

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI
TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2008

a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è del Prof. Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato il Dott.
Andrea Cardone.

Sommario: 1. Premessa; 2. La “flessibilizzazione” del riparto di competenze normative attraverso i meccanismi della “prevalenza”, della “leale collaborazione” e della “sussidiarietà”; 3. Il “sistema delle Conferenze”; 4. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale dell’anno 2008 in tema di rapporti Stato-Regioni si muove in sostanziale continuità con quella degli anni precedenti. Per tale ragione, rinviando ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 per la trattazione sistematica dei profili attinenti alle singole materie, pare opportuno in questa sede richiamare i tratti qualificanti del modello di riparto delle competenze normative che la giurisprudenza del 2008 conferma e centrare l’attenzione soprattutto sui casi più significativi che nel periodo considerato hanno offerto l’occasione per l’applicazione di principi ormai consolidati a nuove fattispecie normative oppure a fattispecie particolarmente rilevanti. Inoltre, proseguendo l’opera – iniziata nel *Rapporto* relativo all’anno 2007 – di ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sugli istituti attraverso cui si attua il principio di leale collaborazione, si dedicherà particolare spazio alla riflessione sul c.d. “sistema delle Conferenze”, che nel corso degli anni ha acquisito, nella prassi legislativa e nelle sentenze della Corte, un peso sempre maggiore all’interno dello strumentario di soluzioni concrete attraverso cui si può raggiungere un ragionevole contemperamento tra le istanze autonomistiche e le esigenze unitarie.

In via del tutto preliminare, deve essere osservato che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni sembra essersi stabilizzato non solo dal punto di vista qualitativo, ossia mediante la progressiva acquisizione di sempre più numerosi “punti fermi” nel riparto delle competenze normative, ma anche da quello quantitativo. I dati statistici delle pronunce del 2008, riportati nell’annuale *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale* del Presidente della Corte, infatti, confermano la significativa flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni e mostrano un andamento del contenzioso costituzionale che si pone sulla stessa linea degli ultimi anni sia per quanto attiene il totale delle decisioni che per quanto concerne l’incidenza della materia regionale. Segnatamente, il totale delle

decisioni (numerate) rese dalla Corte costituzionale nel 2008 è di 449, di cui 64 sono state rese in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 13 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Rispetto al recente passato si registrano, dunque, sia un non marginale calo delle decisioni rese nei giudizi sulle leggi in via diretta, 12 meno del 2007, che coprono il 14,25% del totale (-2,13%) ossia il dato più basso dal 2003, sia una significativa flessione delle pronunce sui conflitti di attribuzione intersoggettivi, in riferimento alle quali si appalesa una chiara discontinuità nella crescita cui si era assistito nei due anni precedenti; tali pronunce, infatti, sono 14 meno del 2007 e coprono il 2,90% del totale (-2,92%).

Vale, infine, la pena di segnalare che, nell'ambito delle questioni di legittimità costituzionale d'interesse regionale introdotte con ricorso del Governo o delle Regioni, continua la preponderanza di quelle legate al riparto delle competenze legislative nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

2. La “flessibilizzazione” del riparto di competenze normative attraverso i meccanismi della “prevalenza”, della “leale collaborazione” e della “sussidiarietà”

Il principale segno della continuità che contraddistingue la giurisprudenza costituzionale del 2008 in materia regionale rispetto al passato recente è rappresentata dalla prosecuzione dell'opera di attenuazione della rigidità del modello di riparto delle competenze normative insito nel ricorso alla tecnica dell'enumerazione delle materie. Tale circostanza appare particolarmente evidente in riferimento ai tre principali meccanismi attraverso i quali la giurisprudenza costituzionale degli anni precedenti ha provveduto a rendere più flessibile il riparto di competenze normative effettuato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ossia la “prevalenza”, la “leale collaborazione” e la “sussidiarietà”.

Innanzitutto va rilevato che anche durante l'anno considerato dal presente *Rapporto*, la giurisprudenza costituzionale ha ribadito l'opportunità di fare ricorso al c.d. “**criterio della prevalenza**” per individuare il titolo di competenza che legittima l'intervento legislativo quando la disciplina sottoposta a controllo di costituzionalità incide contestualmente su una pluralità di materie, tendendo così a valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad

una materia piuttosto che ad un'altra. Così, ad esempio, nel caso della **sent. n. 368 del 2008**, in cui la Corte giudica illegittima una legge regionale friulana che aveva preteso di disciplinare l'utilizzo della denominazione vinicola "Tocai Friulano", affermando che, nonostante la norma impugnata incida per il suo contenuto e la sua finalità su una molteplicità di interessi (dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, della concorrenza), risulta evidente che il nucleo essenziale della disciplina appartiene a materie diverse dall'agricoltura e tutte escluse dalla competenza regionale, come la "tutela della concorrenza" e l'ordinamento civile. Analogamente, in materia di attività libero-professionale medica svolta *intra moenia*, la **sent. n. 371 del 2008** afferma che le norme disciplinanti lo svolgimento dell'attività professionale intramuraria, sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, vanno "comunque ascritte, con prevalenza, a quella della tutela della salute".

Salvo quanto si dirà nel paragrafo successivo con riferimento al "sistema delle Conferenze", vale la pena sin d'ora di sottolineare che in merito al **principio di leale collaborazione** viene confermato e ribadito in più occasioni che le regole della leale collaborazione possono fungere da parametro nel sindacato di legittimità degli atti legislativi solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, mentre tale principio non è invocabile, quale requisito generale di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare tale funzione (**sentt. nn. 9, 159, 371 del 2008**). In particolare, la Corte stabilizza la tendenza a ricorrere all'applicazione del principio della leale collaborazione quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato mediante l'applicazione del principio della prevalenza. È quanto avviene, ad esempio, nel caso della **sent. n. 50 del 2008**, in cui perviene alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale della previsione di una ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia con decreto ministeriale in assenza di una intesa con la Conferenza Unificata e per lo stesso motivo si annulla la destinazione ministeriale vincolata di risorse afferenti il fondo nazionale contro la violenza sessuale in cui convergevano competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico, sicurezza e ordinamento penale e

competenze regionali in materia di servizi sociali. Inoltre, nel periodo considerato, la Corte ha avuto modo di definire ulteriormente l'ambito di applicazione del principio di leale collaborazione chiarendo che il medesimo non opera "nelle fattispecie in cui (...) la norma nazionale detta i principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente" (**sent. n. 222 del 2008**) e che il metodo collaborativo di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 "non è allo stato utilizzabile in mancanza dell'emanazione della fonte regolativa" e che, comunque, esso "avrebbe comunque uno spazio di applicazione limitato, non riguardando tutti gli ambiti materiali di pertinenza regionali" (cfr. la già citata **sent. n. 50 del 2008**). Che il principio in questione rivesta un ruolo centrale nella fisionomia complessiva del modello di riparto di competenze normative e non sia un mero strumento di tutela delle prerogative legislative regionali pregiudicate da norme che lo Stato adotta in forza di un proprio titolo competenziale è, poi, confermato dalla **sent. n. 412 del 2008**, in cui la Corte precisa che il principio opera anche quando si verte in materie di competenza residuale delle Regioni (segnatamente, si afferma che nonostante la materia "turismo" vada ascritta, in via di principio, alla competenza residuale regionale, non può escludersi che lo Stato possa procedere, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici e commerciali per la loro dimensione ed importanza e che la circostanza sia idonea a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sul porto stesso e sulle connesse aree portuali).

Infine, anche in relazione al **principio di sussidiarietà**, la Corte conferma la propria consolidata giurisprudenza sull'attrazione in sussidiarietà. Segnatamente viene ribadito che, quando sussiste un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è legittimato a regolare tale esercizio mediante legge, anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, purchè ricorrano i tre requisiti della proporzionalità della valutazione dell'interesse pubblico sottostante, della ragionevolezza dell'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato e del coinvolgimento della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione. In particolare, la Consulta fa applicazione di tale principio nella **sent. n. 63 del 2008**, in cui si giudica della disciplina delle modalità di gestione ed

erogazione del Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, considerando legittima l'attrazione in sussidiarietà della disciplina delle relative funzioni amministrative, ma incostituzionale la stessa normativa nella parte in cui non prevede che i poteri del Cipe di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi del fondo siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Al medesimo consolidato filone giurisprudenziale è, poi, da ricondurre anche la **sent. n. 166 del 2008**, la quale considera costituzionalmente legittima la disciplina introdotta dall'art. 4, comma 2, della legge n. 9 del 2007, laddove si prevede il potere del Ministro delle infrastrutture (da esercitarsi di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia) di predisporre, entro tre mesi, un programma nazionale contenente, fra l'altro, gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di edilizia residenziale pubblica, perchè emerge l'esigenza di un momento unitario, che deve precedere la programmazione regionale, e perchè il programma è adottato d'intesa con la Conferenza unificata.

3. Il c.d. “sistema delle Conferenze”

L'analisi dei tratti qualificanti del modello di riparto delle competenze normative che emerge dalla giurisprudenza costituzionale in materia regionale evidenzia che un istituto tra tutti assume un ruolo centrale per il funzionamento dell'intero sistema delle autonomie territoriali, ossia il c.d. “sistema delle Conferenze”, il quale ha progressivamente assunto nella giurisprudenza costituzionale e nella prassi del legislatore il ruolo di principale sede collaborativa dei rapporti intersoggettivi. Anzi, non pare azzardato sostenere che sia stata proprio la Corte costituzionale ad indicare al legislatore, principalmente statale, il “sistema delle Conferenze” come strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e ciò soprattutto, come visto, quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato

mediante l'applicazione del principio della prevalenza e quando la sussistenza di esigenze unitarie consiglia l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa.

A tale conclusione si perviene se si ripercorre il filo rosso che lega giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, la quale dapprima occasionalmente e poi, via via, in maniera sempre più sistematica ha individuato nella Conferenza la sede più idonea per supplire alla mancanza dell'integrazione della commissione bicamerale con i rappresentanti delle autonomie territoriali, consentendo così all'ordinamento di superare la situazione di *empasse* che si era determinata una volta venuta meno la prospettiva di creare un nuovo organismo per una più stretta cooperazione tra Governo e Regioni nella fase di attuazione della riforma costituzionale.

Ed infatti, già all'indomani della novella del 2001, la Corte, per un verso, ha avuto subito modo di precisare che inficia la validità del decreto legislativo il fatto che nella sua definitiva adozione il Governo si sia discostato dalla intesa pur raggiunta nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni e non abbia poi motivato specificamente sulla difformità dal testo dell'intesa (**sent. n. 206 del 2001**), per l'altro, ha iniziato a richiamare l'istituto delle Conferenze per fissare un ragionevole punto di equilibrio tra unità ed autonomia nelle materie più delicate (si pensi, ad esempio, alla **sent. n. 88 del 2003**, la quale chiarisce che i livelli essenziali di assistenza vanno fissati previa intesa da conseguire in sede di Conferenza Stato-Regioni). Con la stessa sentenza, peraltro, si chiarisce che il principio di leale collaborazione è esso stesso parametro di costituzionalità perchè si annulla un decreto ministeriale in materia di competenza concorrente, previsto dalla legge ma adottato senza il parere della Conferenza Stato-regioni, indipendentemente dal problema della perdurante applicabilità, dopo la novella, della legge su cui il decreto stesso si fondava.

Ma, come si accennava, il vero punto di svolta nella progressiva individuazione nel "sistema delle Conferenze" del ruolo di sede concertativa privilegiata si è avuto per effetto della ricordata giurisprudenza sull'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa, inaugurata dalla celeberrima **sent. n. 303 del 2003** e puntualizzata dalla altrettanto nota **sent. n. 6 del 2004**, la quale ha individuato tra i requisiti di legittimità della sussidiarietà legislativa proprio il necessario coinvolgimento della/e Regione/i interessata/e. A partire da quel momento, infatti,

quanto più la rigidità della separazione delle competenze si è attenuata nella prassi dei legislatori, statali e regionali, e nella giurisprudenza costituzionale, tanto più è aumentato il ruolo del “sistema delle Conferenze” nella ricerca del delicato equilibrio tra il soddisfacimento delle esigenze unitarie e il rispetto delle competenze regionali.

Così, nella giurisprudenza del 2004 la Corte auspica che sia assicurato il formale coinvolgimento delle Regioni “nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l’intesa in sede di Conferenza unificata” (**sent. n. 423 del 2004**), proprio mentre si viene consolidando il carattere sostanzialmente vincolante dell’intesa raggiunta in Conferenza. Ad esempio, nella **sent. n. 320 del 2004** viene dichiarata la cessazione della materia del contendere in materia di asili nido perché “l’attuazione della disposizione impugnata (censurata in riferimento al ruolo meramente consultivo attribuito alla Conferenza Stato-Regioni ai fini del riparto della somma) si è esaurita mediante l’adozione di due decreti ministeriali adottati con il parere unanime favorevole dei rappresentanti delle Regioni”. Analogamente, nella **ord. n. 440 del 2004** si osserva che la disposizione censurata risulta essere stata interpretata ed applicata in modo conforme all’interesse fatto valere in giudizio dalla ricorrente, “con particolare riferimento al verbale della Conferenza Stato-Regioni, che ha definito il piano di riparto degli importi destinati (...) alle singole Regioni, ivi compresa la stessa ricorrente, mentre la fase attuativa risulta disciplinata mediante uno schema di convenzione approvato nella stessa seduta”.

Parallelamente si sviluppa, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale del biennio 2005-2006, l’impiego da parte della Corte di pronunce “additive” o “sostitutive”, nelle quali il Giudice delle Leggi pronuncia l’illegittimità della disposizione nella parte in cui non è prevista l’intesa (o il parere) da esprimersi in sede di Conferenza Stato-Regioni ovvero nella parte in cui prevede la necessità di pareri invece che di intese (cfr., ad esempio, le **sentt. nn. 31 del 2005, 222 del 2005**, su alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2004, **279 del 2005**, in tema di scuola dell’infanzia e primo ciclo dell’istruzione, **134 del 2006**, su alcune disposizioni della legge finanziaria per il 2005). Quest’ultima sentenza, in particolare, appare rilevante perché nega che la previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza sia surrogabile dal parere espresso dalla Conferenza stessa.

La valorizzazione dell'istituto delle Conferenze si è, poi, accompagnata negli stessi anni alla definizione precisa del suo ambito di applicabilità, in riferimento al quale la Corte ha avuto modo di chiarire che le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata possono rilevare ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione. La più significativa affermazione di questo principio si rinviene nell'orientamento che la Corte ha avuto occasione di affermare secondo cui il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella fase di adozione di decreti-legge ovvero delle leggi di conversione in materie di competenza regionale non integra un vizio di legittimità delle norme statali e non comporta una violazione del principio di leale collaborazione, appunto perchè "non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni" (espresso nelle **sentt. nn. 196 del 2004, 272 del 2005, 181 del 2006**).

Nella giurisprudenza costituzionale del 2007 può ormai considerarsi consolidato che l'avvenuto "passaggio" in Conferenza degli atti è da ritenersi efficace e soddisfacente strumento di realizzazione della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni. A tal proposito significativa pare la **sent. n. 401 del 2007**, in cui la Corte, richiamando alcuni propri precedenti giurisprudenziali, precisato "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 [...] – 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 [...] 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» [...]". Di qui una serie di pronunce di analogo tenore che o hanno sancito l'infondatezza della questione di costituzionalità proposta per violazione del principio della leale collaborazione perchè la legge aveva previsto il coinvolgimento della Conferenza (cfr. **sentt. nn. 88 del 2007, 162 del 2007, 194 del 2007**) oppure, al contrario, hanno stabilito

l'illegittimità costituzionale di alcune delle norme statali perchè risultavano assenti forme di coinvolgimento delle Regioni attraverso la Conferenza (cfr. **sentt. nn. 165 del 2007, 201 del 2007, 339 del 2007**). Al consolidato orientamento qui ricostruito è da ascrivere anche la **sent. n. 58 del 2007** che, in un conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Valle d'Aosta, ha ribadito il carattere vincolante degli accordi raggiunti in Conferenza ritenendo lesiva del "principio costituzionale di leale collaborazione" l'adozione, da parte del Governo, di un provvedimento in diretto contrasto con l'intesa sancita in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Gli orientamenti fin qui ricostruiti sul rapporto tra leale collaborazione e "sistema delle Conferenze" trovano puntuale conferma nella giurisprudenza considerata dal presente *Rapporto*, in cui si ribadisce in termini generali 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. Esso [...] 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" (**sent. n. 51 del 2008**). Emblematica in tal senso la già ricordata **sent. n. 50 del 2008**, in cui la Corte perviene alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale di una ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia con decreto ministeriale in assenza di una intesa con la Conferenza Unificata osservando che "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”.

Analogamente, nella già citata **sent. n. 63 del 2008**, la Corte, riproponendo il proprio orientamento consolidato ricostruito nelle pagine precedenti, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione della legge finanziaria per il 2007 nella parte in cui non prevedeva che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà fossero esercitati d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Dello stesso tenore la **sent. 168 del 2008**, anch’essa avente ad oggetto ancora la previsione di fondi statali vincolati individuati all’interno della legge finanziaria per il 2007, in cui la Consulta, ribadendo che se non si può fare applicazione del criterio della prevalenza la concorrenza di competenze giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione, rendendo necessaria la previsione di una acquisizione del parere della Conferenza Unificata, ha avuto modo di precisare che “nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un’unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell’intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004)”. In particolare, la sentenza da ultimo citata ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 1, comma 1284 della legge finanziaria, relativo al fondo di solidarietà istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, “finalizzato a promuovere il finanziamento di progetti ed interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell’accesso all’acqua a livello universale”, nella parte in cui

prevede che le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo sono stabilite “con decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281”, anziché con lo stesso decreto da adottare d’intesa con la Conferenza unificata, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Ancora, facendo nuovamente ricorso alla pronuncia sostitutiva come nel caso da ultimo citato, la Corte nella **sent. n. 94 del 2008**, in materia di turismo, dichiara illegittimi i commi 1227 e 1228 dell’art. 1 della legge finanziaria per il 2007 nella parte in cui non prevedono che i decreti di concessione di finanziamenti in materia di turismo siano preceduti dall’intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni.

4. Considerazioni conclusive

Alla luce della ricostruzione svolta nelle pagine che precedono, non si può fare a meno di confermare quanto si è avuto modo di concludere in occasione del precedente *Rapporto* e, cioè, che la progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi, in base al rilevamento dei dati statistici, il contenzioso Stato-Regioni trova puntuale riscontro nel sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, che si muovono ormai lungo binari definitivamente consolidati per effetto dei principi enucleati nei primi anni di vigenza della riforma del titolo V. La già raggiunta conclusione che si è ormai formato *un diritto costituzionale giurisprudenziale*, attingendo al quale la Corte procede alla progressiva implementazione di quei principi attraverso la ricostruzione di nuovi corollari applicativi, può però essere approfondita alla luce della circostanza, rilevata in questo *Rapporto*, che il principale segno della continuità che contraddistingue la giurisprudenza costituzionale del 2008 in materia regionale si coglie nell’opera di stabilizzazione del modello di riparto delle competenze normative più che nel ricorrere delle soluzioni ai casi concreti.

Si è, infatti, avuto modo di osservare che la giurisprudenza costituzionale del

periodo considerato prosegue il processo di attenuazione della rigidità del modello di riparto delle competenze normative insito nel ricorso alla tecnica dell'enumerazione delle materie consolidando il funzionamento e i limiti di operatività di quelli che appaiono ormai i tre principali meccanismi attraverso cui è progressivamente divenuto più flessibile il riparto di competenze normative effettuato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ossia la "prevalenza", la "leale collaborazione" e la "sussidiarietà". Nell'ambito di tale processo si è visto, poi, che un ruolo centrale occupa il c.d. "sistema delle Conferenze", il quale appare oggi strumento privilegiato per il raggiungimento delle intese tra Stato e Regioni e ciò soprattutto, come rilevato, quando il concorso delle competenze statali e regionali in una data materia non può essere regolato mediante l'applicazione del principio della prevalenza e quando la sussistenza di esigenze unitarie consiglia l'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa. In particolare, la giurisprudenza costituzionale delinea una netta distinzione tra il caso in cui la legge omette di prevedere strumenti collaborativi quando questo è richiesto dalle ipotesi appena considerate, omissione cui fa seguito la dichiarazione di incostituzionalità, e il caso in cui la legge si discosta dall'intesa precedentemente raggiunta, in cui il sindacato di legittimità costituzionale si arresta dinanzi alla discrezionalità del legislatore. Della fisionomia assunta dall'organo, dunque, dovrà opportunamente tenere conto il Parlamento nell'esame della proposta di riforma del medesimo attualmente pendente.