

La Corte costituzionale, pronunciandosi su un ricorso per conflitto di attribuzione tra Regione e Stato, avente ad oggetto una sentenza definitiva del giudice amministrativo che aveva annullato il rifiuto regionale dell'intesa in ordine al procedimento di rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi, dichiara l'inammissibilità del conflitto per carenza del c.d. "tono costituzionale"

**Corte costituzionale, sentenza 29 ottobre 2019, n. 224 – Pres. Lattanzi, Red. Amato**

**Idrocarburi e risorse geotermiche – Permesso di ricerca – Diniego regionale dell'intesa – Annullamento con sentenza del Consiglio di Stato – Conflitto di attribuzione fra enti – Inammissibilità**

*È inammissibile il conflitto di attribuzioni, promosso dalla Regione Basilicata nei confronti dello Stato, in relazione alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, n. 5471 del 20 settembre 2018, con la quale è stato confermato l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale che aveva negato l'intesa per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi (1).*

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ribadisce la propria giurisprudenza che esige, in tema di conflitto tra Stato e Regioni, il necessario "tono costituzionale" del medesimo, dichiarando inammissibile un conflitto avente ad oggetto un atto giurisdizionale (nella specie, una sentenza del Consiglio di Stato) "non potendo il conflitto surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale".

La vicenda sottesa alla pronuncia della Corte può essere sintetizzata come segue:

- una *joint venture* di imprese aveva avanzato domanda, al Ministero dello sviluppo economico, per il rilascio di un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi presso un'area sita nei Comuni di Potenza e di Brindisi di Montagna;
- ai sensi dell'art. 1, comma 7, lett. n), della legge n. 239 del 2004 ("*Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia*"), le determinazioni inerenti la prospezione, la ricerca e la coltivazione di idrocarburi sono di competenza dello Stato "*di intesa con le regioni interessate*" (norma analoga a quella già prevista dall'art. 29, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 112 del 1998);
- la giunta regionale della Basilicata, con delibera del 29 dicembre 2016, n. 1528, nonostante il parere favorevole del Ministero, aveva negato l'intesa, accampando generiche motivazioni inerenti alla tutela del territorio, alla salute pubblica ed al dissenso della comunità locale;

- il diniego era stato annullato dal T.a.r. per la Basilicata con sentenza 26 maggio 2017, n. 387, ciò in quanto *“il diniego regionale del rilascio dell’intesa per il conferimento dei titoli minerari non può consistere in un ‘rifiuto aprioristico’, ma deve essere emanato dopo l’esperimento di apposite trattative con l’Amministrazione statale”* (con richiamo a Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2016, n. 3151);
- con sentenza 20 settembre 2018, n. 5471, il Consiglio di Stato ha respinto l’appello della Regione Basilicata avverso la sentenza di primo grado, confermando quindi l’annullamento giurisdizionale della delibera di mancata intesa, *“considerata la mancanza, nella parte motiva della stessa, di adeguate evidenze circa il necessario previo esperimento delle trattative imposte dall’indole bilaterale dell’intesa”*. In particolare è stato rimarcato che, mediante il censurato *“rifiuto aprioristico”* dell’intesa, la Regione altro non aveva fatto che reiterare la previsione di cui all’art. 37, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 16 del 2012 (a norma della quale *“La Regione Basilicata nell’esercizio delle proprie competenze in materia di governo del territorio ed al fine di assicurare processi di sviluppo sostenibile, a far data dall’entrata in vigore della presente norma non rilascerà l’intesa, prevista dall’art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239, di cui all’accordo del 24 aprile 2001, al conferimento di nuovi titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi”*), disposizione che era stata dichiarata illegittima con sentenza della Corte costituzionale 5 giugno 2013, n. 117 (in *Foro it.*, 2014, I, 1035);
- la Regione Basilicata ha sollevato conflitto di attribuzione, impugnando la sentenza del Consiglio di Stato perché *“lesiva delle proprie competenze costituzionali”* di cui agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, con riferimento al principio di leale collaborazione *ex art. 120 Cost.*, nonché degli artt. 103, primo comma, e 134 Cost. In sostanza, la Regione ha fatto valere, dinnanzi alla Corte, il vizio di *“carenza assoluta di giurisdizione”* che, a suo avviso, inficiava la sentenza del Consiglio di Stato.

II. – Questi, in sintesi, i passaggi argomentativi all’esito dei quali la Corte costituzionale è giunta alla declaratoria di inammissibilità:

- a) la Regione, con le sue censure, ha in sostanza eccepito una sorta di natura *“politico-costituzionale”* degli atti di diniego d’intesa (categoria, quest’ultima, ormai piuttosto ristretta, come sottolineato dalla giurisprudenza costituzionale: si richiama, qui, la sentenza 5 aprile 2012, n. 81, in *Giur. cost.*, 2012, con note di CHIEPPA e di BILANCIA, in *Le Regioni*, 2012, con nota di BELLETTI, ed in *Guida al dir.*, 2012, 21, 97, con nota di MEZZACAPO, e la sentenza 19 marzo 1993, n. 103, in *Foro it.*, 1993, I, 2410);

- b) gli atti d'intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi, secondo la giurisprudenza costituzionale, ricadono nella sfera applicativa del principio di leale collaborazione in materie di competenza concorrente Stato-Regione, quali la *"produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"* nonché il *"governo del territorio"* (vengono qui richiamate: la sentenza 1° giugno 2018, n. 117, in *Foro it.*, 2019, I, 1554; la sentenza 12 luglio 2017, n. 170, in *Giur. cost.*, 2017, 1555, con nota di PINELLI; la sentenza 10 giugno 2016, n. 131, in *Foro it.*, 2016, I, 3733; la sentenza n. 117 del 2013, cit.);
- c) come già affermato nella sentenza n. 117 del 2013, l'eventuale diniego dell'intesa non può mai avere carattere generale (come già prevedeva l'art. 37, comma 1, della legge regionale del 2012, per tale motivo dichiarato incostituzionale), emergendo altrimenti un contrasto con la *ratio* stessa del principio di leale collaborazione *"che esige il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, nonché l'enunciazione dei motivi di un eventuale diniego, il quale non può risolversi in un mero rifiuto"* (in tal senso, cfr. la sentenza 19 maggio 2017, n. 114, in *Giur. cost.*, 2017, 1147, con nota di COLASANTE, e la sentenza 16 giugno 2016, n. 142, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 670), proprio per non frustrare la fase delle trattative tesa a superare il dissenso regionale, di cui non sarebbero desumibili le ragioni;
- d) proprio la previsione di una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese (diversamente, ad esempio, fa qui notare la Corte, da quanto avviene per le intese *ex art. 8 Cost.*, di cui alla sentenza 10 marzo 2016, n. 52, in *Foro it.*, 2016, I, 1940, con note di AMOROSO e di TRAVI, in *Giur. cost.*, 2016, 537, con note di CARLASSARE e di CROCE, ed in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 68, con nota di BONOMI), pertanto, rende il rispetto dei vincoli da esso posti, ivi incluso l'obbligo di motivazione, un requisito di legittimità e di validità, sindacabile nelle sedi appropriate;
- e) non c'è dubbio, precisa la Corte, che nella materia in questione vengano in gioco competenze e attribuzioni previste dalla Costituzione, *"ma ciò non basta, di per sé, a riconoscere un 'tono costituzionale' alle censure svolte dalla ricorrente"* in quanto la natura costituzionale delle competenze, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, *"non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite 'nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo'"* (cfr. sentenza n. 81 del 2012, cit.); ciò è ancora più vero in casi come quello in esame, *"ove sono coinvolti anche interessi di privati, che potrebbero risultare pregiudicati dalla mancata giustiziabilità degli atti che incidono su di essi"*, con conseguente controllo, rimesso al giudice amministrativo, sull'esercizio del potere amministrativo da parte della Regione;

f) nel caso di specie, peraltro, l'inammissibilità del conflitto deriva anche dal profilo, ribadito dalla costante giurisprudenza costituzionale, secondo il quale è ben vero che gli atti giurisdizionali possono essere posti alla base di un conflitto di attribuzione tra enti, *"purché, però, il conflitto non si risolva in un mezzo improprio di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, valendo contro gli errori in iudicando i consueti rimedi previsti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni e non potendo il conflitto surrettiziamente trasformarsi in un ulteriore grado di giudizio avente portata generale"* (ex plurimis, vengono qui richiamate, oltre ad altre già citate, le seguenti pronunce della Corte costituzionale: sentenza 9 giugno 2015, n. 107, in *Foro it.*, 2015, I, 2573; sentenza 28 ottobre 2013, n. 252, in *Foro it.*, 2014, I, 373; sentenza 28 marzo 2012, n. 72, in *Foro it.*, 2012, I, 2942; sentenza 6 maggio 2009, n. 130, in *Foro it.*, 2009, I, 2943; sentenza 14 giugno 2007, n. 195, in *Giur. cost.*, 2007, 1886, con note di CAVALERI e di BURATTI; sentenza 4 maggio 2007, n. 150, in *Foro it.*, 2007, I, 2292; sentenza 19 gennaio 2007, n. 2, in *Giur. cost.*, 2007, 6, con nota di BIONDI; sentenza 30 ottobre 2003, n. 326, in *Foro it.*, 2004, I, 10; sentenza 24 luglio 2003, n. 276, in *Foro it.*, 2004, I, 374; sentenza 11 febbraio 1999, n. 27, in *Foro it.*, 1999, I, 1116; sentenza 22 aprile 1991, n. 175, in *Giur. cost.*, 1991, 1449; sentenza 2 marzo 1991, n. 99, in *Giur. cost.*, 1991, 1090, con nota di PISANESCHI, ed in *Foro it.*, 1992, I, 332, con nota di SILVESTRI; sentenza 14 giugno 1990, n. 285, in *Foro it.*, 1991, I, 2346, con nota di TARCHI, in *Giust. civ.*, 1991, I, 257, con nota di ANNUNZIATA, in *Giur. cost.*, 1990, 1780, con nota di D'AMICO, in *Cass. pen.*, 1991, I, 983, con nota di GIAMPIETRO, in *Le Regioni*, 1991, 1047, con note di CERRI, di CONSOLO e di ANTONINI, in *Giur. cost.*, 1991, 2376, con nota di DEMURO, ed in *Giur. it.*, 1991, I, 1, 1290, con nota di CONSOLO; sentenza 20 marzo 1985, n. 70, in *Cass. pen.*, 1985, 2141, con nota di GIAMPIETRO, in *Giur. cost.*, 1985, I, 2643, con note di GALASSO e di BORRI, in *Corriere giur.*, 1985, 601, con nota di CARBONE, ed in *Le Regioni*, 1985, 823, con nota di VOLPE; sentenza 10 dicembre 1981, n. 183, in *Le Regioni*, 1982, 159, con nota di MOR; sentenza 27 dicembre 1974, n. 289, in *Giur. cost.*, 1974; sentenza 26 giugno 1970, n. 110, in *Foro it.*, 1970, I, 2064).

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

g) sulla ricerca e coltivazione di idrocarburi ed energie geotermiche, nonché sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia, cfr., di recente, nella giurisprudenza costituzionale:

g1) sentenza 8 marzo 2019, n. 42 (in *Foro it.*, 2019, I, 1873), con cui è stata dichiarata la spettanza allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, del potere di adottare il decreto 9 agosto 2017, con il quale è stato

adeguato alla sentenza n. 170 del 2017 della Corte costituzionale il precedente decreto 7 dicembre 2016, relativamente al disciplinare-tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale (dalla lettura della motivazione della sentenza si evince che il rigetto del ricorso regionale, in questo caso, è dipeso solo dal fatto che l'impugnato decreto ministeriale aveva stralciato tutte le disposizioni sul titolo concessorio unico, avendo in tal modo lo Stato, in sostanza, rinunciato alla chiamata in sussidiarietà per il suddetto titolo abilitativo, con ciò determinandosi l'assenza di una concreta lesione delle attribuzioni costituzionali presidiate dai parametri evocati dalla Regione ricorrente);

- g2) sentenza n. 170 del 2017, cit. (menzionata nella decisione qui in rassegna), con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge n. 133 del 2014, convertito in legge n. 164 del 2014, che rimetteva ad un atto unilaterale del Ministro per lo sviluppo economico l'adozione del disciplinare-tipo per il rilascio del titolo concessorio unico, in tal modo realizzando, all'interno della materia concorrente *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, una chiamata in sussidiarietà *“senza alcun coinvolgimento delle regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività”* (nello stesso senso, si veda la di poco successiva sentenza della stessa Corte 14 luglio 2017, n. 198, in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 854);
- g3) sentenza n. 114 del 2017, cit. (anch'essa ricordata dalla sentenza qui in rassegna), con la quale, al contrario, è stata dichiarata non fondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, nella parte in cui, occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi, non lasciava spazio alla competenza regionale: qui la Corte ha stabilito che, sebbene la disposizione fosse astrattamente riconducibile alla materia concorrente della *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, non era dato però ravvisare *“i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, come detto, la sussistenza di una competenza regionale. Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare”*;
- g4) sentenza 24 febbraio 2017, n. 39 (in *Giur. cost.*, 2017, 333, con note di CERRI e di MANGIAMELI; *Riv. giur. ambiente*, 2017, 279, con nota di CORTI), per

la quale a norma della legge n. 239 del 2004, costituisce principio fondamentale della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione di energia”, quello secondo cui, nell’ambito della ricerca sottomarina sul fondo e sul sottofondo marino, *“si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, circostanza che non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale”* (affermazione, quest’ultima, già ricavabile dalla risalente sentenza 17 aprile 1968, n. 21, in *Giur. cost.*, 1968);

- h) sulla richiesta di referendum abrogativo della disciplina relativa alle concessioni di ricerca e coltivazione di idrocarburi in zone di mare entro dodici miglia marine, cfr. Corte cost., sentenza 2 febbraio 2016, n. 16 (in *Giur. cost.*, 2016, 96, con nota di PINARDI), recante un dispositivo di estinzione per *ius superveniens*;
- i) nella giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. Stato, sezione V, sentenza n. 2254 del 2015 (in *Foro amm.*, 2015, 1408, solo massima), sul tema del concorso tra più domande di sfruttamento di energie geotermiche, secondo cui: *“Gli impianti di sperimentazione pilota per la ricerca e coltivazione di energia geotermica, qualificati come infrastrutture strategiche, hanno un particolare regime di favore che li esonera, a determinate condizioni, dalla necessità di un confronto competitivo con contrastanti iniziative imprenditoriali (caratterizzate da un minor tasso di innovazione tecnologica), ove incidenti su medesime aree, cioè interessate da domande ordinarie di ricerca e coltivazione di energie geotermiche”*;
- j) sui conflitti di attribuzione aventi ad oggetto una pronuncia giurisdizionale, principio ricorrente enunciato sin dalle prime pronunce della Corte costituzionale è quello secondo cui *“nulla vieta che un conflitto di attribuzione tragga origine da un atto giurisdizionale”* (così, più anticamente, la sentenza n. 110 del 1970, cit.), allo stesso tempo, però, precisandosi che *“è inammissibile l’impugnazione, mediante conflitto, di atti giurisdizionali quando si chiedi in sostanza la correzione di eventuali errori in iudicando nei quali il giudice sia incorso, mirando ad ottenere nel merito la revisione della sentenza”* (così, già negli anni Ottanta, le ordd. nn. 244 e 245 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988; più di recente, cfr. la sent. n. 195 del 2007, cit.); per alcuni dei casi più significativi, si ricordano le seguenti pronunce della Corte costituzionale:
  - j1) sentenza 13 febbraio 2014, n. 24 (in *Giur. cost.*, 2014, 368, con note di PACE e di VEDASCHI), in materia di segreto di Stato, con cui fu dichiarato che *“Non spettava alla Corte di cassazione annullare — con la sentenza 19 settembre 2012, n. 46340 — il proscioglimento degli imputati Pollari Nicolò, Ciorra Giuseppe, Di Troia Raffaele, Di Gregori Luciano e Mancini Marco, nonché le ordinanze emesse il*

22 ed il 26 ottobre 2010, con le quali la Corte d'appello di Milano aveva ritenuto inutilizzabili le dichiarazioni rese dagli indagati nel corso delle indagini preliminari, sul presupposto che il segreto di Stato apposto in relazione alla vicenda del sequestro Abu Omar concernerebbe solo i rapporti tra il servizio italiano e la Cia, nonché gli interna corporis che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal servizio, e non anche il fatto storico del sequestro in questione”;

- j2) sentenza n. 252 del 2013, cit., con la quale sono stati dichiarati “inammissibili, in quanto aventi ad oggetto errores in iudicando e non l’inesistenza del potere in capo all’autorità giudiziaria, i conflitti di attribuzione tra enti promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione al decreto di sequestro n. 0002941-17/10/2012-PR-BZ-U15-P adottato dalla procura regionale presso la sezione giurisdizionale della corte dei conti per il Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, il 17 ottobre 2012 e alla richiesta di documentazione n. 0000457-22/02/2013-PR-BZ-U15-P, adottata dalla stessa procura il 21 febbraio 2013”;
- j3) ordinanza 28 ottobre 2011, n. 285 (in *Foro it.*, 2012, I, 47) che ha dichiarato inammissibile, per mancanza dei presupposti soggettivi ed oggettivi, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla procura della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, nei confronti della sentenza 14 febbraio 2011, n. 248 con cui il Tribunale di Trento in composizione monocratica, escludendo la fondatezza dell’azione risarcitoria promossa dal sostituto procuratore generale presso la suddetta procura nei confronti di supposte frasi diffamatorie a lui rivolte attraverso la stampa, avrebbe sanzionato il p.m. contabile per il solo fatto di aver esercitato le proprie funzioni, peraltro doverose, senza appurare le circostanze del caso concreto che hanno prodotto l’avvio delle indagini;
- j4) sentenza n. 285 del 1990, cit., con la quale fu dichiarato che “Non spetta allo Stato, e per esso alla Corte di cassazione, disapplicare disposizioni contenute in leggi regionali; va, pertanto, annullata la sentenza della Corte di cassazione che aveva disapplicato le leggi reg. Emilia-Romagna 29 gennaio 1983 n. 7, 23 marzo 1984 n. 13 e 28 novembre 1986 n. 42, contenenti la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature, degli insediamenti civili e del trasporto di liquami ed acque reflue di insediamenti civili e produttivi”;
- k) un caso particolare, in quanto ha visto coinvolta la stessa Corte costituzionale quale parte del conflitto, è quello dell’ordinanza della Consulta del 13 dicembre 2016, n. 261 (in *Giur. cost.*, 2016, 2281, con nota di D'AMICO), con la quale è stato dichiarato inammissibile, “in quanto si risolve in un mezzo di gravame di una decisione della Corte costituzionale escluso dall’art. 137, 3° comma, Cost.”, il ricorso proposto

dalla Procura della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige nei confronti del decreto 2 dicembre 2015 con cui il Presidente della Corte costituzionale, sentita la Corte, aveva dichiarato *“manifestamente irricevibile”*, disponendone la trasmissione all'archivio della cancelleria, l'istanza di correzione di errore materiale, contenuto nell'ordinanza n. 323 del 2013 della Corte costituzionale, avanzata dalla stessa Procura;

l) per l'affermazione del requisito del c.d. tono costituzionale nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni:

11) Corte cost., sentenza 21 luglio 2010, n. 259 (in *Foro it.*, 2010, I, 2610, con nota di ROMBOLI), in cui la Corte ha riconosciuto la spettanza allo Stato del potere di adottare le ordinanze di sospensione della licenza di pubblico esercizio, ai sensi dell'art. 100 del TULPS (si trattava di alcune ordinanze adottate dal Commissario del Governo per la Provincia di Bolzano o dal Questore, con le quali era stata disposta la chiusura di esercizi pubblici della zona), in quanto atti strumentali esclusivamente alla tutela della sicurezza dei cittadini, non determinano alcuna lesione delle prerogative della Provincia e non sono riconducibili ai poteri di polizia assegnati al suo Presidente in materia di esercizi pubblici, costituendo legittimo svolgimento dei compiti di ordine pubblico, riservati allo Stato;

12) sulla medesima fattispecie, cfr. la pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione, n. 3241 del 12 febbraio 2010 (in *Foro it.*, 2010, I, 2611), secondo cui *“Perché possa ritenersi sorto fra lo Stato ed una Regione, o fra Regioni, un conflitto di attribuzioni riservato alla giurisdizione esclusiva della Corte costituzionale, ai sensi dell'art 134 Cost., è necessario, oltre all'obiettivo sconfinamento di uno degli indicati enti nella sfera di competenza dell'altro, che il conflitto sia stato formalmente e direttamente sollevato dall'ente che lamenta quell'invasione, secondo le disposizioni di cui all'art. 39 l. 11 marzo 1953 n. 87; ove tale iniziativa manchi, e si abbia la doglianza di un privato, o comunque di un soggetto diverso da detti enti, volta a sostenere la lesione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, per effetto di un provvedimento che si assuma viziato da incompetenza dello Stato o della Regione che lo ha emanato, l'accertamento di tale vizio di incompetenza non è precluso al giudice ordinario od amministrativo, adito per la tutela giurisdizionale di quel diritto od interesse legittimo”* (nella specie, le sezioni unite, enunciando il principio anzidetto, hanno quindi dichiarato inammissibile l'impugnazione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano ex art. 111 Cost., per sconfinamento nella sfera riservata alla giurisdizione della Corte costituzionale in materia di conflitti di attribuzione, avverso la decisione del Consiglio di stato sul ricorso avanzato



da un privato, nei confronti del Ministero dell'interno e della Questura di Bolzano, per l'annullamento del provvedimento del Questore di sospensione della licenza di pubblico esercizio rilasciata dal Sindaco);

m) una menzione a parte merita la sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, cit. (richiamata anche dalla decisione qui in rassegna), riguardante le intese dello Stato con le confessioni religiose diverse da quella cattolica, di cui all'art. 8, comma 3, Cost.; in questo caso particolare:

m1) si trattò di un conflitto tra poteri dello Stato, azionato dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, n. 16305 del 28 giugno 2013 (in *Foro it.*, 2013, I, 2432), con la quale era stato respinto un ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, 18 novembre 2011, n. 6083 (in *Foro it.*, 2012, III, 632);

m2) in fatto, era accaduto che il Governo si era rifiutato di avviare e di concludere con l'associazione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti il procedimento per giungere all'intesa ex art. 8, comma 3, Cost., ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa;

m3) il Consiglio di Stato (con la ricordata sentenza n. 6083 del 2011) aveva affermato la giurisdizione del giudice amministrativo su tale scelta dell'amministrazione, in quanto scelta *"non insindacabile, ma presentante i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi"*;

m4) la Corte di cassazione (con la ricordata sentenza n. 16305 del 2013) aveva quindi confermato la natura non politica dell'atto, ribadendone la sindacabilità da parte del giudice amministrativo;

m5) la Corte costituzionale, investita del relativo conflitto, ha accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri statuendo come, *"alla luce di un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi protetti dagli art. 8 e 95 Cost., non sia configurabile — in capo ad una associazione che ne faccia richiesta, allegando la propria natura di confessione religiosa — una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative ex art. 8, 3° comma, Cost."*, ed affermando la spettanza al Consiglio dei Ministri del potere di *"valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla elaborazione bilaterale di una speciale disciplina dei reciproci rapporti. Di tale decisione — e, in particolare, per quel che in questa sede interessa, della decisione di non avviare le trattative — il governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al parlamento, ma non in sede giudiziaria. Non spettava perciò alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, affermare la sindacabilità di tale decisione ad opera dei giudici comuni"*;

n) sui limiti del sindacato giurisdizionale sugli atti politici, sulla evoluzione del concetto e per una casistica applicativa, oltre all'appena ricordata sentenza n. 52 del 2016, cfr. anche:

- n1) Cons. Stato, sez. V, sentenza 27 novembre 2012, n. 6002 (in *Foro it.*, 2013, III, 70, con nota di SIGISMONDI, in *Giur. it.*, 2013, 1420, con nota di GIUSTI, in *Dir. proc. amm.*, 2013, 854, con nota di CARBONE, ed in *Guida al dir.*, 2013, 2, 90, con nota di PONTE), riguardante la vicenda relativa all'individuazione della data per lo svolgimento delle elezioni regionali nella Regione Lazio, in seguito alle dimissioni del Presidente ed al conseguente scioglimento del Consiglio regionale, in cui si è affermato che *"L'atto politico, non impugnabile ai sensi dell'art. 7, 1° comma, cod. proc. amm., è caratterizzato dalla sussistenza di una libertà nel fine che impedisce, data la mancanza di un parametro giuridico di riferimento, il sindacato di legittimità"*;
- n2) Corte cost., sentenza n. 81 del 2012, cit., in cui si è affermato che *"gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principî di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo"*, con la conseguenza che *"quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principî dello Stato di diritto"*, da ciò derivandone che (come messo in luce dalla già ricordata sentenza n. 6002 del 2012 del Consiglio di Stato) *"laddove l'ambito di estensione del pur ampio potere discrezionale che connota un'azione di governo sia circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate"*;
- n3) Cons. Stato, sez. V, ordinanza 19 aprile 2011, n. 1736 (in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2011, 1346, solo massima, nonché in *Rass. avv. Stato*, 2011, 2, 56), secondo cui *"È ius receptum il principio onde l'art. 34, 1° comma, l. n. 352 del 1970 attribuisce al Consiglio dei ministri un ampio potere di valutazione nell'effettuare la proposta al Presidente della Repubblica - cui spetta l'adozione del relativo provvedimento formale - sia in ordine al momento di indizione del referendum, sia per quanto attiene alla fissazione della data della consultazione referendaria, ponendo quale unico limite indeclinabile che le relative operazioni di voto si svolgano tra il 15 aprile e il 15 giugno"*;
- n4) Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 1° ottobre 2008, n. 5067 (in *Foro it.*, 2009, III, 16, ed in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2008, 3129, con nota di CREPALDI), secondo cui *"Deve essere accolta la richiesta di sospensione cautelare della delibera del consiglio comunale di Vicenza avente ad oggetto la consultazione popolare sul progetto di ampliamento della base Usa dell'aeroporto Dal Molin, sul presupposto*

*della valutazione della illegittimità, sia pure nei limiti del procedimento cautelare, dell'atto medesimo contenente 'un auspicio' del Comune di Vicenza al momento irrealizzabile (quale quello di acquisire un'area sulla cui sdemanializzazione si sono pronunciate in senso sfavorevole le autorità competenti) e risultando la consultazione comunque inutile, ove si volesse assumere una sua connotazione 'patrimoniale', giacché non occorrono sondaggi per accertare la volontà positiva di ogni cittadino di accrescere il patrimonio del comune di appartenenza";*

- n5) Cons. Stato, sez. IV, ordinanza 29 luglio 2008, n. 3992 (in *Foro it.*, 2009, III, 16; *Riv. giur. ambiente*, 2008, 1031, con nota di GUARINO), in cui si è affermato che *"L'atto di assenso del governo italiano alla richiesta del governo statunitense per lo sviluppo dell'area dell'aeroporto Dal Molin per l'insediamento delle strutture dell'esercito americano si inserisce in un accordo bilaterale internazionale fra l'Italia e gli Stati Uniti d'America e costituisce quindi espressione di potere politico, come tale insindacabile a livello giurisdizionale"* (nella specie, è stata annullata l'ordinanza con cui il giudice di primo grado aveva concesso la sospensione cautelare del provvedimento impugnato);
- n6) Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3053 (in *Foro it.*, 2009, III, 650, ed in *Giur. it.*, 2009, 745, con nota di BELLIN), nella quale, premessa la sussistenza della *"giurisdizione del giudice amministrativo (non sugli atti nei quali si esprime il controllo della Corte dei conti, ma) sugli atti, preliminari all'esercizio del controllo, con cui la Corte dei conti determina di assoggettare a controllo specifici enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria o (come nel caso di specie) determinate categorie di atti adottati da un ente"*, e premesso quindi che *"Il principio della insindacabilità delle pronunce o determinazioni di controllo della Corte dei conti non trova applicazione nei riguardi degli atti preliminari all'esercizio del controllo stesso, con i quali si determina di assoggettare a controllo determinate categorie di enti o determinate categorie di atti adottati da un ente"*, si è affermato che *"Nell'esercizio del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (nella specie, della Rai-Radiotelevisione italiana s.p.a.), la Corte dei conti ben può richiedere la trasmissione, anche per un periodo prolungato di tempo, di intere categorie di atti di gestione, la cui cognizione essa ritenga necessaria od opportuna al fine di analizzare specifici aspetti della gestione finanziaria"*;
- n7) Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397 (in *Foro amm.*, 2001, 371, solo massima), secondo cui *"L'atto politico avverso il quale, ai sensi dell'art. 31 t.u. Cons. Stato non è ammessa l'impugnativa in sede giurisdizionale è connotato da due profili: soggettivo (dovendo provenire da un organo di p.a., seppure preposto in modo funzionale, all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica)*

*e oggettivo (dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione)”, giungendosi poi alla conclusione che “la delibera della Giunta regionale di revoca della precedente localizzazione della sede dell’Autorità di bacino dell’Ofanto è carente di entrambi i profili, giacché la Giunta regionale non è, salvo casi specifici, di per sé abilitata alla direzione al massimo livello della cosa pubblica - nella comune accezione del termine - e non è atto preordinato alla costituzione e salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri”;*

- n8) Cons. giust. amm. sic., 21 novembre 1997, n. 512 (in *Giust. amm. sic.*, 1997, 1155), secondo cui *“la categoria degli atti politici, elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza e che non è soggetta al controllo giurisdizionale, va definita in termini restrittivi in ossequio agli art. 24, 97 e 113 Cost.; a tale categoria vanno ricondotti solo gli atti che costituiscono espressione della fondamentale funzione di direzione ed indirizzo politico del Paese”;*
- n9) Cons. Stato, sez. IV, decisione 29 febbraio 1996 (in *Cons. Stato*, 1996, I, 171), secondo cui *“L’art. 31 t.u. 26 giugno 1924 n. 1054 configura un’ipotesi eccezionale (come tale soggetta a stretta interpretazione, anche in applicazione del principio costituzionale di cui all’art. 113 Cost.) di sottrazione al sindacato giurisdizionale di atti soggettivamente e formalmente ‘amministrativi’, sul presupposto che gli stessi costituiscano espressione della fondamentale funzione di direzione ed indirizzo politico del Paese; pertanto, alla nozione legislativa di ‘atto politico’ concorrono due requisiti, l’uno soggettivo e l’altro oggettivo: occorre, da un lato, che si tratti di atto o provvedimento emanato ‘dal governo’, e cioè dell’autorità amministrativa cui compete, altresì, la funzione di indirizzo politico e di direzione al massimo livello della cosa pubblica, dall’altro, che si tratti di atto o provvedimento emanato ‘nell’esercizio di potere politico’, anziché nell’esercizio di attività meramente amministrativa”;*
- n10) Corte cost., sentenza n. 103 del 1993, cit., che ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 15-bis della legge n. 55 del 1990, come introdotto dall’art. 1 del decreto-legge n. 164 del 1991, convertito in legge n. 221 del 1991, relativo allo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali infiltrati o condizionati dalla delinquenza mafiosa ed ha, in quella occasione, preliminarmente disatteso l’eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei Ministri nell’assunto della natura politica dei provvedimenti di scioglimento impugnati dinanzi al giudice rimettente e che sarebbero per tale ragione insuscettibili di sindacato giurisdizionale;

o) per altre ipotesi nelle quali la Corte costituzionale ha fatto riferimento alla necessità di un'intesa tra Stato e Regioni, specialmente in materia finanziaria e di coordinamento della finanza pubblica, cfr. di recente:

- o1) sentenza 23 maggio 2018, n. 103 (in *Foro it.*, 2019, I, 723, con nota di D'AURIA, ed in *Giur. cost.*, 2018, 1127, con nota di RIVOSECCHI), la quale – nel ricordare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, *“i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell’esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali [...], in quanto funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l’unità economica della Repubblica, come richiesto dai principi costituzionali e dai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”* – è giunta ad un giudizio di non fondatezza delle censure che imputavano alle disposizioni di legge (in quella sede impugnate, in tema di finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard*) la violazione del metodo pattizio nella determinazione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, a causa di un erroneo presupposto interpretativo delle Regioni ricorrenti (le quali, erroneamente, avevano ritenuto che dette disposizioni avessero loro imposto contributi ulteriori rispetto a quelli già stabiliti in sede pattizia); la Corte ha avuto qui occasione di precisare che *“il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico di conciliare l’autonomia finanziaria delle Regioni con l’indefettibile vincolo, gravante anche sulle Regioni ad autonomia speciale, di concorrere alle manovre finanziarie”,* giungendo a *“bacchettare”* le Regioni ricorrenti in quanto, *“una volta esclusa la violazione dei parametri costituzionali e statutari evocati dalle ricorrenti, non appare in alcun modo rispondente allo stesso principio di leale collaborazione il perdurante rifiuto opposto dalle autonomie speciali alla stipula degli accordi previsti dalle disposizioni impugnate”,* proprio perché *“In tema di relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie speciali, non costituisce fenomeno nuovo l’impasse determinata dalla mancata collaborazione di queste ultime alla quantificazione dell’ammontare del contributo al risanamento della finanza pubblica gravante su ciascuna di esse, e fissato complessivamente per l’intero comparto”*;
- o2) sentenza 4 luglio 2017, n. 154 (in *Foro it.*, 2018, I, 92, con nota di D'AURIA), la quale – nel premettere che *“le disposizioni genericamente riferibili a tutte le Regioni e alle Province autonome – volte ad evidenziare il coinvolgimento dell’intero settore regionale nell’obiettivo di risanamento dei conti pubblici – devono essere armonizzate con quelle riferite specificamente alle autonomie speciali, che delineano*

*per queste ultime un regime peculiare, alla luce delle forme e condizioni particolari di autonomia garantite alle Regioni speciali dall'art. 116 Cost. Ma, al tempo stesso, è necessario contemperare tale peculiare regime con la chiara volontà legislativa di coinvolgere tutti gli enti regionali nelle procedure volte alla ripartizione dei contributi alla finanza pubblica" – ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 680, della legge n. 208 del 2015 (nella parte in cui prevede, per il triennio 2017-2019, un ulteriore contributo alla finanza pubblica nazionale da parte delle autonomie speciali e, in particolare, della Regione Sardegna, malgrado l'accordo da questa stipulato con lo Stato in data 21 luglio 2014), rilevando, in motivazione, che "i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali sono regolati dal principio dell'accordo, inteso, tuttavia, come vincolo di metodo (e non già di risultato) e declinato nella forma della leale collaborazione", secondo un meccanismo che "può essere derogato dal legislatore ordinario, fino a che gli statuti o le norme di attuazione lo consentono": "Lo Stato, dunque, può imporre contributi al risanamento della finanza pubblica a carico delle Regioni a statuto speciale, quantificando, come nella specie, l'importo complessivo del concorso, e rimettendo alla stipula di accordi bilaterali con ciascuna autonomia, non solo la definizione dell'importo gravante su ciascuna di esse, ma, eventualmente, la stessa riallocazione delle risorse disponibili, anche a esercizio inoltrato"; da ciò deriva che "la determinazione unilaterale del concorso finanziario contenuta nella prima parte del primo periodo del comma 680 deve essere letta in connessione alla disposizione prevista nel terzo periodo, secondo cui '[f]ermo restando il concorso complessivo di cui al primo periodo, il contributo di ciascuna autonomia speciale è determinato previa intesa con ciascuna delle stesse'. In tal modo, la disposizione risulta conforme ai principi appena illustrati".*