, quando una regione, all'interno di un giudizio in via principale, usa come parametro una norma della Costituzione esterna al Titolo V è obbligata a motivare il ricorso facendo uso di due parametri: la norma costituzionale lesa direttamente dalla previsione statale e la norma del Titolo V, che prevede le competenze legislative, amministrative o finanziarie, violata in modo indiretto. Spetta alla Corte giudicare il percorso logico seguito (triangolazione) per ricondurre le norme impuginate al parametro costituzionale invocato ve-

(4) Cfr. Corte cost., sent. n. 216 del 2008, punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

(5) Cfr. Corte cost., sent. n. 216 del 2008, punti nn. 5, 6, 7 del *Considerato in diritto*.

(6) Sul tema dell'interesse regionale a ricorrere si vedano le considerazioni di C. PADELLA, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?*, in *Le Regioni* 2006, 770.

(7) Per una indicazione dei vizi denunciabili dalle Regioni nei propri ricorsi v. funditus S. CALZOLAIO, *Art. 127 Cost.*, in in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Collana «I Codici d'Autore», diretta da C.M. BIANCA, A. CATRICALA, F. MANTOVANI, Roma 2009, 148-173.

(8) Le Regioni hanno, dunque, titolo a «denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti, in via diretta ed immediata, sulle prerogative costituzionali loro riconosciute dalla Costituzione» (punto n. 6 del *Considerato in diritto*). La lesione delle prerogative regionali può essere motivata in due modi, o deducendo una ingerenza dello Stato, mediante l'adozione della legge o di un atto avente forza di legge, nella potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione, o contestando, in via di principio, che lo Stato non avrebbe avuto alcuna legittimazione a dettare la normativa impugnata perché sarebbe stato nella prerogativa delle Regioni.

(9) Cfr. Corte cost., sent. n. 216 del 2008, punto n. 6 del *Considerato in diritto*.

(10) Le Regioni ricorrenti lamentavano che l'intervento legislativo (d.l. 20 marzo 2007, n. 23) pregiudicava la qualità e quantità delle prestazioni da esse rese nel settore sanitario e le chiamava alla sopportazione degli oneri generali di una spesa inefficiente ed eccessiva (alla quale non hanno concorso).

(11) M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni* 2008, 983 ss.

rificando il sussistere sia dell'interesse a ricorrere sia dell'interesse ad agire, secondo quanto indicato sopra. Diversamente, nel caso in cui una regione ricorra in via d'azione contro una norma dello Stato usando come parametro una disposizione del Titolo V, essa deve indicare la competenza lesa e l'interesse ad agire, cioè il guadagno che le deriva dall'annullamento della disposizione statale.

Per risolvere il problema della ammissibilità del ricorso regionale nella sentenza in commento la Corte aderisce completamente a questa giurisprudenza, e lo fa attraverso quattro passaggi argomentativi: *a*) individua la disciplina costituzionale e legislativa che riguarda i vizi denunciabili da parte delle Regioni; *b*) verifica l'esistenza della legittimazione a ricorrere da parte delle Regioni con specifico riguardo alla « specifica finalità di salvaguardia della suddivisione competenza delineata dalla Costituzione »; *c*) analizza, in modo puntuale, l'interesse ad agire concreto ed attuale consistente « nell'utilità diretta e immediata che il soggetto attore può effettivamente ottenere con l'accoglimento del ricorso »; *d*) dopo aver giudicato positivamente sull'esistenza dell'interesse ad agire e sul « concreto pregiudizio della compressione delle risorse destinate all'esercizio delle proprie funzioni e alla non conformità delle previsioni impugnate ai precetti dell'art. 119 », la Corte tira le fila del discorso collegando la « lesione competenza al parametro costituzionale invocato » (12).

È dunque la sussistenza di un interesse (ad agire) concreto e attuale delle Regioni a vedere espulsa dall'ordinamento le norme statali l'elemento che differenzia il caso in commento dalla precedente pronuncia del 2008 (13).

3. Se questa è la ricostruzione della decisione presa dalla Corte costituzionale sul profilo processuale, proviamo ora capire in che modo la sentenza che si sta commentando può dirsi innovativa rispetto alle precedenti.

Il primo elemento di novità potremmo intitolarlo — usando una espressione evocata già da altri autori (14) — « lo sfondamento di un muro »: le Regioni virtuose sono finalmente riuscite a penetrare il muro della responsabilità finanziaria delle Regioni più povere e inefficienti. In questo senso la sent. n. 176 del 2012 si discosta non solo dalla n. 216 del 2008 ma dalle altre sentenze — anche successive a quest'ultima (15) —, nelle quali la Corte aveva dichiarato inammissibili le questioni prospettate per la mancanza dell'utilità concreta che ne sarebbe derivata alle Regioni ricorrenti. È appare ancor più interessante notare che la sentenza in commento utilizza proprio quell'art. 119, comma 5, Cost., indicato nella sent. n. 216 del 2008 come una delle strade che lo Stato può utilizzare per non mettere le Regioni più virtuose nella spiacevole condizione di dover finanziare le meno ricche (16).

La seconda novità riguarda la definizione della linea di confine tra ammissibilità e inammissibilità dell'impugnazione regionale nel caso di utilizzo come parametro di norme del Titolo V diverse da quelle che stabiliscono in modo diretto le competenze regionali (17). La Corte ci ha aiutati a comprendere che, per impugnare una

(12) Per tutti i virgolettati cfr. Corte cost., sent. n. 176 del 2012, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

(13) È in questo senso che deve essere interpretato il riferimento al fatto che la mancata approvazione del decreto ministeriale attuativo non è una circostanza idonea a determinare una carenza dell'interesse all'impugnativa da parte delle Regioni ricorrenti. La norma impugnata, infatti, attribuisce immediatamente le conseguenze finanziarie di tale operazione tanto allo Stato quanto alle Regioni.

(14) Vedi S. CALZOLAI, *Art. 127 Cost.*, cit., 148 ss.

(15) Cfr. in particolare la sent. n. 107 del 2009.

(16) Cfr. Corte cost., sent. n. 216 del 2008, punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

(17) Non è un caso che in altri due importanti giudizi la Corte sia addivenuta ad una chiarificazione delle condizioni per impugnare una legge dello Stato per violazione di parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni e

legge dello Stato, le Regioni devono motivare in base a tre elementi: a) la circostanza che la norma legislativa prodotta dallo Stato incida, ossia produca i suoi effetti, all'interno degli ambiti di competenza (normativa, amministrativa, finanziaria) delle Regioni; b) il fatto che la norma statale contenga le Regioni tra i suoi potenziali destinatari e che il suo contenuto risulti comunque sfavorevole per l'esercizio delle potestà regionali; c) l'esistenza di un interesse regionale a ricorrere che sia concreto e attuale e che si riferisca a norme vigenti e immediatamente lesive della competenza regionale (18). A pena di inammissibilità, dunque, la prospettazione di una violazione indiretta della Costituzione — nel caso di norma interna al Titolo V — richiede una motivazione apposta su questi tre punti, senza necessità di indicare puntualmente la materia di competenza regionale (*ex art. 117 Cost.*) che risulterebbe violata (19). Quando le Regioni ricorrono in sede di giudizio in via d'azione contro norme statali che sono in contrasto con una previsione del Titolo V ma che solo indirettamente ledono una delle loro competenze, non indicare che l'atto impugnato viola una precisa competenza costituzionalmente garantita. Anzi, normalmente ciò non dovrebbe avvenire, perché se così fosse il parametro che più correttamente dovrebbe invocarsi sarebbe quello che attribuisce specificamente la competenza che si assume lesa. È sufficiente, invece, che vi sia un motivo di interesse concreto e attuale della regione all'eliminazione della norma statale sfavorevole per essa, mentre il vizio di costituzionalità offrirà il « pretesto » per raggiungere quell'obiettivo (20).

4. Passiamo ora a sondare il merito della questione, riguardante la incostituzionalità dell'istituzione da parte della l. n. 148 del 2011 di un meccanismo di spesa per gli investimenti destinati allo sviluppo delle Regioni più povere, gravante in parte a carico dei fondi statali e in parte sui fondi provenienti dalle Regioni più ricche (21).

Per le ricorrenti, la disposizione impugnata avrebbe comportato un aggravio dei propri bilanci ed una conseguente rimodulazione più onerosa dei rispettivi patti di stabilità. Nello specifico, il dettato normativo, se da un canto rimette alle norme attuative la fissazione delle condizioni e dei limiti finanziari per accedere al beneficio della deroga, dall'altro sottopone questi elementi alla clausola di invarianza dei tetti complessivi del concorso dello Stato e delle Regioni (22).

La Corte ritiene corretta l'interpretazione regionale di questa disposizione, poiché non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. Ad avviso dei giudici costi-

esterni al Titolo V. Sul punto vedi in particolare le sentt. nn. 22, 80, 199 e 244 del 2012. Sul punto in dottrina si vedano: M. CECCHETTI, *La « ridondanza » tra mitologia e realtà*, cit., 294; C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 288.

(18) Parafrasando quanto ha affermato G.L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino 2000, 215, si può dire che le Regioni ricorrenti devono illustrare una situazione di fatto ad esse sfavorevole che in relazione a determinate norme costituzionali rende necessaria, a loro avviso, una pronuncia della Corte capace di assicurare il rispetto della loro sfera di competenze.

(19) Indirizzo confermato anche nella successiva sent. n. 246 del 2012.

(20) Concordo in questo senso con quanto affermato da E. ROSSI, *Cacofonie giuridiche per gli enti lirici*, in *Le Regioni* 2001, 355.

(21) La norma contenuta nell'art. 5-bis autorizza la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità e attribuisce le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti.

(22) Meccanismi di cui si può trovare un'utile spiegazione in A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. PINELLI, T. TIRU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna 2010, 369 ss.

tuzionali, la forma di « chiamata in solidarietà » — così viene chiamata con un chiaro riferimento alla chiamata in sussidiarietà escogitata nella oramai storica sent. n. 303 del 2003 —, che il comma 1 dell'art. 5-bis del decreto-legge mette in atto, non trova fondamento né nell'art. 119 Cost., né nella l. n. 42 del 2009 e neppure nei decreti legislativi 6 maggio 2011, n. 68 (23) e 31 maggio 2011, n. 88 (24).

Per una ragione strettamente positiva, la Consulta afferma che la disposizione impugnata è contraria a quanto previsto nell'art. 119 Cost. Detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni, e che tali risorse devono provenire dallo Stato. Perciò, come ribadito in altre circostanze, « gli interventi statali fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, comma 5, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi » (sent. n. 284 del 2009).

Ciò che la nuova disciplina costituzionale non consente, e che la Corte imputa alle norme impugnate, è che lo Stato intervenga al di fuori del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, il quale caratterizza la scelta legislativa di perequazione « verticale » effettuata nella l. cost. n. 3 del 2001. D'altronde anche la concretizzazione normativa della disciplina giuridica delle varie forme di perequazione è riservata allo Stato attraverso la competenza prevista nel comma 2, lett. e), dell'art. 117 Cost. (25).

Va osservato come nel caso in commento emerga il carattere strumentale delle risorse e della disciplina finanziaria, non tanto rilevanti in sé, quanto come elemento occorrente per la gestione delle competenze sia legislative che amministrative. Ed infatti, i giudici costituzionali non mancano di precisare che il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce — allo stato della legislazione — l'introduzione di interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente in precedenti sentenze (26). Da questo punto di vista, dunque, l'opinione della Consulta rientra nell'ambito delle opinioni consolidate.

5. In questa sede vale la pena compiere una riflessione sugli orizzonti degli interventi speciali previsti dall'art. 119, comma 5, Cost. Pur senza ripercorrere le novità del nuovo testo rispetto al precedente (27), si deve ricordare che la traduzione legisla-

(23) Rubricato: « 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 ».

(24) Rubricato: « Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42 ».

(25) Su tale punto vedi G. DELLA CANANEA, *Autonomia e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le Ist. del fed.* 2005, 136-137.

(26) Vedi Corte cost., sentt. nn. 71 del 2012, 284 e 107 del 2009, 216 del 2008, 451 del 2006 e 37 del 2004.

(27) Sul punto vedi: A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni* 2003, 41 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni* 2003, 26 ss.; G. DELLA CANANEA, G. FRANSONI, *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Torino 2006, 2362 ss.; G. MACCIOTTA, *Interventi speciali. Commento agli artt. 16 e 22*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma 2009, 303 ss.; D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Ist. del fed.* 2002, 292 ss.

tiva di tali previsioni costituzionali non è stata affatto semplice (28). Nelle prime discussioni volte a definire il quadro della normativa attuativa del cd. « federalismo fiscale » sono emerse numerose problematiche relative all'interpretazione della disciplina costituzionale. Tra i nodi centrali vi era, per esempio, la differenza tra fondi destinati agli interventi speciali e il fondo perequativo o la distinzione, tutta interna al comma 5, tra gli stessi interventi speciali e la « destinazione di risorse aggiuntive » (29). Il superamento della querelle è stato in tutti e due i casi semplice. Per il primo, è bastato fare presente che gli interventi straordinari avessero natura diversa dall'insieme dei fondi rivolti a finanziare l'esercizio delle normali funzioni degli enti territoriali. Riguardo al secondo problema, è stata la legge delega (30), e poi il decreto legislativo di attuazione (31), a indicare che interventi speciali e risorse aggiuntive indicano la medesima realtà.

Per comprendere l'architettura degli interventi speciali e delle risorse aggiuntive occorre dunque volgere lo sguardo alle norme della legge di delega e al decreto legislativo attuativo (32). Proviamo ad analizzare i principi contenuti nel decreto legislativo e a comprendere quali sono le radici delle norme dichiarate incostituzionali con la sentenza in commento.

L'art. 2 del d.lgs. n. 88 del 2011 prevede quattro principi: la leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali per individuare le priorità e per l'attuazione degli interventi; l'utilizzazione delle risorse secondo il metodo della programmazione pluriennale; la aggiuntività delle risorse; la valutazione dei risultati. Rispetto ai principi della legge di delega, come si può capire, non vi sono grandi scostamenti. Prevalgono, tuttavia, i principi di natura procedurale rispetto agli altri principi di natura sostanziale. Il decreto legislativo assume dunque la natura di strumento operativo per la destinazione di fondi che prioritariamente vengono attinti dal Fondo per lo sviluppo e la coesione previsto nell'art. 4 (33).

In modo particolare viene riaffermato il principio della aggiuntività delle risorse, legandolo ad un altro principio connesso, che è quello europeo dell'addizionalità (34). La precisazione circa la aggiuntività del fondo evita un errore di fondo delle

(28) Si veda la ricostruzione di G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, in *Riv. giur. mezz.* 2012, 220 ss.

(29) Tra i primi ad indicare questi nodi problematici GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, 1444 ss.

(30) L. n. 42 del 2009.

(31) D.lgs. n. 88 del 2011.

(32) Sulle disposizioni della legge delega vedi G.M. SALERNO, *Art. 16*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (a cura di), *Il « federalismo fiscale »: commento alla l. n. 42 del 2009*, Napoli 2010, 141 ss.

(33) Fondo sostitutivo del vecchio Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS). La dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione è determinata dal DEF sulla base delle previsioni macroeconomiche di crescita del PIL e degli obiettivi programmati di finanza pubblica, è destinata al finanziamento di progetti strategici di carattere infrastrutturale e immateriale di rilievo nazionale, regionale e interregionale. Contestualmente alla stipula di apposito « Contratto istituzionale di sviluppo » con le Regioni e le Amministrazioni competenti, le risorse sono trasferite a fondi a destinazione vincolata in modo da assicurare che la ripartizione dell'85% delle risorse del Fondo sia rivolta ad obiettivi strategici di sviluppo delle Regioni del Mezzogiorno.

(34) Questa novità si colloca all'interno delle caratteristiche generali della politica di coesione territoriale avviata nel nostro paese, che è oramai divenuta una politica « euro-peizzata ». Vedi a proposito G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale: il principio del riequilibrio territoriale e i fondamenti della politica di coesione nazionale*, cit., 213 ss.

politiche redistributive. Lo Stato deve garantire un intervento « proprio » rivolto al riequilibrio, addizionale rispetto alle risorse assegnate con le politiche di coesione europee, e garantito con risorse aggiuntive rispetto a quelle che in via ordinaria deve garantire normalmente per spese ai soggetti destinatari della politica di riequilibrio (35). Le risorse aggiuntive e addizionali sono inoltre definite come vincolate. Proprio per garantire la addizionalità e aggiuntività di queste risorse sia la legge delega che il decreto delegato prevedono che i soggetti assegnatari dei fondi devono iscrivere nei relativi bilanci i fondi ottenuti in modo da vincolarli alla funzione per la quale sono stati destinati. Il vincolo di destinazione, introdotto per l'utilizzazione dei fondi straordinari, era considerato già nel contesto della legge delega, come una variazione non marginale rispetto alla generale « autonomia di entrata e di spesa » delle Regioni e degli altri enti menzionati all'art. 119 Cost. (36).

L'esigenza di garantire risorse aggiuntive, addizionali e vincolate è bilanciata da altri principi. Sebbene la politica di interventi speciali si configuri come un impegno di carattere nazionale e non già come una erogazione derivante da trattative bilaterali tra lo Stato e le singole realtà territoriali, si prevede che l'utilizzazione delle risorse rispetti il « metodo della programmazione pluriennale » e il principio della « leale collaborazione istituzionale tra Stato, Regioni e le autonomie locali » e il coinvolgimento del partenariato economico-sociale per l'individuazione delle priorità e per l'attuazione degli interventi. Pur con queste premesse, la sfida del decreto delegato rimane quella di una accentuazione del carattere nazionale degli stanziamenti, che — come la sentenza in commento sottolinea — devono rispondere non a criteri di solidarietà interterritoriale, ma a scelte di politica nazionale volte a promuovere lo sviluppo e l'unificazione economico-sociale del Paese.

6. Resta lo spazio per una finale valutazione critica degli strumenti fino ad ora utilizzati dallo Stato per gestire politiche perequative e interventi speciali a favore dei territori meno sviluppati. La sentenza in commento mostra quanto sia urgente prendere in considerazione soluzioni che, anzitutto, prevedano un maggiore coinvolgimento diretto delle Regioni nella decisione sui meccanismi perequativi e, in secondo luogo, introducano un incentivo a rafforzare la capacità delle Regioni di recuperare terreno nella determinazione di quelle politiche di sviluppo locale che negli ultimi cinque anni sono state sempre più fortemente centralizzate.

Come anche altre pronunce recenti dimostrano (37), la centralizzazione non è dovuta esclusivamente ad esigenze di matrice centralista, ma dalla stessa volontà degli esecutivi regionali, i quali paradossalmente finiscono per beneficiare dell'accentramento dei processi di finanziamento perché se, da un lato, essi perdono la responsabilità di reperire risorse, dall'altro, conservano di norma la ben più affascinante « re-

(35) Il principio di aggiuntività risponde alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e della Costituzione che contemplano politiche e interventi esplicitamente volti alla rimozione degli squilibri economici e sociali, da realizzare in specifiche aree territoriali, e da finalizzare con risorse espressamente dedicate che si aggiungono agli strumenti ordinari di bilancio. Su punto si veda anche Corte cost., sent. n. 49 del 2004 in cui si specifica che le risorse aggiuntive e gli interventi speciali devono essere utilizzati per scopi comunque diversi dal normale esercizio delle funzioni.

(36) Per la distinzione tra questi due ambiti vedi A. MORRONE, *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in questa *Rivista* 2004, 652 ss.

(37) Vedi in particolare il commento di A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza « autonomista » che perpetua un modello « centralista »*, in *Le Regioni* 2012, 581 ss.

sponsabilità » della spesa (38), secondo il ben noto modello italiano del « *representation without taxation* » (39).

Se emerge, dunque, l'esigenza di un riequilibrio orizzontale tra Regioni più ricche e Regioni più povere, sarebbe stato meglio studiare con attenzione sistema di trasferimenti orizzontali che funzionano, come quello che avviene tra i Länder tedeschi (40). Al di là di queste aspirazioni, occorrerebbe almeno aggiornare le politiche di solidarietà nazionale, e non solo con l'introduzione di strumenti che, sul lato dei processi decisionali, consentano alle Regioni di recuperare potere nella determinazione delle politiche di coesione e, sul lato del contenuto delle decisioni, diano conto dell'effettiva necessità dei territori meno sviluppati di ottenere finanziamenti per sostenere la crescita, ma anche con l'introduzione di strumenti (di natura economica e fiscale) che inneschino tra le Regioni del nord e del sud processi concorrenziali rivolti soprattutto alla attrazione degli investimenti privati.

In chiusura vale la pena riandare alle particolarità di questa pronuncia e alle ragioni che hanno spinto ad offrirne un commento. La decisione della Corte di ammettere un giudizio regionale su norme statali che impongono alle Regioni virtuose gli oneri del finanziamento delle Regioni meno ricche e meno efficienti ci è parsa una novità da cogliere. Lo sfondamento di questa « linea gotica » non è tuttavia completato. In fondo la logica della « chiamata in solidarietà » dimostra virtù e limiti degli interventi perequativi e speciali finalizzati allo sviluppo dei territori più arretrati. Misure del tipo di quelle utilizzate dallo Stato nella l. n. 148 del 2011 possono essere ammesse solo se finalizzate anche al progressivo venir meno dell'esigenza che giustificava il meccanismo di solidarietà incostituzionale. È questo, in fondo, ciò che è alla radice di quella tipicità che la Corte utilizza come la ragione principale (ma non la sola) per dichiarare l'illegittimità delle norme impugnate. Come a dire che in una forma di stato costituzionale-sociale le misure assistenzialistiche devono essere necessariamente pensate (e rappresentate) secondo la logica della temporaneità.

ERIK LONGO

(38) Il vantaggio per i governi locali è ovvio. In tal modo sono capaci di prendere decisioni senza dover disturbare i propri cittadini con l'attività di prelievo. Per i politici che invece controllano il governo centrale questo meccanismo non rappresenta né un vantaggio né uno svantaggio, perché se anche essi devono subire il fastidio di dover aumentare il prelievo fiscale, essi beneficiano in termini elettorali perché ottengono il sostegno dei voti provenienti dai politici locali (vantaggio elettorale). Sul punto vedi le considerazioni di G. TULLOCK, *La scelta federale. Argomenti e proposte per una nuova organizzazione dello Stato*, Milano 1996, 164 ss. In generale sul tema delle relazioni interregionali e sui meccanismi centralizzatori delle politiche di coesione si veda l'interessante prospettiva espressa da B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma 2003, 78 ss.

(39) Come ebbero ad osservare R. PUTNAM, R. LEONARDI, R. NANETTI, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Le Regioni* 1982, 1104.

(40) Sul sistema tedesco vedi G. BROGIO, *Equilibri instabili: politica ed economia nell'evoluzione dei sistemi federali*, Torino 1994, 164 ss., e la più recente analisi di R. HEPP, J. VON HAGEN, *Fiscal federalism in Germany: Stabilization and redistribution before and after unification*, in *Publius: The Journal of Federalism* 2012, 234 ss.

SENTENZA — (4 luglio 2012) 16 luglio 2012 n. 187 — Pres. Quaranta — Red. Cassese — Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia — Regione Veneto — Pres. Cons. Ministri.

[7608/12] Sanità pubblica - In genere - Modalità di compartecipazione al costo delle