federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

LA CORTE COSTITUZIONALE, ARBITRO DEL CONTENZIOSO STATO-REGIONI, FRA ESIGENZE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA E TUTELA DELL'AUTONOMIA REGIONALE*

di

Tanja Cerruti

(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino)

9 ottobre 2013

Sommario: 1. La Corte costituzionale, le Regioni e la crisi. – **2.** La Corte costituzionale come arbitro dei rapporti fra Stato e Regioni. – **3.** Il ruolo della Corte costituzionale dopo le modifiche del Titolo V. **3.1.** *I profili d'incompiutezza della riforma e la necessità di porvi rimedio*. **3.2.** *L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*. **3.3.** *La potestà legislativa*. – **4.** Il ruolo della Corte costituzionale nella crisi. - **5.** La giurisprudenza costituzionale "della crisi" sulla forma di governo regionale. **5.1.** *La sentenza 198/2012 e la penalizzazione dell'autonomia regionale*. **5.2.** *Le vicende successive*. **5.3.** *Lo scioglimento sanzionatorio dei Consigli regionali*. - **6.** La giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica. **6.1.** *I giudizi di legittimità costituzionale in via principale dopo la modifica del Titolo V: definizione del parametro*. **6.2.** *Il coordinamento della finanza pubblica prima della crisi (2001-2009). Cenni*. **6.3.** *La giurisprudenza costituzionale nella crisi*. **6.4.** *La più recente giurisprudenza della Corte: un segnale di cambiamento o una conferma travestita?* – **7.** Considerazioni conclusive.

1. La Corte costituzionale, le Regioni e la crisi.

La situazione, quasi unanimemente definita di crisi, nella quale versa il nostro sistema economico (e, oserei dire, politico) si sta ripercuotendo significativamente, da alcuni anni,

* Articolo sottoposto a referaggio.

anche sulla giurisprudenza costituzionale relativa al contenzioso fra Stato e Regioni, suscitando negli studiosi interrogativi e perplessità sotto diversi punti di vista.

Com'è ben noto, infatti, in nome dell'esigenza di porre rimedio alle condizioni finanziarie effettivamente critiche nelle quali versa il nostro Paese, il Governo e - in via quasi sempre successiva – il Parlamento sono intervenuti in modo piuttosto incisivo in molti settori della vita dello Stato, condizionando pesantemente, in parecchi casi, anche il sistema delle autonomie territoriali.

Questo ha portato, per quanto concerne la sfera regionale, ad un arricchimento del contenzioso costituzionale che, già piuttosto elevato nei numeri nello scorso decennio, si è trovato ad affrontare questioni nuovamente molto delicate, "decisive" per gli equilibri fra gli enti territoriali che compongono la nostra Repubblica, "indicative" del ruolo che nella determinazione di tali equilibri svolge la Corte costituzionale.

Questa seconda chiave di lettura – la giurisprudenza costituzionale della crisi sui rapporti fra Stato e Regioni come elemento indicatore del ruolo della Corte costituzionale nel sistema delle autonomie – verrà qui utilizzata nel tentativo di dare un contributo, partendo dall'esame di alcune rilevanti pronunce della Consulta dell'ultimo periodo, al dibattito sull'idoneità del combinato disposto degli artt. 127 e 134 della nostra Costituzione a rispecchiare ancora (ammesso che lo abbia mai fatto) ed in quale misura quello che invece avviene nella prassi.

2. La Corte costituzionale come arbitro dei rapporti fra Stato e Regioni.

Il dibattito sul ruolo che la Corte costituzionale svolge nella definizione dei rapporti fra Stato e Regioni è nato con le stesse Regioni. Il carattere decentrato che si voleva attribuire al nostro ordinamento ha costituito anzi una delle argomentazioni utilizzate in Assemblea costituente a sostegno dell'idea di prevedere un organo di giustizia costituzionale[1].

La giurisprudenza costituzionale dei primi decenni si è trovata a risolvere questioni dall'impatto politico notevole[2], che solo marginalmente hanno toccato il sistema delle autonomie territoriali[3].

---

[1] G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 484.

[2] E' stato autorevolmente affermato che la Corte si è posta come "istanza di compensazione di conflitti sociali non mediabili e non risolubili attraverso gli ordinari congegni di formazione della volontà politica", E. Cheli, *Prefazione*, in G. D'Orazio, *La genesi della Corte costituzionale*, Edizioni di Comunità, 1981, p. 15; sulla politicità delle sue scelte, F. Modugno, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, 1982; Id., *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV., Scritti su *La giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, 1985, p. 580; in relazione all'attività degli anni 70-80, S. Grassi, *Osservazioni sul "nuovo ruolo" della Corte costituzionale nella forma di governo*, in R. Romboli (cur), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Atti del seminario di Pisa del 5/05/90, Giappichelli, 1991, p. 154, s. e, in riferimento alla fase di smaltimento dell'arretrato in cui la Corte costituzionale è stata impegnata tra il 1987 e il 1989, B. Caravita, *Alcune riflessioni*

Anche dopo l'istituzione delle Regioni ordinarie, la percentuale di giudizi costituzionali che riguardavano gli enti territoriali non era lontanamente paragonabile a quella che caratterizza oggi la sfera di attività del Giudice delle leggi.

La possibilità di rimediare alla presunta illegittimità delle leggi regionali durante la fase di negoziazione che seguiva al rinvio governativo, unita all'asserito "antiregionalismo" che, sin dalle prime pronunce, la Consulta avrebbe manifestato, portando alla c.d. "fuga dalla Corte" delle Regioni, hanno ulteriormente contribuito all'alleggerimento di questo tipo di contenzioso.

Nel merito, le sentenze del c.d. primo regionalismo hanno però fatto emergere strumenti ermeneutici che, oltre ad essere in parte ancora utilizzati, hanno da subito rivelato l'importanza del ruolo della Corte nella definizione delle questioni regionali ed hanno posto all'attenzione degli studiosi problematiche tuttora attuali.

Fra i principali strumenti ermeneutici si pensi alla lettura generosa del parametro dell'interesse nazionale; alla legittimazione, problematica dal punto di vista della gerarchia delle fonti, della funzione statale d'indirizzo e coordinamento; all'auspicio, accennato, ad una concezione cooperativa dei rapporti fra Stato e Regioni[4].

Fra le problematiche frequentemente dibattute si annoverano, ad esempio, l'opportunità di mantenere, nei giudizi in via principale, la differenza fra Stato e Regioni nella modulazione dell'interesse a ricorrere, con la riserva al primo di una sfera di controllo molto più ampia, prevista dalla Costituzione anche dopo la revisione del Titolo V, ma su cui la Corte è intervenuta con importanti precisazioni[5] o l'opportunità che le Regioni contribuiscano in via

---

sulla collocazione della Corte costituzionale nel sistema politico dopo la fase dello "smaltimento dell'arretrato", in R. Romboli (cur), *op. cit*., p. 44, ha affermato che Essa si è trovata "al crocevia di spinte politiche", che l'hanno portata a risolvere questioni molto importanti, pur non sempre percepite come tali dall'opinione pubblica.

[3] Sulle cifre del contenzioso costituzionale dei quindici anni successivi all'istituzione delle Regioni ordinarie v. S. Bartole, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (cur), *Regioni e Corte costituzionale. L'esperienza degli ultimi 15 anni*, F. Angeli, 1988, p. 19-69; sull'andamento dei conflitti di attribuzione nello stesso periodo M. Villone, *Analisi quantitative e notazioni ricostruttive*, *ibidem*, p. 159-174.

[4] Sugli "strumenti operativi" elaborati dalla Corte in riferimento ai giudizi sulle Regioni v. F. Modugno, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 1981, p. 1662; S. Staiano, *Le aree del conflitto*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (cur), *op. cit.*, p. 237, ss (sull'interesse nazionale); E. Bindi, *La garanzia della Costituzione. Chi custodisce il custode?*, Giappichelli, 2010, p. 64, ss.

[5] Sul punto v., per il periodo precedente al 2001, G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1977, p. 134, ss; F. Dimora, *I problemi processuali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (cur), *op. cit*., 96, ss; E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (cur), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Giappichelli, 1999, p. 215, ss; E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (cur), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Giappichelli, 2002, p. 133, ss. Per il periodo successivo, E. Malfatti, *Le regioni e gli enti locali*, in R. Romboli (cur), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, ESI, 2006, p. 124; R. Romboli, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le*

diretta o, come sostenuto da alcuni, attraverso l'auspicata Seconda Camera regionale, all'elezione di una parte dei giudici costituzionali[6].

Sicuramente, le pronunce della Corte costituzionale si sono dimostrate sin dall'inizio fondamentali per permettere l'attuazione di un testo costituzionale che non solo era nuovo, ma introduceva nella nostra tradizione un ente che prima non c'era.

Con il tempo, tali pronunce sono diventate anzi l'"ago della bilancia"[7] in quella tensione fra tendenza centralistica e aspirazioni autonomistiche che caratterizza gli ordinamenti multilivello[8], portando così la Corte a svolgere il ruolo di un vero e proprio arbitro.

Quanto agli esiti di tale arbitraggio, la dottrina è divisa fra coloro che ritengono che la Corte abbia sempre dato del regionalismo italiano una lettura conforme a quella che emergeva dalle disposizioni statali e coloro che ritengono invece che Essa sia stata libera interprete delle

---

prospettive per il loro superamento, *ibidem*, p. 788, ss; M. Belletti, *Il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi e gli atti con forza di legge*, in L. Mezzetti, M. Belletti, E. D'Orlando, E. Ferioli (cur), *La giustizia costituzionale*, CEDAM, 2007, p. 396; S. M. Cicconetti, *Lezioni di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2010, p. 64, ss; M. Cecchetti, *La "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizi di costituzionalità in via principale*, in *federalismi*, 15/11; E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*, in *consultaonline*, 2012 che, commentando la sent. 22/12, osserva come la Corte vi abbia affermato il concetto di "ridondanza"; A. Gragnani, *Il significato costituzionale della tutela delle competenze e la legittimazione ad agire delle Regioni nel giudizio in via principale: prime note*, in *ISSiRFA*, 2012.

[6] L'idea, affrontata da molti studiosi, è stata condivisa dopo la riforma da C. Fusaro, *Osservazioni lampo*, in *forumcostituzionale.it*, 2001 (solo in attesa della Seconda Camera, cui il compito dovrebbe poi spettare); con alcune riserve, da M. Carli, *La "regionalizzazione" riguarda anche la Corte*, in A. Anzon (cur), *La composizione della Corte costituzionale. Situazione italiana ed esperienze straniere*, Atti del Seminario, Roma, 14/03/03, Giappichelli, 2004, p. 199; limitatamente alla designazione da parte di una Camera federale, da P. Carrozza, *La Cour d'Arbitrage belga come corte costituzionale*, CEDAM, 1985, p. 163; L. Pesole, *Composizione della Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in A. Anzon (cur), *op. cit*., p. 46, ss. Sono invece contrari alla nomina di giudici di estrazione regionale S. Bartole, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (cur), *op. cit.*, p. 70, che ricorda come l'idea fosse cara soprattutto alle Regioni speciali e propone al massimo alcuni correttivi, come la proposta di una rosa di nomi da parte dei consigli regionali; R. Chieppa, *Intervento*, in A. Anzon, *op. cit*., p. 251, ss; G. Zagrebelsky, *Principi e voti, La Corte costituzionale e la politica*, G. Einaudi, 2005, p. 55. A. Ruggeri, *"Regionalizzazione" apparente e "politicizzazione" evidente della Corte costituzionale attraverso la modifica della sua competenza*, in *forumcostituzionale.it*, 2001, ricorda che la Consulta rappresenta "qualcosa", non "qualcuno". Proponeva invece una divisione della Corte in sezioni M. Scudiero, *Linee propositive*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (cur), *op. cit*., p. 246.

[7] Si riprende qui la nota definizione di E. Cheli, *Prefazione*, cit., p.16, che vede nella giurisprudenza dei primi 25 anni della Corte uno scostamento dal modello costituzionale, ma un avvicinamento all'"intuizione di fondo che sembrò animare l'intero lavoro costituente", in base alla quale il nuovo organo avrebbe dovuto essere «un fattore dinamico del pluralismo istituzionale, una sorta di ago della bilancia dello "stato delle autonomie" e di percorso di emergenza per la trasmissione delle domande sociali». L'espressione è poi stata utilizzata, in riferimento al periodo successivo alla modifica del Titolo V, da A. Pioggia, L. Vandelli, *Introduzione*, in A. Pioggia, A. Vandelli (cur), La *Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, 2006, p. 8, che definiscono la giurisprudenza della Corte "ago della bilancia" del nuovo assetto istituzionale, "al punto che la descrizione di questo non sarebbe completa se non si tenesse conto anche di quella".

[8] L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pioggia, A. Vandelli (cur), *op. cit*., 43.

questioni di volta in volta sottopostele, indipendentemente dal fatto che così facendo sostenesse le ragioni dell'autonomia o quelle del centralismo[9].

3. Il ruolo della Corte costituzionale dopo le modifiche del Titolo V.

3.1. I profili d'incompiutezza della riforma e la necessità di porvi rimedio.

Le modifiche del Titolo V hanno avuto, almeno a prima lettura, un impatto molto forte sul disegno autonomistico del nostro ordinamento.

Il ribaltamento del criterio di riparto delle competenze legislative e la possibilità di sue ulteriori differenziazioni, la modifica delle regole che presiedono all'allocazione delle funzioni amministrative (in recepimento di quanto già introdotto per via legislativa), l'ampliamento della potestà statutaria, sia dal punto di vista della paternità della fonte sia, e soprattutto, per quanto concerne la determinazione della forma di governo regionale, l'espansione dell'autonomia in campo finanziario che emerge dal nuovo testo dell'art. 119, sono solo alcuni degli aspetti che hanno indotto inizialmente a pensare che si stesse affermando un sistema profondamente diverso da quello, caratterizzato da un timido regionalismo, che, sulla scia del disegno dei costituenti, aveva preso piede a partire dagli anni 70.

Come attenta dottrina ha prontamente sottolineato, la portata innovativa della riforma non ha tardato in realtà a rivelare i suoi punti deboli, che si sono tradotti in un'oggettiva difficoltà di far funzionare un sistema in presenza di regole diverse dalle precedenti ma non ancora "autosufficienti". Si pensi, per citare la norma che ha dato luogo al più elevato numero di controversie, all'art. 117, per quanto in particolare concerne l'incompletezza e l'indeterminatezza dei cataloghi contenutivi[10].

---

[9] Per il primo gruppo si pensi ad esempio a G. Berti, *Corte costituzionale e autonomie territoriali*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *op. cit*., p. 323; G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, 1988, p. 512 (che ritiene che la Corte non abbia mai "fatto emergere un disegno regionalista alternativo a quello del Governo", sia quando questo comprimeva l'autonomia regionale, sia quando la valorizzava); V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in AIC, *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Atti del convegno annuale, Roma, 27-28/10/06, Jovene, 2010, p. 109, ss; al secondo gruppo allude P. Carrozza, *La Cour d'Arbitrage belga come corte costituzionale*, CEDAM, 1985, p. 98 (che vi annovera ad esempio Paladin) e vi rientra E. Bindi, *op. cit*., p. 64. In riferimento alle pronunce della fase dello smaltimento (1987-89) M. Carli, *Problemi e riflessioni sulla giurisprudenza della Corte in materia regionale*, in R. Romboli (cur), *op. cit*., p. 53, s. ravvisa un "bilanciamento più equilibrato tra unità della Repubblica e promozione delle autonomie locali", che viene graduato diversamente, privilegiando il primo se sono in gioco interessi nazionali forti (finanza pubblica, ambiente, pianificazione o programmazione nazionale) e riconoscendosi invece il ruolo politico e non solo amministrativo delle Regioni negli altri casi.

[10] Definisce l'art. 117 "la parte più infelice della riforma del Titolo V" F. Bassanini, *Postfazione. Riforma della riforma o ritorno al passato?*, in L. Vandelli, F. Bassanini, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Il Mulino, 2012, p. 512.

Le vicende politiche successive al 2001, con l'alternanza della maggioranza al governo e il perseguimento del tentativo di varare, nell'ambito di una revisione costituzionale di più largo respiro, una "riforma della riforma" del Titolo V, non hanno facilitato il processo di implementazione per via legislativa delle nuove norme costituzionali, che si è arrestato anzi sulla soglia di pochi provvedimenti, rimasti a loro volta in parte privi di attuazione[11].

In questo contesto complessivamente incerto, le Regioni hanno provato a seguire le linee guida che emergevano dal nuovo testo, ma la loro lettura si è scontrata spesso con quella, divergente, dello Stato.

Tutti i nodi irrisolti della riforma sono arrivati così al pettine della Consulta che, nel tentativo di districarli, si è trovata a "riscrivere", forse suo malgrado[12], il titolo V della Costituzione. Tale opera di "riscrittura" non ha risparmiato quasi nessuno degli aspetti toccati dalla revisione. Volendo qui operare una selezione, si farà cenno solo alle decisioni che hanno inciso sull'autonomia statutaria e sull'esercizio della potestà legislativa, risultate particolarmente significative sia per il loro impatto sul nuovo sistema, sia perché hanno messo in luce l'importanza del ruolo della Corte.

3.2. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie.

In riferimento agli Statuti ordinari, la giurisprudenza costituzionale ha dettato regole importanti sia sul procedimento di adozione che sui contenuti.

Per il primo aspetto, i punti più rilevanti hanno riguardato, com'è noto, la successione temporale fra i diversi momenti previsti dall'art. 123, su cui la Corte ha sancito la precedenza delle questioni di legittimità costituzionale sul referendum e la possibilità di dare attuazione al nuovo art. 123 sia con l'adozione di un nuovo testo, sia con la revisione parziale di quello previgente[13].

Più controverse e problematiche si sono rivelate invece le pronunce che hanno inciso sui contenuti dello Statuto e che si possono suddividere in due filoni, concernenti, rispettivamente, la forma di governo e i c.d. contenuti ulteriori.

Sulla forma di governo, le ben note sentenze 304/2002 e 2/2004, "rafforzate" dalla successiva 12/2006 (che ha avuto però un impatto di minore rilievo), hanno operato un'ampia restrizione dei margini di autonomia riconosciuti alle Regioni ordinarie nella scelta delle dinamiche che

[11] Le principali leggi adottate in attuazione del Titolo V sono la l. 131/2003, le cui deleghe non hanno a propria volta trovato attuazione; la l. 11/2005 e, in tempi a noi più vicini, la l. 42/2009.

[12] In proposito si pensi all'ormai celebre definizione dell'allora presidente della Corte costituzionale Zagrebelsky sulla "supplenza non richiesta e non gradita" che la Consulta avrebbe esercitato, in *La giustizia costituzionale nel 2003*, Conferenza stampa del 2/04/04, in *cortecostituzionale.it*.

[13] V., fra le principali pronunce in materia, le n. 304/02; 445 e 469/05; 12/06.

devono caratterizzare i rapporti fra i loro organi, riducendola di fatto all'opzione fra la vecchia forma di tipo assembleare e quella, di tipo presidenziale, disegnata dal testo costituzionale del 1999[14]. Scelta da tutte le Regioni italiane (speciali comprese), la seconda si ripropone quindi in versioni molto simili nei venti ordinamenti, riproducendo una situazione di uniformità[15] analoga al periodo precedente la riforma (cui fa eccezione il riconoscimento all'autonomia statutaria del potere di procedere all'allocazione della potestà regolamentare).

Sempre in relazione alla forma di governo, la Corte è poi stata chiamata a fare luce sulla suddivisione delle competenze fra Statuto, legge statale e legge regionale nella determinazione del sistema elettorale degli organi regionali e nella previsione dei relativi casi di ineleggibilità o incompatibilità ex artt. 122 e 123 Cost.

A proposito invece dei c.d. contenuti ulteriori, occorre menzionare le tre dibattute pronunce del 2004 (n. 372, 378, 379) con cui la Corte, riconoscendo alle norme di principio degli Statuti solo un valore culturale e politico, ha ritenuto che esse non rappresentino un *vulnus* alla Costituzione proprio in quanto prive di efficacia giuridica. Fermo restando che gli Statuti regionali non possono disporre la tutela di diritti umani non previsti dalla Costituzione, una dichiarazione d'illegittimità avrebbe forse dimostrato una maggiore considerazione del valore normativo delle norme in essi contenute.

3.3. La potestà legislativa.

L'ambito nel quale la giurisprudenza della Corte ha indubbiamente contribuito nel modo più rilevante nel far vivere (o forse sopravvivere) la riforma è quello dell'art. 117, soprattutto per quanto riguarda l'assegnazione delle diverse materie (o "non materie"!) ai due legislatori potenzialmente competenti.

La dottrina ha ripetutamente messo in luce le problematiche relative ai criteri redazionali che caratterizzano i cataloghi di materie contenuti nel secondo e terzo comma di tale disposizione,

[14] Sull'importanza della giurisprudenza costituzionale nel modellare la forma di governo regionale la letteratura è vastissima. Si richiamano qui per tutti A. Morrone, *Regioni senza futuro?* (intervento alla tavola rotonda "La forma di governo regionale alla prova dell'attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali", nell'ambito del Convegno "L'attuazione degli Statuti regionali, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa), in *forumcostituzionale.it*, 2008; E. Crivelli, *Corte costituzionale, forma di stato e forma di governo*, in R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (cur), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Atti del Seminario di Stresa, 12/11/10, Giappichelli, 2011, p. 77. In commento alla sentenza 12/06, A. Buratti, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 99. Ritiene che, complessivamente, gli Statuti stiano in un "cerchio stretto", sotto il profilo del procedimento, contenuto e limiti, A. Ruggeri, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, relazione al Convegno "Il giudizio di costituzionalità sulle leggi regionali: Italia e Spagna a confronto", Udine, 5/05/06, in *forumcostituzionale.it*, 2006.

[15] L'espressione è utilizzata da M. Olivetti, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti a "rime obbligate"?*, in *issirfa.cnr.it*, 2007, p. 3.

problematiche che derivano dal fatto che alcune materie non sono state inserite al posto giusto, o in quanto omesse o in quanto menzionate nel catalogo sbagliato, mentre altre sono state invece ripartite fra le diverse tipologie di competenza in modo foriero di incertezze. In proposito, si pensi al pluricitato esempio dell'omissione, fra le materie statali, di taluni titoli come il codice della strada o le poste, che la clausola del comma 4 vorrebbe di competenza regionale[16], ovvero all'inserimento nella competenza concorrente delle grandi reti di energia o, infine, alla difficoltà di suddividere con precisione la disciplina dell'istruzione, spalmata fra diversi titoli competenziali[17].

La giurisprudenza della Corte non ha però solo tentato d'individuare il legislatore competente e di colmare, ove possibile, le lacune del nuovo testo (solitamente dilatando al massimo la lettura di alcune "etichette" di materie statali per ricomprendervi ambiti che si riteneva non potessero essere disciplinati che al livello centrale), ma è andata oltre e ha dato un contributo decisivo alla lettura del nuovo Titolo V inventando (o riesumando[18]) due meccanismi che hanno permesso d'introdurre, nel sistema teoricamente rigido basato sugli elenchi, un'ampia flessibilità.

Si tratta dei ben noti istituti delle materie trasversali e della chiamata in sussidiarietà.

Il riconoscimento, da parte della Consulta, della trasversalità di alcuni titoli competenziali del secondo comma dell'art. 117 (LEP, concorrenza, ordinamento civile) permette allo Stato di disciplinare con proprie leggi (e anche regolamenti) settori e ambiti che sarebbero almeno parzialmente riservati alla legislazione regionale, consentendo così, secondo autorevoli opinioni, anche il recupero di quell'"interesse nazionale" che la revisione del 2001 avrebbe dovuto eliminare dai parametri di costituzionalità delle leggi regionali[19].

---

[16] Sulla individuazione, operata dalla Corte, delle materie che si possono ascrivere alla competenza residuale v., fra i contributi recenti, M. Carrer, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Giuffré, 2012, p. 238. In generale, però, è stato rilevata la fragilità della "barriera" costituita da tali materie di fronte alla legislazione statale, P. Cavaleri, *Le definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. Tarchi (cur), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, 2006, p. 38.

[17] Definisce "esacerbati" i rapporti fra i due enti in materia P. Scarlatti, *Perplessità e cautele sui criteri attinenti al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia d'istruzione, tra distinzioni incerte e prospettive di legificazione* (nota a sentenza 92/11), in *Giur. It.*, 2012, p. 772, ss.

[18] Già nel 1988, infatti, S. Staiano, *op. cit.*, p. 207, parlava della "trasversalità" di materie come la potestà tributaria, che non si poteva definire come materia *tout court* e che si "riconnetteva trasversalmente alle materie di competenza regionale".

[19] La letteratura su questi temi è notoriamente molto ampia. Si vedano, per tutti, P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2012, p. 85, ss. Si dice invece contrario all'uso, da parte della giurisprudenza costituzionale, di tutte le espressioni "ibride", come materie "in senso proprio" e "in senso non proprio", P. Maddalena, *Come si determina la materia di cui all'art. 117 Cost*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 307, ss. Sul "recupero", da parte della Corte, dell'interesse nazionale C. Rossano, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del Titolo V*, in *federalismi.it*, 1/07, p. 2; A. Barbera, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, p. 559 (secondo cui, grazie alla Corte, questo, "cacciato dalla porta, sarebbe rientrato dalla

La chiamata in sussidiarietà, elaborata dalla Corte con il non deplorevole intento di assicurare il rispetto del principio di legalità e di garantire alle funzioni amministrative svolte su scala nazionale una disciplina uniforme, è stata ritenuta un elemento di vera e propria rottura della linea che la riforma del 2001 avrebbe voluto far passare, consentendo non solo un riaccentramento del potere in mano allo Stato, ma un riaccentramento che sfugge alla possibilità di essere predeterminato, essendo soggetto alla valutazione caso per caso, da parte dello Stato e, in ultima istanza, della stessa Corte[20].

Il tema dell'allocazione delle competenze richiama anche quello dei criteri interpretativi cui la Corte ha dovuto fare ricorso, in mancanza di leggi chiarificatrici, per assegnare le varie materie al loro legislatore.

Oltre ai criteri storico, sistematico e teleologico o funzionale, la Consulta è ricorsa a quello della prevalenza, quasi sempre ravvisata in capo allo Stato e, nell'impossibilità di determinare quali siano gli interessi nella fattispecie prevalenti, ha imposto il ricorso alla leale collaborazione che, spinta dal nobile intento di realizzare un regionalismo collaborativo, permette di fatto di compensare l'invasione, più o meno importante, delle prerogative regionali, rischiando anche d'"ingessare" il sistema[21].

Negli anni successivi alla riforma del Titolo V la Corte costituzionale, complice la mancata previsione di periodi transitori e, soprattutto, di norme attuative e chiarificatrici della riforma stessa, si è resa quindi interprete del nuovo testo costituzionale, riempiendone le lacune, chiarendone gli aspetti dubbi, ribaltandone forse talvolta gli intenti[22] ma soprattutto fugando i

---

finestra"); sulla dichiarazione di "morte presunta" dell'interesse nazionale, F. Giuffré, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Giappichelli, 2012, p. 78.

[20] Sostiene che, con la sussidiarietà legislativa, la divisione delle competenze è divenuta flessibile I. Ruggiu, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale 303 del 2003 e 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, p. 866, ss; mentre E. Frontoni, *Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese "forti" a "fortissime"*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur), *"Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, ESI, 2007, p. 411, afferma che "il giudice costituzionale appare sempre più come un arbitro o meglio come un garante delle regole del gioco, regole che, peraltro, contribuisce esso stesso a creare".

[21] Sui criteri interpretativi utilizzati dalla Corte v., fra i numerosi contributi, R. Bin, *Le prospettive della legislazione regionale*, intervento all'omonimo incontro, Milano, 25-26/01/06, in *forumcostituzionale.it*; M. Belletti, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 905, ss; A. Borzì, *Significato e funzione dei "nomina" delle materie nel riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 13/2008 (che annovera il coordinamento della finanza pubblica fra le materie concorrenti di cui la Corte ha dato una lettura "estensiva", per la parte di competenza statale). Sul rischio che intese troppo forti paralizzino il sistema A. Barbera, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2012 e sul fatto che in tal caso solo la Corte possa "sbloccare" la situazione, L. Vandelli, *op. cit*., p. 45.

[22] Sul punto si v., ad esempio, A. D'Atena, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in *issirfa.cnr.it*, 2006, p. 6 (che rileva come la Corte abbia preso "la decisione di decidere"); U. De Siervo, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del titolo V e la sua mancata attuazione*, 2007 (intervento al seminario "*Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari*

timori, manifestati da taluni studiosi trent'anni fa, che si potesse verificare una fase di "attenuazione della sua presenza" nel sistema[23].

Tale poderosa opera, di cui si sono voluti menzionare qui solo due ambiti d'intervento, ha però portato la Corte a svolgere di fatto un ruolo che sembrava andare oltre i titoli di competenza attribuitile dall'art. 134 Cost. Questa importante ridefinizione o autoridefinizione del ruolo del giudice delle leggi, avvenuta nella prassi ma non supportata da una modifica costituzionale, si sta ulteriormente evolvendo, negli ultimi anni, verso scenari ancor più indefiniti in cui, a fronte di una generale alterazione dell'ordinario funzionamento dei poteri statali (si pensi, emblematicamente, al ricorso alla decretazione d'urgenza come normale strumento di legiferazione o al ruolo assunto dal Capo dello Stato[24]), anche la Consulta si trova a prendere posizioni e a giungere a conclusioni che la contingente situazione di crisi, da tutti ormai invocata a baluardo di qualunque decisione (soprattutto se sospetta d'illegittimità o incostituzionalità), non sembra in grado di giustificare.

4. Il ruolo della Corte costituzionale nella crisi.

La fine del decennio scorso ha visto il compimento di un passo molto importante verso l'attuazione del nuovo (che già non era più tale) Titolo V, cioè l'adozione della legge 42/2009 che, con i decreti legislativi cui rinviava, avrebbe dovuto portare alla realizzazione del c.d. "federalismo fiscale" e, soprattutto, all'attuazione dell'art. 119.

---

e disegno federale italiano", Roma, 18/06/07), in *issirfa.cnr.it*, 2007 (che parla dell'obbligo che è gravato sulla Corte di disporre di notevole "libertà interpretativa"). Sugli esiti dell'interpretazione, quindi sul fatto che la Corte, pur non attenendosi sempre alla giurisprudenza precedente, abbia tendenzialmente continuato a favorire lo Stato, F. Mannella, *L'intervento della Corte costituzionale nel riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni*, in *Giust. Amm*., 2005, p. 1119; P. Passaglia, *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. Tarchi, *op. cit*., p. 97 (che ritiene invece come la Corte privilegi l'unità quando "le spinte centrifughe vanno troppo avanti" e l'autonomia quando «le resistenze dell'apparato statale rischiano di imporre, di fatto e per inerzia, interpretazioni "gattopardesche" del nuovo Titolo V»); M. Cecchetti, *Le riforme costituzionali del 1999-2001 sulla forma di stato dieci anni dopo. Traccia introduttiva per un dibattito che si proponga di fare un bilancio del decennio*, in *federalismi.it*, 6/10, p. 9, s. (che distingue però un primo periodo, 2002-06, in cui la Corte avrebbe operato il tentativo di ricostruire i poteri come previsto dal nuovo Titolo V, da quello successivo, in cui la giurisprudenza si appiattisce "su logiche pertinenti al vecchio modello costituzionale centralista…"); M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela dei valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, 2012, p. 53, ss; S. Staiano, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *federalismi.it*, 20/12, p. 3, che osserva come la Corte abbia "demolito l'intero apparato mitologico dl federalismo annunciato con la novella del titolo V, a partire dal ribaltamento delle competenze legislative, che era stato visto come il modo per risanare "il contrastato regionalismo italiano dal suo vizio d'incompiutezza".

[23] A. Capotosti, *Corte costituzionale e sistema politico-istituzionale*, in F. Benvenuti, F. Cuocolo, M. Scudiero (cur), *La Costituzione fra attuazione e revisione. Lo Stato in una società pluralista*, Atti del Convegno di Roma, 3-5/12/1982, Giuffré, 1983, p. 137.

[24] G. Azzariti, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, in *costituzionalismo*, 2013. La correlazione fra situazioni di crisi e dilatazione del ruolo degli organi di garanzia veniva già rilevata da Schmitt, come ricorda E. Cheli, *Introduzione*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *op. cit.*, p. 17.

Questo momento è stato invece caratterizzato dalla diffusione e dal progressivo peggioramento della crisi economica. Nel nostro Paese, la crisi si è quasi subito riverberata anche nei rapporti fra lo Stato e le autonomie territoriali, portando il primo ad adottare una serie di misure che, con il dichiarato fine di limitare la spesa pubblica, hanno inciso e incidono in misura non indifferente sull'esercizio delle competenze e, più in generale, sull'autonomia (non solo finanziaria) delle seconde.

Le Regioni (su cui si concentra l'attenzione di questo lavoro, pur dandosi atto del fatto che la legislazione dell'ultimo triennio è intervenuta o ha cercato d'intervenire pesantemente anche sull'assetto degli enti locali[25]) non sono naturalmente rimaste inerti di fronte all'ingerenza dello Stato in ambiti di competenza ritenuti propri e hanno quindi cercato giustizia rivolgendosi alla Corte costituzionale, strada che anche lo Stato continua a tentare nei confronti delle leggi regionali che reputa non rispettose delle misure finanziarie.

La Corte si trova così ancora una volta a dover dare delle risposte che, sia per le oggettive criticità della situazione economica e le pressioni che ne derivano dall'esterno, sia per la peculiarità del momento politico che il nostro Paese sta attraversando, risultano particolarmente difficili. Una volta trovate, tali risposte dimostrano però che la funzione e il ruolo del giudice costituzionale stanno sempre più cambiando e che, almeno per quanto riguarda il contenzioso fra Stato e Regioni, vanno oltre i limiti segnati dal testo costituzionale ma, forse, anche oltre quelli, più flessibili, che la Corte si era ridisegnata all'indomani della modifica del Titolo V.

A dimostrazione del fatto che la linea seguita dalla Consulta la porta spesso ad esondare dall'alveo delle sue competenze si è ritenuto opportuno prendere qui nuovamente in considerazione, a titolo esemplificativo, due sole categorie di pronunce e cioè quelle che hanno inciso, rispettivamente, sulla forma di governo regionale e sul riparto della potestà legislativa, per quanto in particolare concerne l'uso del parametro costituzionale della materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

5. La giurisprudenza costituzionale "della crisi" sulla forma di governo regionale.

5.1. La sentenza 198/2012 e la penalizzazione dell'autonomia regionale.

La giurisprudenza della Corte costituzionale che ha inciso sulla forma di governo regionale ha avuto ad oggetto alcune delle misure emergenziali introdotte dal Governo negli scorsi anni e

[25] La maggior parte delle innovazioni legislative che hanno travolto le province è però venuta meno o per effetto della mancata conversione in legge o per l'intervento della Corte, che si è pronunciata con la recente sentenza 220/13.

in particolare, per quanto si avrà modo qui di vedere, quelle di cui al d.l. 138/2011, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo,* poi l. 148/2011 e al d.lgs. 149/11.

Il d.l. 138 è stato oggetto d'impugnazione, da parte regionale, sotto diversi profili.

Uno di questi ha riguardato l'art. 14, intervenuto in materia di organi di governo regionali con il fine di ridurre la spesa pubblica. La versione originaria del testo prevedeva infatti al c. 1 che "Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni, ai fini della collocazione nella classe di enti territoriali più virtuosa di cui all'art. 20, c. 3 del d.l. 6/7/11, n. 98, convertito con modificazioni, dalla l. 15/7/11, n. 111, oltre al rispetto dei parametri già previsti dal predetto art. 20[26], debbono adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri:…" I parametri concernono: a) il numero massimo dei consiglieri regionali, che lo stesso d.l. determina, vietando peraltro alle Regioni che ne siano eventualmente al di sotto di procedere ad un aumento; b) il numero massimo degli assessori regionali, che il d.l. fissa in un quinto del numero dei consiglieri, arrotondato per eccesso; c) la riduzione degli emolumenti e delle indennità spettanti ai consiglieri "entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento"; d) la retribuzione dei consiglieri regionali in base all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio; e) l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica sulla gestione dell'ente, destinato a raccordare il proprio operato con la sezione regionale della Corte dei Conti; f) il passaggio al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali.

Il c. 2 dell'art. 14 prevedeva che le disposizioni di cui al comma precedente si applicassero anche alle Regioni speciali e Province autonome al fine di consentire, nei confronti delle stesse, l'operatività dei meccanismi perequativi e solidali previsti dalla l. 42/09 (all'art. 27) e delle misure premiali o sanzionatorie previste da altre leggi.

Pochi mesi dopo, il c. 1 è stato modificato dalla l. 183/11 che, abrogando il riferimento della finalità della collocazione delle Regioni nella classe degli enti territoriali più virtuosa, ha semplicemente previsto che le Regioni "adeguano" il loro ordinamento ai parametri sopraelencati.

[26] L'art. 20, di cui nel testo, contiene una serie di prescrizioni di carattere finanziario.

L'art. 14 è stato impugnato, in taluni casi per intero, in altri limitatamente a uno dei suoi commi, da otto Regioni ordinarie, tre speciali e dalle due Province autonome, che ne hanno rilevato l'illegittimità costituzionale alla luce di molteplici parametri[27].

Una Regione ha impugnato anche l'art. della l. 183/11, che ha modificato l'art. 14 del d.l. 138/11, per violazione degli artt. 117, c. 3 e 4; 119 e 123 Cost., ritenendo che quelli che prima erano "facoltà o oneri", con tale norma sarebbero diventati obblighi[28].

Proprio l'entrata in vigore della l. 183 è stata invece addotta dallo Stato per chiedere l'inammissibilità, per difetto d'interesse, delle censure proposte dalle Regioni, ma la Corte ha riconosciuto che la sostituzione del meccanismo premiale con una disposizione dall'efficacia diretta non determinava la cessazione della materia del contendere. Quello che non ha detto è che, ad un'attenta lettura, tale modifica sembrerebbe anzi suscettibile di comprimere in misura ancor più significativa la possibilità di scelta delle Regioni[29].

---

[27] Procedendo nell'ordine numerico degli articoli costituzionali, le ricorrenti hanno ravvisato la violazione degli artt. 3 e 97 (in relazione a razionalità ed eguaglianza), dal momento che la norma impugnata discriminerebbe quelle Regioni che, avendo un numero di consiglieri inferiore al massimo consentito, non lo possono aumentare e il principio di ragionevolezza, in quanto il termine imposto per apportare le modifiche è inferiore a quello che potrebbe essere necessario in caso di impugnazione governativa o richiesta di referendum sulle leggi di modifica degli Statuti regionali; art. 3 e ragionevolezza sarebbero inoltre violati perché si produrrebbe una situazione di squilibrio fra Regioni con diverso numero di abitanti; 70, poichè con l'uso della decretazione d'urgenza si sottrarrebbe illegittimamente alle Camere la funzione legislativa; 77, in quanto il fatto che le disposizioni sui numeri di assessori e consiglieri entrino a regime solo con la legislatura successiva, ne farebbe venire meno i requisiti di straordinaria necessità e urgenza; 114, in quanto si reintrodurrebbe la "superata centralità"; 116 e diverse norme degli Statuti speciali concernenti la disciplina degli organi di governo regionali e l'autonomia finanziaria, che risulterebbero illegittimamente modificate da una fonte primaria (violandosi così anche la leale collaborazione); 117, c. 2, in quanto lo Stato ecederebbe dalle proprie competenze legislative; c. 3, per l'oltrepassamento del limite dei principi fondamentali nel coordinamento della finanza pubblica e c. 4, in quanto la disciplina inerirebbe anche a materie di potestà residuale regionale; 119, per la violazione dell'autonomia finanziaria; 122 e 123, in quanto la materia è la forma di governo, di competenza statutaria.

[28] Ricorso della Regione Veneto n. 145/2011, ripreso dal Ritenuto in fatto, punto 16.1.

[29] A. Danesi, *Una fonte statale può determinare il numero dei consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, in *Giur It*., 2013, p. 5, che parla di trasformazione della possibilità in obbligo e L. Maccarrone, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198***,** in *federalismi.it*, 19/12**,** p. 9, secondo cui la modifica amplia le differenze fra Regioni ordinarie e speciali, prima entrambe ricattate, adesso le une obbligate, le altre solo ricattate. Sul tenore possibilista del testo originario del d.l. v. F. Gabriele, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in AA. VV., *Studi in onore di A. Loiodice*, 2012, p. 397, ss., secondo cui l'adeguamento ai parametri fissati dal d.l. 138, nel suo testo originario, poteva essere letto come facoltativo, cioè applicabile dalle Regioni solo se volevano essere collocate nella classe più virtuosa; sul "ricatto finanziario" della prima stesura del d.l. v. A. Sterpa, *Il d.l. 138 del 2011: riuscirà la Costituzione a garantire l'autonomia di regioni e Comuni?***,** in *federalismi.it*, 16/11, p. 4, che giustifica però sul piano istituzionale e culturale le contromisure statali come necessarie in risposta all'atteggiamento deplorevole delle Regioni, p. 4 e 7.

Dichiarate inammissibili le questioni relative alla violazione di molti dei parametri addotti[30], nel merito la Corte ha scisso i due commi dell'articolo impugnato, salvando il primo e dichiarando incostituzionale il secondo.

L'incostituzionalità del secondo comma deriva dall'applicazione del criterio gerarchico. Le modifiche apportate all'ordinamento regionale dal d.l. 138, che ha rango di fonte primaria, sarebbero venute infatti a riscrivere il contenuto degli statuti speciali, che sono leggi costituzionali, risultando quindi per questo viziate. La violazione dell'art. 116 Cost. ha assorbito gli altri profili di censura.

La Corte ha fatto invece salvo il primo comma, non solo respingendo le censure opposte, ma cercando anche appiglio in altre norme costituzionali che ne legittimavano, anzi, ne rendevano quasi necessaria l'entrata in vigore.

Innanzitutto, Essa ha distinto la "finalità" della norma impugnata dalla "materia" cui questa ineriva.

La finalità era il coordinamento della finanza pubblica che, come la recente giurisprudenza costituzionale insegna, viene perseguita, da parte dello Stato, con la fissazione di limiti massimi di spesa, che costituiscono principio fondamentale della materia. La disposizione impugnata è quindi pacificamente costituzionale, in quanto va a fissare solo dei limiti massimi, sia per il numero dei componenti degli organi collegiali, sia per la loro retribuzione.

La materia è stata invece ravvisata nella forma di governo regionale, soggetta, come ogni altro contenuto statutario, all'"armonia con la Costituzione". Questa implica il rispetto di tutte le norme costituzionali, quindi anche degli artt. 48 (che qui rileva per l'elettorato attivo per i consiglieri) e 51 (elettorato passivo dei consiglieri e accesso agli uffici pubblici degli assessori), i quali si rifarebbero a loro volta al principio di eguaglianza, garantendo la pari rappresentanza di tutti i cittadini.

La disposizione impugnata non è quindi incostituzionale, ha concluso la Corte, sia per il fine che persegue, sia in quanto prevede, "in coerenza con il principio di eguaglianza", "criteri di proporzione fra elettori, eletti e nominati", con buona pace dell'autonomia statutaria in materia di forma di governo!

[30] La dichiarazione d'inammissibilità riguarda la pretesa violazione degli artt.: 3, per carenza d'interesse, non essendoci nessuna Regione il cui numero di consiglieri sia al di sotto di quello previsto dalla norma impugnata; 97 e principio di leale collaborazione, per difetto di motivazione; 114, per "inconferenza del parametro evocato"; 70 e 77, in quanto non rientranti nel Titolo V e comunque non suscettibili di "ridondare" sul riparto di competenze legislative.

Premessa la "ridondanza" (*excusatio non petita*…) di considerare la disposizione censurata sia dal punto di vista della sua finalità, sia dal punto di vista del suo oggetto, entrambi i profili suscitano diverse perplessità.

Per quanto riguarda il primo, il passaggio, anzi, il declassamento, di un oggetto necessario degli Statuti nell'orbita delle materie di potestà concorrente rappresenta sicuramente un *vulnus* all'autonomia regionale.

Pur essendo tale passaggio di per sé anomalo, una volta effettuatolo, la Corte si sarebbe potuta limitare a giustificare la riduzione di consiglieri e assessori e, a maggior ragione, degli emolumenti, con la necessità di contenere le spese, usando quindi, pur con talune forzature, il parametro costituzionale del coordinamento della finanza pubblica[31]. L'applicazione del numero massimo di consiglieri e di assessori previsto dal d.l. 138 per le varie realtà regionali avrebbe infatti sortito solo l'effetto di provocare dei tagli, in quanto nessuna Regione era al di sotto di tale soglia, facendo così raggiungere l'obiettivo del contenimento della spesa[32].

La Corte ha invece voluto andare oltre, analizzando la disposizione impugnata anche dal punto di vista del suo oggetto e pervenendo quindi alle conclusioni sopradescritte sulla sua legittimità. Tale soluzione ha però di fatto attratto nel limite dell'"armonia con la Costituzione" non solo le disposizioni e lo "spirito" della Costituzione, che già ci rientravano, ma anche le leggi ordinarie statali, venendo accusata di riprodurre la situazione precedente alla riforma del 1999[33]. Non a caso, la Corte ha citato, a sostegno della propria tesi, la sentenza 12/06, in cui, in modo non propriamente lineare[34], aveva affermato che gli Statuti devono rispettare la Costituzione "e le leggi ordinarie di sua diretta attuazione".

---

[31] Secondo alcuni, anche utilizzando il solo parametro del coordinamento - prescindendo dalla legittimità della sua applicazione agli Statuti - la Corte avrebbe dovuto comunque considerare la disposizione incostituzionale in quanto non rispettosa dei due requisiti che la costante giurisprudenza degli ultimi anni ritiene condizione di legittimità delle leggi statali in materia, cioè la transitorietà e la fissazione del solo limite massimo, A. Danesi, *op. cit.*, p. 11, s.

[32] Per conciliare la necessità di ridurre i costi della politica senza sacrificare l'autonomia regionale, la legge statale avrebbe potuto stabilire un limite massimo di spesa per gli emolumenti dei consiglieri, lasciando che le Regioni scegliessero fra quanti componenti suddividerlo. Questo avrebbe però comportato un *vulnus* al diritto dei consiglieri all'equa retribuzione! Sulla preferibilità di un intervento che avesse ad oggetto solo il trattamento economico v. anche R. Louvin, *La modifica dimensionale dei Consigli regionali: una trappola per le Regioni speciali*, in *Quaderni regionali*, 2012, p. 102.

[33] M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012,* in *amministrazioneincammino.luiss.it* (che ricorda come "oggetto di attrazione" sia risultata, in questo caso, la legge elettorale statale del 1968, abrogata dalla riforma del 1999); G. Ferraiuolo, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, 8/13, p. 7.

[34] F. Ghera, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/12 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/12, p. 3, secondo il quale la sentenza 198 sembrerebbe legittimare leggi mirate ad orientare l'esercizio della potestà statutaria regionale, ponendosi le premesse perché in nome del principio di eguaglianza le leggi possano limitare qualunque materia statutaria.

Oltre ad un'interpretazione estensiva del limite previsto dall'art. 123 Cost., questa pronuncia ha segnato un netto *revirement* anche sulla lettura dei contenuti da esso contemplati e, in particolare, sul potere di determinare il numero dei consiglieri.

In seguito alla riforma costituzionale del 1999, la Corte costituzionale, confortata anche dal parere della dottrina[35], ha infatti più volte affermato che la determinazione della forma di governo compete agli Statuti[36], cui è assegnata anche la previsione del numero dei consiglieri[37]. Ancora nel 2011, con la sentenza 188, la stessa Corte ha giudicato fondata, proprio per violazione dell'art. 123 Cost., la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale che, prevedendo un premio di maggioranza per la lista collegata al Presidente vincente, avrebbe potuto portare ad un aumento del numero dei consiglieri fissato dallo Statuto, ribadendo che «la composizione dell'organo legislativo regionale, dunque, rappresenta una fondamentale "scelta politica sottesa alla determinazione della "forma di governo" della Regione» (cons. dir, punto 4.1)[38].

Nella sentenza 198/12 (che ha ad oggetto la definizione di competenza fra Statuto e legge statale, non fra Statuto e legge regionale, com'era nella 188/11) il punto fermo sulla competenza statutaria viene radicalmente stravolto, pur sotto l'egida della fissazione, da parte dello Stato, del solo limite massimo (per cui v. *infra*, §6).

Prescindendo però anche dall'aspetto, di tipo formale, relativo al rapporto fra le fonti, la soluzione della Corte suscita un'immediata osservazione.

---

[35] Ben tre diversi criteri interpretativi deporrebbero infatti in tal senso: quello storico, per la differenza fra il nuovo e il vecchio art. 123, c. 1; quello letterale, in quanto l'art. 123 assegna espressamente la forma di governo regionale allo Statuto; quello sistematico, in quanto il nuovo art. 117, c. 2 elenca le materie di potestà esclusiva dello Stato e fra queste non rientra il numero dei consiglieri regionali, M. Olivetti, *op. cit.*, p. 2. Sulla discutibilità della scelta di sottrarre agli Statuti il potere di disciplinare la materia elettorale, strettamente connessa alla forma di governo, v. G. Ferraiuolo, *Sistema di elezione e dinamiche della forma di governo regionale*, in *federalismi.it*, 15/12.

[36] Sulla riserva allo Statuto della determinazione del numero dei consiglieri regionali v. Corte cost. 3/06; sulla riserva, più in generale, allo Statuto della disciplina della forma di governo v. Corte cost. 196/03, 2/04, 4/10.

[37] Sulla delimitazione di competenza fra statuto e legge statale si è espressa la giurisprudenza amministrativa nelle recenti sentenze TAR Lazio, sez. II bis, n. 32494/2010, punto 3.1 della parte in diritto e Cons. St., sez. V, n. 163/11, punto 2.3 della parte in diritto, su cui v. A. Danesi, *Il numero dei consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle Regioni Puglia e Lazio*, in *Giur. Cost*., 2011, p. 2562, ss.

[38] La dottrina rimprovera alla sentenza 188/11 di non aver contribuito a risolvere l'intreccio, previsto dall'art. 122, fra Statuto e legge regionale, G. Tarli Barbieri, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 281, ss. Sulla sentenza 188 v. anche G. D'Alberto, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, 1/2012, che, esaminando anche la sentenza 45/11, affronta il problema della successione cronologica fra Statuto e legge elettorale regionale. Sul rapporto tra legge statale di principio e legge regionale in materia elettorale regionale v. M. Raveraira, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in M. Raveraira (cur), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, ESI, 2009, p. 21, ss.

Se è costituzionalmente necessario che tutti gli italiani debbano essere egualmente rappresentati dai loro consiglieri regionali, perché nel periodo intercorso fra l'entrata in vigore degli Statuti post-riforma e il 2012 nessuno, neanche il Governo, ha rilevato l'anomalia di una situazione che presentava quadri differenziati fra le varie Regioni del Paese? Perché, nelle diverse pronunce in cui ha affrontato questioni connesse alla forma di governo regionale, la Corte costituzionale, pur non direttamente investita sul punto, non ha lanciato un monito ai legislatori, affinchè prestassero attenzione alla pari rappresentanza fra i cittadini delle diverse Regioni? Perché, in ultima istanza, lo stesso testo costituzionale o la l. 165/2004, *Disposizioni di attuazione dell'art. 122 primo comma della Costituzione*, non hanno fatto cenno al rapporto fra eletti ed elettori?[39]

L'ultimo aspetto di perplessità suscitato dalla pronuncia in esame riguarda la salvaguardia del regime privilegiato riconosciuto alle cinque Regioni speciali, per le quali pur dovrebbe valere la necessità di riduzione della spesa pubblica nonché il principio, di rango costituzionale (ma forse anche fondamentale?), della pari rappresentanza[40].

La quasi equiparazione dello Statuto alle leggi regionali di dettaglio nella materia coordinamento della finanza pubblica, l'inclusione di una legge ordinaria statale nel limite dell'armonia con la Costituzione e l'assegnazione allo Stato del potere di determinare il numero dei consiglieri regionali (da lei stessa garantito, fino all'anno prima, alle Regioni), costituiscono delle "forzature" con le quali la Consulta ha dato prova dell'estrema discrezionalità e anche arbitrarietà con cui ha proceduto. Questa evoluzione del suo ruolo nei confronti delle Regioni risulta accentuata dal fatto che solo poco tempo prima Essa aveva ribadito che, anche in caso di situazioni eccezionali, lo Stato "era tenuto a rispettare il riparto di competenze fra Stato e Regioni"[41].

---

[39] M. Olivetti, *op. cit*., p. 6, fa notare come in realtà neanche con il d.l. 138 il rapporto fra eletti ed elettori sia uguale, passandosi dal Molise, in cui un consigliere rappresenta circa 16.000 abitanti, alla Lombardia, in cui ne rappresenta invece 121.783, p. 6, s. In tal senso v. anche N. Viceconte, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2013, p. 41, ss. Secondo S. Mangiameli, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. Cost*., 2012, p. 2873, tale soluzione, non realizzando un rapporto fisso né ragionevole, contrasterebbe quella "multiformità" che il costituente voleva assicurare, penalizzando inoltre le Regioni più piccole. Altri criticano la forzata assimilazione, nello stabilire un criterio basato sul numero di abitanti della Regione, fra consiglieri e assessori, ricordando come la loro diversa provenienza (elezione e nomina) risponda a logiche non coincidenti, L. Trucco, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giur. It*., 2013, p. 1276, ss. Nella precedente sentenza n. 151 la Corte aveva peraltro considerato legittima, richiamando gli artt. 48 e, ancor più, 49, la riduzione dei rimborsi delle spese elettorali sostenute nelle campagne per il rinnovo dei Consigli regionali ritenendo che essa costituisse un principio fondamentale, riservato allo Stato ex art. 122 Cost., della materia "sistema di elezione".

[40] In tal senso A. Danesi, *op. cit*., p. 12, s. e L. Maccarrone, *op. cit*., p. 6.

[41] Il riferimento è alla sentenza 148/12. Il confronto fra le sentenze 148 e 198 è prospettato da D. Coduti, *Mancata riduzione del numero dei consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione*

5.2. Le vicende successive.

La sentenza 198, emessa a luglio, ha dato il via ad una serie di vicende che si sono ripercosse sull'autonomia regionale.

Nel settembre del 2012, le Regioni hanno chiesto al Governo d'intervenire per regolamentare i costi della politica[42] ed è stato così adottato il d.l. 174/12, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonche' ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*, convertito nella l. 213/12, il cui art. 2 pone una serie di condizioni puntuali alle Regioni (fra cui il rispetto dell'art. 14 del d.l. 138/2011), prevedendo che l'erogazione dell'80% dei trasferimenti erariali, salvo quelli destinati al Servizio sanitario, sia loro concessa solo se vi si adeguano[43]. Per le Regioni speciali tale adeguamento deve avvenire "compatibilmente con i loro Statuti di autonomia e le relative norme di attuazione".

Nei fatti, tutte le Regioni hanno previsto (o avviato l'iter per prevedere) l'adeguamento del numero dei propri consiglieri[44] e i nuovi numeri hanno già trovato applicazione nelle elezioni che si sono svolte in Lombardia, Lazio e Molise nel febbraio 2013[45].

---

dell'autonomia delle Regioni, in *federalismi.it*, 14/13, p. 16. Della sentenza 198 è stato anche detto che denota "un modo di procedere squisitamente politico", M. Olivetti, *op. cit.*, p. 7 e che segna "una frattura nella giurisprudenza sul regionalismo", S. Mangiameli, *op. cit.*, p. 2869.

[42] Rileva l'incongruenza di tale intervento da parte di molte Regioni che, pochi mesi prima, avevano impugnato l'art. 14 del d.l. 138, R. Bin, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 452, s, che osserva ancora come l'antipolitica abbia vinto la partita ma portando alla "drastica riduzione dell'autonomia politica delle collettività" e chiedendosi se la moralità pubblica davvero ne abbia guadagnato. La riduzione dei consiglieri, a tutti i livelli di governo, porterebbe inoltre ad un rafforzamento degli esecutivi, F. Merloni, *Editoriale*, in *Le Regioni*, 2011, p. 602.

[43] I vincoli posti riguardano: le condizioni previste dal d.l. 138; la determinazione dei compensi, rimborsi e trattamenti previdenziali per i consiglieri e gli assessori regionali secondo quanto disposto dalla "Regione più virtuosa"; l'introduzione del divieto di cumulo di indennità o emolumenti per chi ricopra più cariche nella Regione; la previsione della gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti; l'adozione di una serie di misure che assicurino la trasparenza "sullo stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo"; la ridefinizione, in base ad una serie di parametri, fra i quali nuovamente quello di conformarsi alla regione più virtuosa, dei contributi per i gruppi consiliari e quella dei costi del loro personale; il rispetto dei limiti posti da diverse norme statali di coordinamento della finanza pubblica; l'istituzione di un sistema informativo in cui siano reperibili i dati economici relativi all'attività dei gruppi politici; alcune condizioni relative ai trattamenti previdenziali per i consiglieri (c. 1). Le "Regioni più virtuose" sono state individuate dalla Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 30/10/12.

[44] L'Emilia Romagna rientrava già nei parametri per i consiglieri e dovrà ridurre solo gli assessori; in Lombardia sono rispettosi dei parametri sia lo Statuto, sia la legge elettorale, cui il primo consente di derogare al numero massimo previsto. La legge di revisione dello Statuto pugliese, che ha ridotto il numero dei consiglieri ma non nella misura prevista dal d.l. 138, è stata impugnata dal Governo. Nelle more del giudizio, il Consiglio si è adeguato con nuova delibera. Dopo il d.l. 138 è stato adottato lo Statuto regionale veneto, che fissa il rapporto fra eletti ed elettori e il numero massimo dei primi, rinviando la determinazione del numero esatto alla legge elettorale che, adottata, è stata a sua volta impugnata dal Governo. La questione si è risolta in parte con la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, dovuta alla sopravvenuta adozione di una nuova legge regionale e in parte con la dichiarazione d'infondatezza della questione, in quanto anche la normativa veneta rispettava i parametri imposti dallo Stato (ord. 31/13).

[45] Il d.l. 174 prevede infatti che le sue disposizioni sul numero dei consiglieri si applichino anche alle Regioni in cui il Presidente sia dimissionario o si debbano svolgere le elezioni entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione e che, nel caso in cui si svolgano le elezioni prima che lo Statuto sia stato adeguato, queste siano indette per il numero massimo di consiglieri fissato dal d.l. 138. Le vicende politiche di Lazio e

Le leggi costituzionali n. 1, 2, 3 del 2013 hanno inoltre previsto la riduzione del numero dei consiglieri di Friuli Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna, sebbene non nei termini voluti dal d.l. 138[46].

Il d.l. 174 prevede poi che il mancato adeguamento delle Regioni entro il periodo previsto comporta la fissazione, ex art. 8 della l. 131/03, di un termine di 90 giorni entro cui adempiere (ritenendosi a tal fine sufficiente la prima deliberazione consiliare). Il mancato rispetto di questo secondo termine costituisce, secondo il decreto, "grave violazione di legge" ai sensi dell'art. 126 Cost. La dottrina non ha mancato di rilevare la problematicità di questa disposizione, per quanto in particolare concerne l'asserita riconducibilità dell'ipotesi ivi prevista alla fattispecie della "grave violazione di legge" contemplata dall'art. 126 Cost. e, finora, mai applicata.

Le perplessità derivano da alcune considerazioni del tutto condivisibili. Innanzitutto, la "grave violazione di legge" verrebbe ravvisata nel mancato rispetto di una legge statale (il d.l. 174), in un ambito che è però di competenza statutaria; in secondo luogo, la "grave violazione di legge" costituisce di per sé una fattispecie indeterminata ed è necessario darne un'interpretazione restrittiva, risultando invece pericoloso ammettere che ogni legge statale possa definire la violazione del proprio contenuto come tale; infine, una Regione i cui organi siano sciolti non può adire in propria difesa la Corte costituzionale, né impugnando la legge statale che dispone lo scioglimento, né sollevando conflitto di attribuzioni sul provvedimento attuativo[47].

5.3. Lo scioglimento sanzionatorio dei Consigli regionali.

Proprio sul concetto di "grave violazione di legge" ex art. 126 Cost. e sul suo richiamo da parte di una legge statale che autoqualifica il mancato rispetto del proprio contenuto come tale, è intervenuta di recente la Corte costituzionale.

Il riferimento è alla sentenza 219 del 2013. Il contesto normativo in cui tale pronuncia s'inserisce è dato dalla l. 42/2009 e dai decreti legislativi di attuazione, tra i quali, in particolare, il d.lgs. 149/11, *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli artt. 2, 17, 26 della l. 42/*2009. La sentenza 219 ha od oggetto

---

Lombardia, insieme alla scarsa affluenza alle urne registrata in Sicilia, avrebbero fatto "emergere la brutta qualità dell'amministrazione e rischiato di travolgere l'idea di autonomia", E. Balboni, M. Carli, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *federalismi.it*, 21/12, p. 1.

[46] Secondo R. Louvin, *op. cit.*, p. 113, la sede più adatta per introdurre tale riforma (nonché la più garantistica per le autonomie) sarebbe stata rappresentata dalla legge statutaria. Sulla vicenda v. anche L. Maccarrone, *op. cit.*, p. 11, s.

[47] D. Coduti, *op. cit.*, p. 14, s.

l'impugnazione di diverse disposizioni del d.lgs. 149 (alcune nella versione risultante dalle modifiche apportate dal d.l. 174/12), molte delle quali incidenti su profili di autonomia regionale[48].

L'attenzione sarà però qui concentrata sull'art. 2, "cuore dell'intervento normativo in oggetto", con il quale "si è per la prima volta", per riprendere ancora le parole della Corte, "data attuazione all'art. 126, c. 1 Cost". L'art. 17 della l. 42/09 annovera, fra i principi e i criteri destinati ai d.lgs. delegati, la "previsione di meccanismi automatici sanzionatori degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'art. 244 del citato testo unico di cui al d. lgs. 267/00, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126, c. 1, Cost., rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali".

In risposta alla delega, l'art. 2, c. 1 del d.lgs. 149/12 descrive la fattispecie di "grave dissesto finanziario" in materia sanitaria, che deriva dalla contestuale presenza di tre presupposti: a) il Presidente della Giunta, nominato commissario ad acta, non procede alla redazione del piano di rientro o agli obblighi da esso derivanti, in una Regione che ai sensi della legge è tenuta a presentare il piano[49]; b) in sede di verifica annuale, si riscontra il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano e il perdurare o l'aggravarsi del disavanzo; c) dato il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano, si adotta, per due esercizi consecutivi, un ulteriore incremento dell'aliquota dell'IRPEF al livello massimo consentito dalla normativa in materia.

Il c. 2 prevede poi che il grave dissesto finanziario (descritto al c. 1) costituisca "grave violazione di legge", in presenza della quale il Capo dello Stato ai sensi dell'art. 126 Cost. dispone lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Regione. Il procedimento prevede l'intervento del Capo dello Stato, previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, acquisito il parere conforme della Commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso a maggioranza di due terzi dei componenti, una volta accertata, da parte della Corte dei Conti, la sussistenza delle condizioni

[48] Gli altri decreti delegati di attuazione o, più correttamente, alcuni di essi, hanno costituito oggetto di uno scarso contenzioso che ha visto coinvolte le Regioni speciali alle quali, peraltro, la maggior parte delle disposizioni impugnate non era destinata ad applicarsi.

[49] Esprimono alcune perplessità sulla compatibilità delle previsioni di cui nel testo con la divisione di competenze fra legislatore statale e legislatore statutario regionale, come ridefinita nel 1999, G. Piccirilli, G. Perniciaro, *Il "fallimento politico" del Presidente della Giunta regionale. Note critiche sul decreto legislativo in materia di "premi e sanzioni"*, in *Rivista AIC*, 4/11, p. 6, s, che propongono, come possibile correttivo, la nomina del Commissario in una persona diversa dal Presidente della Regione.

di cui al c. 1 e la loro riconduzione alla responsabilità con dolo o colpa grave del Presidente della Regione.

Si prevedono poi sanzioni a carico del Presidente rimosso, per quanto in particolare riguarda il suo "futuro in politica" (c. 3) e si attribuisce al Consiglio dei Ministri il potere di nominare un commissario ad acta con il compito di sostituirlo (c. 5).

Le disposizioni sopra descritte vengono censurate sotto diversi profili.

Le Regioni lamentano la violazione dell'art. 76 Cost., sia in quanto il Parlamento avrebbe implicitamente fatto venire meno la delega, intervenendo nuovamente sul tema con la successiva legge 191/2009, sia per eccesso di delega, nonchè degli artt. 120, 121, 122, 123 e, soprattutto, 126 Cost. e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

La Corte risponde alle censure proposte con una pronuncia a dir poco singolare in cui, dopo una lunga arringa difensiva dell'istituto dello scioglimento previsto dall'art. 126 Cost. e, apparentemente, del modo in cui il legislatore statale ne ha specificato l'operatività, fa cadere le disposizioni statali sottopostele.

La Consulta respinge le questioni relative alla violazione dell'art. 76[50] e il primo gruppo di questioni relative alla violazione degli artt. 120, 121, 122, 123 e 126 Cost.[51] e dedica ampio spazio ad alcune riflessioni di carattere generale che, partendo da una sorta di apologia dell'art. 126, attraverso l'esame delle sue modifiche dopo la riforma costituzionale (coerenti con l'evoluzione della forma di governo regionale) e dal confronto con la disciplina dell'istituto contenuta negli Statuti speciali, lo viene a definire "elemento caratteristico della forma di stato regionale" (al pari della rimozione del Presidente della Giunta), nel quale si coniugano "due fondamenti dell'architettura repubblicana", cioè l'autonomia costituzionale e politica delle Regioni e l'unità ed indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), in cui tale autonomia s'inserisce[52].

La "difesa" dello scioglimento previsto dall'art. 126 si basa proprio sul fatto che esso tutela nel modo migliore sia le esigenze dell'unità che quelle delle autonomie, presentando, in

[50] Le censure relative all'art. 76 sono respinte sia in relazione alla presunta revoca della delega (fra la l. 191/2009 e l'art. 2, c. 1 del d.lgs. 149 non vi è infatti contrasto ma continuità), sia in relazione all'eccesso, in quanto la delega afferma espressamente che fra i casi di grave violazione di legge di cui all'art. 126 Cost. rientrano le attività "che abbiano causato grave dissesto delle finanze regionali". Delegato a dare attuazione all'art. 126 prevedendo dei casi di scioglimento per "grave dissesto delle finanze regionali", il Governo ha contemplato il solo caso di grave dissesto in ambito finanziario, dando quindi in realtà una lettura "riduttiva" della delega.

[51] Secondo tali censure, individuando le ipotesi di grave violazione di legge che integrano l'art. 126 Cost., il legislatore si sarebbe sovrapposto al Capo dello Stato, cui compete invece la valutazione dei presupposti costituzionali per procedere allo scioglimento); i fatti descritti non sarebbero "così gravi" da giustificare lo scioglimento e, infine, la disposizione si autoqualificherebbe come grave violazione ex art. 126 Cost.

[52] La Corte specifica che in tale "coniugio" rientrano regioni ordinarie, speciali e province autonome, volendo forse ribadire che, in determinati ambiti, l'unitarietà prevale sulla specialità.

particolare, quattro elementi di garanzia: viene disposto in risposta alla violazione di una fonte di rango primario; la violazione dev'essere "grave"; la valutazione della gravità è rimessa al Governo, titolare dell'indirizzo politico e al Presidente della Repubblica, organo di garanzia dell'unità nazionale; il procedimento prevede il coinvolgimento della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Le Regioni dispongono infatti di un proprio circuito politico rappresentativo che può essere rimosso solo in circostanze "veramente eccezionali", qualora vi sia il rischio di "deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)".

Per quanto infine riguarda l'integrazione, operata con legge ordinaria, dell'ipotesi di violazione di legge prevista dall'art. 126 Cost., la Corte ritiene che essa non rappresenti un *vulnus* alla Costituzione, sia in quanto compito del legislatore è proprio quello di darvi attuazione, sia in quanto le modalità con cui ciò è avvenuto, nel caso in esame, sono coerenti con la disposizione costituzionale, essendo anzi l'autonomia regionale più garantita dal fatto che le ipotesi di "inosservanza delle leggi di coordinamento della finanza pubblica" siano ridotte a quelle di grave dissesto finanziario.

La Corte coglie però l'occasione per ribadire che la violazione dei principi fondamentali in tale materia, anche quando "declinati in forma stringente", integra gli estremi della violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. Una Regione che si sottragga infatti all'applicazione di misure rivolte all'intero territorio nazionale al fine di assicurare un livello uniforme di tutela dei LEP, anche qualora lo faccia per fornire ai suoi cittadini dei livelli più elevati, viene meno all'obbligo solidaristico, avvantaggiando i propri cittadini rispetto agli altri.

Tutto l'impianto costruito dal d.lgs., ampiamente difeso dalla Corte per la sua idoneità a dare attuazione all'art. 126, cade però, poche pagine dopo, sulla figura del commissario ad acta e su alcune altre fasi del procedimento.

In riferimento a questo secondo aspetto, la dichiarazione d'incostituzionalità colpisce la disposizione che prevede il parere vincolante della commissione parlamentare per le questioni regionali, espresso dai due terzi dei suoi componenti, in quanto l'intervento di tale organo, così modulato, va oltre quanto richiesto dalla Costituzione, sia per la vincolatività del parere, sia per la maggioranza necessaria ad esprimerlo. La previsione dell'intervento della Corte dei Conti, invece, oltre a non essere prevista dall'art. 126, spezzerebbe quel combinato-disposto di garanzie dato dalla riserva di legge e dalla valutazione discrezionale da parte dei soli due organi competenti (Governo e Presidente della Repubblica), risultando pertanto anch'essa

incostituzionale. Tale conclusione trova conforto sia in chiave storica, in quanto già l'Assemblea costituente, ipotizzato un intervento consultivo del Consiglio di Stato, aveva deciso di escluderlo, sia dal punto di vista pratico, in quanto l'attesa delle tempistiche proprie di un accertamento contabile vanificherebbe l'esigenza, cui il potere di scioglimento/rimozione risponde, di intervenire tempestivamente.

In riferimento al Commissario, le disposizioni impugnate vengono dichiarate incostituzionali in quanto imputano alla Regione le eventuali omissioni che il Presidente della Giunta compie nella sua veste di commissario ad acta, veste nella quale, come la recente giurisprudenza insegna, egli opera in un ruolo distinto da quello di rappresentante della Regione.

Benchè non si possano quindi imputare alla Regione le mancanze commesse dal commissario nelle ipotesi di cui ai punti a) e b) del c. 1, tale comma esce invece indenne (grazie a una declaratoria d'inammissibilità della questione) dalle censure oppostegli e potrà continuare così a costituire il fondamento per l'applicazione di altre disposizioni del d. lgs. 149 che vi fanno riferimento.

Il legislatore, insomma, non ha sbagliato né nel dare un contenuto alla "grave violazione di legge" prevista dall'art. 126, in quanto è l'organo competente a farlo, né nel prevedere che siffatto contenuto possa essere costituito dal grave dissesto finanziario in materia sanitaria, in quanto tale ipotesi, unita alla discrezionale valutazione degli organi costituzionali competenti, rientra legittimamente nella casistica contemplata dalla norma, ma ha sbagliato nel calcolare la "tempistica" del procedimento, che avrebbe dovuto colpire gli organi regionali in quanto tali e non nella veste di rappresentanti del Governo.

A parere di chi scrive, la sentenza in esame avrà certamente fatto tirare un sospiro di sollievo alle Regioni, facendo venire meno un'ipotesi di decadenza degli organi di governo che facilmente le avrebbe potute colpire, ma non si può per questo ritenere, nonostante le importanti e ricche dissertazioni di diritto costituzionale regionale che esprime, che sia particolarmente garantistica dell'autonomia regionale, non tanto per la lettura dell'art. 126 Cost. che ne viene data, di per sé lucida e coerente, quanto per i numerosi incisi e precisazioni che contiene. Le argomentazioni sulla necessità di uniformarsi alle misure concernenti la spesa, anche a scapito della garanzia di livelli di tutela più elevati per i propri cittadini, ben inserite nel contesto solidaristico di cui all'art. 2 Cost., non sono di per sé così preoccupanti quanto lo sono invece le considerazioni sull'ormai ricorrente coordinamento della finanza pubblica, dei cui principi la Corte ribadisce non solo la natura trasversale (avendo considerato più volte recessiva la "dimensione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della regione",

cons. dir. punto 14.4), ma anche l'idoneità ad integrare, se "reiteratamente e pervicacemente violati", "un'ipotesi di violazione di legge rilevante ai sensi dell'art. 126 Cost." (punto 14.5). Proprio all'esame dell'uso di questo parametro sarà dedicato il paragrafo successivo.

6. La giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica.

6.1. I giudizi di legittimità costituzionale in via principale dopo la modifica del Titolo V: definizione del parametro.

Come si è già avuto modo di dire, l'art. 117 ha rappresentato la disposizione costituzionale sulla quale si è resa maggiormente necessaria l'opera di riscrittura della Corte costituzionale in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione.

Pur avendo, da allora, la Corte fornito delle risposte su molte questioni controverse, con sentenze considerate "storiche" e destinate a vincolare i legislatori in futuro, un ampio contenzioso è tuttora aperto davanti al Giudice delle leggi, che continua così ad arbitrare i rapporti fra i due contendenti dovendosi anche adeguare alle esigenze del contesto, rappresentato, com'è noto, dalla crisi economica.

A questo proposito, l'analisi della giurisprudenza costituzionale del periodo della crisi dimostra come sia notevolmente aumentato il ricorso al parametro dato dall'art. 117, c. 3, per quanto in particolare concerne il coordinamento della finanza pubblica[53].

Utilizzato dallo Stato per autodefinire molte disposizioni adottate con la finalità di ridurre la spesa pubblica, tale parametro viene addotto, nei giudizi di legittimità costituzionale, sia dalle Regioni, che ritengono che le disposizioni statali trascendano il livello del principio

[53] A questo ben si adatta la definizione che Bachelet ha dato al coordinamento inteso come figura organizzatoria nell'ambito delle amministrazioni, ove affermava che esso "tende a garantire contemporaneamente le autonomie dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni", V. Bachelet, voce "Coordinamento", in *Enciclopedia del Diritto*, volume X, Giuffré, 1962, p. 630, ss. Sul coordinamento dinamico e sulle caratteristiche delle disposizioni legislative che concorrono a definirlo oggi v. L. Cavallini Cadeddu, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *federalismi.it*, 11/11. Per coordinare occorre quindi che ci siano dei soggetti o, in questo caso, degli enti dotati di una qualche forma di autonomia, la cui attività possa poi venire indirizzata da un altro soggetto o ente, tendenzialmente ma non necessariamente sovraordinato, che garantisca il perseguimento di uno scopo comune. Come osserva G.C. De Martin nella Relazione al Convegno promosso dall'ISSiRFA e dal Centro di Studi sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet", *Il regionalismo italiano fra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la riforma del Titolo V*, Roma, 13/06/13 (Atti in corso di pubblicazione), in tale ottica, fondamentale risulta quindi la compartecipazione degli enti coordinati al coordinamento stesso. Nel c. 3 dell'art. 117, come modificato dalla l. cost. 3/01, il coordinamento formava un'endiadi con l'armonizzazione dei bilanci pubblici, che la revisione costituzionale operata dalla l. cost. 1/2012 ha invece voluto inserire fra i titoli di competenza esclusiva statale, alla lettera *e* del c. 2. Si chiedono quale sia la differenza fra mantenere nel c. 3 o spostare nel c. 2 il coordinamento della finanza pubblica, dato il ruolo pressochè esclusivo che la legge statale svolge nella definizione dell'assetto del sistema finanziario, A. Ruggeri, C. Salazar, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in *giurcost.org*, 2012, p. 5.

fondamentale, per intervenire con disposizioni di dettaglio nelle loro materie, sia dallo Stato stesso, qualora ritenga che siano le leggi regionali a non rispettare i principi fondamentali.
L'ago della bilancia in questo ampio contenzioso è dato innanzitutto dall'individuazione della materia, cioè dalla decisione sul fatto che si stia vertendo in tema di coordinamento della finanza pubblica o in altra disciplina e, in secondo luogo, dalla definizione di che cosa si debba considerare principio e che cosa si debba invece ritenere dettaglio.
Sia in riferimento all'individuazione della materia, sia sulla delimitazione dei principi fondamentali, la giurisprudenza costituzionale ha subito, negli ultimi anni, una significativa evoluzione.

6.2. Il coordinamento della finanza pubblica prima della crisi (2001-2009). Cenni.

Un esame delle pronunce costituzionali del periodo precedente la crisi rivela che, in realtà, le basi per la potenziale interpretazione estensiva del coordinamento della finanza pubblica sono state poste dalla Corte costituzionale già nei primi anni successivi alla riscrittura del Titolo V.
Sin da allora, infatti, per quanto concerne l'identificazione della materia, la Consulta ne ha individuato il carattere funzionale, dichiarando che essa non costituiva appunto una semplice materia ma una funzione (sent. 414/04)[54].
La finalità cui tale funzione risponde consiste nell'esigenza di salvaguardare "obiettivi nazionali" (36/04, 35/05, 399/06, 237/09) e/o, più nel dettaglio, obiettivi di riequilibrio o risanamento della finanza pubblica (36/04, 417/05, 289/08), di rispetto del Patto di Stabilità interno (4/04, 417/05, 82/07, 284/09), in supporto o in alternativa ai quali viene talvolta richiamata la necessità di rispettare i vincoli europei, in generale (4/04, 36/04, 417/05, 267/06, 237/09) e il Patto di Stabilità (267/06), in particolare.
Data la stretta relazione fra il parametro dell'art. 117, c. 3 e quello di cui all'art. 119 Cost., essi vengono spesso menzionati insieme. A questo proposito, nel periodo precedente l'adozione della l. 42/2009, la Corte ha sempre affermato che, in assenza della normativa statale di attuazione, non si potesse dare applicazione diretta all'art. 119 (37/04, 241/04), confermandosi così garante delle istanze unitarie e fornendo "un'interpretazione centralistica del coordinamento"[55].

[54] "Il coordinamento cui fa riferimento l'art. 117, c. 3 Cost., è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato". La Corte ribadisce però che il suo carattere di materia concorrente fa sì che lo Stato debba fissare solo i principi della "condotta finanziaria" della Regione, lasciando a questa il dettaglio. Sul punto v. L. Degrassi, *Federalismo fiscale. Il problema della collaborazione Stato-Regioni*, in *Il Diritto dell'Economia*, 2010, p. 233.
[55] G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. di dir. trib.*, 2010, p. 52. e Id., *Il*

Per quanto concerne invece la definizione dei principi fondamentali, la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo altrettanto determinante, sia nello stabilirne, in linea generale, i limiti, sia nel discernere, di volta in volta, quali misure ci potessero rientrare e quali no.

I limiti generali sono stati individuati nel fatto che le leggi statali di coordinamento debbano avere unicamente ad oggetto "l'entità del disavanzo di parte corrente" oppure, ma solo "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale", "la crescita della spesa corrente" (36/04[56], 390/04, 417/05, 449/05, 88/06, 95/07, 289/08, 237/09). Le leggi statali, insomma, devono porre un limite complessivo alla spesa, non vincoli puntuali sulla destinazione delle risorse da parte dell'ente, né imporre gli strumenti o le modalità con cui conseguire l'obiettivo e lo devono fare solo per un periodo limitato nel tempo[57].

La Corte ha inoltre introdotto il requisito della "proporzionalità" che le leggi statali devono presentare fra le restrizioni che prescrivono e il fine che perseguono (4/04, 237/09).

Le "misure" consentite costituiscono invece un elenco che ha conosciuto, negli anni, una notevole espansione. La Corte vi ha fatto infatti rientrare poteri amministrativi di carattere ispettivo o di regolazione tecnica (376/03, 190/08), l'imposizione di criteri comuni per il rilevamento dei dati (35/05), poteri relativi ai controlli (267/06, 179/07), vincoli alle politiche di bilancio regionali (36/04) e, in particolare, alle assunzioni di personale (4/04, 390/04, 169/07), gli Accordi fra Stato e Regioni in materia sanitaria (193/07), le sanzioni per il

---

coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di Stabilità, Patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali, in L. Cavallini Cadeddu (cur), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, atti del convegno di Cagliari, 15-16/10/10 (aggiornati), Jovene, 2012, p. 52. Nelle due pronunce citate la Corte menziona anche il fatto che i principi di autonomia riconosciuti dal nuovo art. 119 non devono essere sacrificati. A questo proposito si è osservato che la Corte da un lato ha cercato di garantire i livelli essenziali di cui all'art. 117, c. 2, *m* Cost., dall'altro ha assunto una funzione "consulenziale nell'individuazione dei percorsi legislativi più idonei a conseguire gli obiettivi d'interesse pubblico "nel rispetto assoluto del dettato costituzionale", E. Jorio, *L'incisione della Consulta in tema di applicazione del federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2/2008, p. 7. Sulla giurisprudenza costituzionale in attesa dell'adozione della legge di attuazione dell'art. 119 Cost. v. anche F. Covino, *L'art. 119 Cost. tra l'inerzia del legislatore e i tentativi della Corte costituzionale di definire un modello di autonomia finanziaria regionale*, in *Giur. It.*, 2004, e M. Gorlani, *L'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *forumcostituzionale.it*, 2005.

[56] La Corte specifica in proposito "Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (cons. dir., punto 6).

[57] Ancora nella sentenza 120/08: "Nella giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentenze n. 412 e n. 169 del 2007; n. 88 del 2006)" (cons. dir., punto 5).

mancato rispetto dei limiti (412/07, 190/08, 389/08), la devoluzione allo Stato delle "eccedenze di spese" (290/08[58]).

La Consulta ha invece escluso che vi si potessero ricomprendere misure volte alla fissazione di limiti puntuali a singole voci di spesa, come quelle relative alle assunzioni di personale in una percentuale definita (390/04) ovvero a studi, consulenze, missioni all'estero, spese di rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (417/05), il rimborso delle spese per i viaggi in aereo del personale (449/05, 95/07), la diminuzione dell'indennità degli organi politici (157/07[59]), il numero massimo e i compensi di amministratori di società partecipate della Regione (159/08[60]); la riduzione della cilindrata media delle autovetture di servizio (297/09)[61].

La natura funzionale del coordinamento faceva sì che la sua operatività non fosse limitata alla materia *stricto sensu*, ma potesse incidere anche in aree di competenza residuale (o primaria) regionale (274/03, 2/04, 181/06, 188/07, 159/08, 237/09[62]).

Per quanto infine riguarda le Regioni speciali, già in questo periodo la Corte aveva in taluni casi ritenuto che le disposizioni statali di coordinamento si applicassero, in virtù della particolare finalità che perseguivano, anche nei loro confronti (36/04, 345/04, 353/04[63], 417/05, 267/06, 169/07, 102/08[64]; 120/08, 190/08), pur operando talvolta alcuni distinguo a tutela della forma speciale di autonomia loro riconosciuta (82/07[65]).

---

[58] Su questa sentenza v. la nota di A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, 1235, ss.

[59] Su questo aspetto v. la sent. 151/12, cons. dir., punto 5, di cui *infra* nel testo.

[60] V. però nota 68.

[61] Sulle misure "strumentali" al coordinamento e su quelle escluse v. *amplius* L. Cavallini Cadeddu, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in *federalismi.it*, 1/11.

[62] Nell'ultima sentenza citata, concernente le Comunità montane, la Corte avrebbe inoltre compiuto un'operazione "anomala", individuando, in particolare, una nuova categoria nell'elenco dei titoli di legittimazione all'intervento statale e cioè quella degli "indicatori" o "indicazioni" (o "principi fondamentali solo in senso formale") che consistevano, nel caso specifico, in alcuni parametri cui le Regioni si sarebbero dovute attenere nel disciplinare le Comunità montane che, pur non costituendo "veri e propri principi fondamentali", indicavano al legislatore "la via da percorrere"; sul punto v. A. Sterpa, *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti fra legge statale e legge regionale (osservazioni a prima lettura a Corte cost. 237/2009)*, in *federalismi.it*, 18/09, p. 6.

[63] La Corte ha però puntualizzato che il potere ministeriale di determinare, in attesa dell'accordo con le autonomie, i flussi di cassa verso gli enti non deve avere natura discrezionale, ma dev'essere limitato dalla legge, come osserva S. Musolino, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffré, 2007, p. 92.

[64] In tale pronuncia la Corte ha ritenuto più favorevole alla Sardegna l'applicazione del limite del rispetto dei principi del sistema tributario previsto dallo Statuto anziché quello ex art. 117, c. 3; sul punto v. le osservazioni di G.M. Salerno, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *federalismi.it*, 23/08, p. 3 e di G.G. Carboni, *La Corte riconosce la più ampia autonomia finanziaria delle Regioni speciali e detta le regole per la costruzione del sistema tributario della Repubblica (nota a Corte cost. n. 102 del 2008)*, in *federalismi.it*, 14/2008.

[65] In questo caso la norma statale impugnata è fatta salva solo perché la sua applicabilità alle Regioni speciali è subordinata al rispetto di quanto previsto in un apposto accordo, da stipulare fra le Regioni stesse e l'organo

Ancora una volta, la Corte ha individuato poi nella leale collaborazione lo strumento attraverso il quale possono essere bilanciate le limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti (162/07).

Già nel periodo precedente la crisi, secondo alcuni studiosi, la giurisprudenza della Corte sul coordinamento della spesa avrebbe subito un'evoluzione, andando dall'idea, che emerge dalle prime sentenze, di un'azione "molto flebile e rispettosa dell'autonomia organizzativa, consistente spesso in obblighi comunicativi o formule da stabilire in Conferenza" (es. 376/03)[66], verso un ampliamento dello spettro d'interventi consentiti allo Stato e della loro invasività dell'autonomia regionale. In relazione a taluni aspetti della materia, la Corte non ha mancato poi di cadere in piccole contraddizioni, prontamente rilevate dalla dottrina, che l'hanno portata a volte ad autorizzare l'oltrepassamento di quei limiti di operatività dei principi di coordinamento della finanza pubblica che essa stessa aveva ribadito[67] o a dare soluzioni diverse a fattispecie molto simili fra loro, adducendo in proposito motivazioni non sempre lineari[68].

6.3. La giurisprudenza costituzionale nella crisi.

Il primo dato che segna il passaggio della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento da prima a dopo la crisi (essendosi assunto in modo puramente indicativo il 2010 come momento in cui la crisi ha iniziato a ripercuotersi sull'attività della Corte) è il significativo aumento delle pronunce in cui viene utilizzato o comunque compare come parametro[69].

---

statale competente (pur essendo legittima, in attesa della conclusione dell'accordo, la loro sottoposizione ai limiti previsti per le Regioni ordinarie).

[66] M. Belletti, Relazione al convegno *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*.

[67] E' quanto osservano A. De Siano, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in A. Pioggia, L. Vandelli (cur), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, 2006, p. 308, s, in relazione alle sentenze 4 e 25/04, 35, 36 e 417/05; A. Barbera, *op. cit.*, in relazione alle sentenze 169/07 e 190/08.

[68] E' stato osservato che la Corte ha a volte affermato certi principi "senza avere piena consapevolezza della loro portata", dovendoli poi correggere perché la loro applicazione ad altre fattispecie avrebbe portato a dichiarare l'illegittimità di leggi statali. L'osservazione è di A. Brancasi, *La Corte costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di Dir. Amm*., 2006, p. 421, ss. che riporta alcuni esempi. Qualche anno dopo, lo stesso autore menziona in proposito le sentenze 159/08 e 139/09 in cui, nonostante la similitudine fra le fattispecie, la Corte ha dato due risposte differenti. Nella prima, infatti, ha negato che la legge statale possa fissare il numero massimo e i compensi di amministratori di società partecipate della Regione, mentre nella seconda ha ammesso che la legge possa prevedere dei limiti al numero massimo dei componenti di consigli di amministrazione di enti pubblici e ai loro compensi, basando la sua motivazione, piuttosto criticabile, sulla distinzione tra principio e dettaglio, A. Brancasi, *In tema di coordinamento della finanza la Corte ci ripensa, con l'esito di compromettere la coerenza argomentativa*, in *Giur. Cost*., 2009, p.1509, ss.

[69] Nel 2010, 22 sentenze su 210 recano menzione, a vario titolo, del coordinamento; 25 su 166 nel 2011. I dati sono riportati da S. Calzolaio, *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 278, che rileva giustamente come tale riferimento sia però aumentato anche nelle "norme o atti provenienti da autorità statali", passando dalle 42 volte del periodo 2011-2006, alle 178 del periodo 2007-2011. Nel 2011 il coordinamento è, fra le materie di

Questi dati non sono però di per sè imputabili alla Corte, ma alla frequenza con cui il legislatore statale ha proceduto, negli ultimi anni, a definire "di coordinamento della finanza pubblica" molte sue disposizioni.

Quello che invece si può attribuire alla Corte è di non aver ostacolato la trasformazione, avviata dal Governo e dal Parlamento, di tale parametro in una sorta di "supercompetenza"[70] statale, con un'operazione di rafforzamento dello stesso che la contingenza del momento può forse solo in parte giustificare.

Le vie attraverso cui si è proceduto a questo rafforzamento, messe sapientemente in luce dalla dottrina, consistono o nell'applicazione in suo favore del criterio della prevalenza (anche oltre il dovuto) o nella lettura non solo funzionale (già inaugurata, come visto, nel 2004), ma ampiamente trasversale che ne viene data. Il coordinamento è diventato infatti oggi, grazie anche all'interpretazione della Consulta, una vera e propria materia trasversale che, per la parte di sua disciplina che spetta allo Stato, incide orizzontalmente sia nelle altre materie di potestà concorrente (141/10), sia in quelle di potestà residuale (27/10)[71], coinvolgendo spesso anche le autonomie speciali (229/11)[72].

Ancora, pur rifacendosi sempre a quella pregressa, la giurisprudenza più recente sembra andare oltre anche nell'individuazione dei limiti che devono assistere le disposizioni di principio ai fini della loro legittimità, giustificando normative statali che sono sempre più dettagliate e non sempre rispettano il requisito del "tetto massimo"[73].

---

competenza concorrente, il parametro più utilizzato, N. Viceconte, *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-Regio*ni, in *Rivista AIC*, 2/12, p. 4. Nei diciannove mesi successivi la menzione del parametro (non sempre corrispondente all'effettivo suo utilizzo, da parte della Corte) aumenta notevolmente: nel 2012, 47 sentenze (oltre a 8 ordinanze) su 183; nei primi sette mesi del 2013, 30 sentenze (oltre a 7 ordinanze) su 154.

[70] L'espressione, particolarmente adatta al momento, è di F. Calzavara, *Prime osservazioni sulla sentenza 326 del 2010: una sentenza quasi additiva?*, in *federalismi.it*, 24/10, p. 6.

[71] La materia in questione sono le Comunità montane. La sopracitata sentenza 27/10 (che ha salvato una norma statale di riduzione dei finanziamenti destinati alle Comunità montane) fa peraltro "sistema" con la precedente 237/09 (che ha ritenuto legittima l'imposizione alle Regioni del riordino delle Comunità montane ai fini di un contenimento della spesa che queste rappresentavano, su cui v. anche nota 63) e con la successiva 326/10 (che, pur ritenendo legittima la soppressione dei finanziamenti loro destinati, ha dichiarato l'incostituzionalità della mancata previsione dei mezzi alternativi con cui far fronte alle spese da questi coperte) nell'aver portato alla graduale scomparsa o, in talune realtà, alla drastica riduzione delle comunità montane nel nostro sistema locale. Sul punto v. le osservazioni di v. F. Calzavara, *Prime osservazioni…,* cit., p. 2-6.

[72] Sulle problematiche poste dal processo del federalismo fiscale in relazione alle autonomie speciali e, in particolare, sulla necessità di prevedere un confine tra la legge statale di coordinamento della finanza pubblica e l'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, F. Palermo, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2012, p. 9, ss.

[73] V. ad esempio le sentenze 122/11 (autorizza poteri statali di ordine ispettivo); 155/11 (include fra i principi di coordinamento le sanzioni previste dalla normativa statale, fra cui il d.l. 78/10, per il mancato rispetto del Patto di Stabilità interno e concernenti la revoca dei contratti stipulati con personale esterno); 325/11 (si considera principio il fatto che, in assenza del sistema di rilevamento della presenza del personale delle PA regionali previsto dalla normativa statale non si possano erogare compensi per lavoro straordinario); 139/12 (fa salvo il d.l. 78, nella parte in cui impone limiti di spesa molto dettagliati alle Regioni); 63/13 e 205/13 (si considera

Benchè, inoltre, già nel periodo precedente fosse emerso come la principale finalità del "coordinamento" fosse in realtà il "contenimento"[74], negli anni della crisi questo aspetto si è accentuato notevolmente[75], ripercuotendosi con profili particolarmente problematici sulla tutela dei diritti sociali e, in particolare, di quelli relativi alla tutela della salute[76].

La tutela della salute, coincidendo con uno dei settori in cui la situazione finanziaria regionale presenta i maggiori dissesti, è stata più volte "incisa" dal legislatore statale in nome di principi fondamentali adottati non solo nell'ambito di tale materia ma, soprattutto, in quella della finanza pubblica. Uno degli aspetti più rilevanti di questi interventi è stato il riconoscimento, operato dalla Corte, dei piani di rientro regionali come norme interposte[77] che, anche a motivo della loro natura concertata[78], integrano legittimamente i principi di coordinamento della finanza pubblica, "in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario"[79]. Il mancato rispetto dei Piani di rientro da parte di leggi regionali che intervenivano in favore dei diritti dei cittadini ne ha comportato quindi la dichiarazione d'illegittimità costituzionale[80].

---

principio l'imposizione alle Regioni di destinare alla riduzione del proprio debito le risorse derivanti, rispettivamente, dalla dismissione di terreni demaniali agricoli e/o a vocazione agricola e dalla valorizzazione o alienazione degli immobili di sua proprietà); 138/13 (considera principio la modalità di redazione del rendiconto finanziario). Nella sent. 63/13, tuttavia, la Corte dichiara incostituzionale il d.l. impugnato nella parte in cui prevede che in assenza del debito o per la parte ad esso eccedente, le Regioni debbano destinare le risorse di cui sopra al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

[74] L. Ronchetti, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in *costituzionalismo.it*, 2/2009, p. 8.

[75] M. Belletti, Relazione al Convegno *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, cit.

[76] Il problema dei "diritti finanziariamente condizionati", con particolare riferimento al diritto alla salute, non è peraltro nuovo nella giurisprudenza della Corte. Sul punto v. A. Poggi, *Istruzione, formazione e sevizi alla persona fra Regioni e Comunità nazionale*, Giappichelli, 2007, p. 92 e M. Benvenuti, *La Corte costituzionale*, in F. Angelini, M. Benvenuti (cur), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Jovene, 2012. p. 388, ss, che ricorda come anche nei decenni passati le pronunce della Corte abbiano fatto talvolta riferimento alla "crisi". Sulle "sentenze che costano" v. E. Grosso, *Sentenze costituzionali di spesa che "non costino"*, Giappichelli, 1991.

[77] La normativa statale di riferimento è costituita dalle l. 296/06, art. 1, c. 796, *b*; l. 191/09, art. 2, c. 80 e 95, che hanno reso vincolanti per le Regioni gli interventi individuati nei piani di rientro contenuti negli accordi di cui alla l. 311/04, art. 1, c. 180. Già la sentenza n. 193/07 aveva riconosciuto peraltro come principi fondamentali le disposizioni degli accordi in materia sanitaria.

[78] G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, Relazione al Convegno *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*.

[79] V., per tutte, la sentenza 193/07.

[80] In relazione ai diritti degli utenti, sono state così dichiarate incostituzionali parti di leggi che prevedevano la corresponsione di rimborsi, a cittadini affetti da patologie oncologiche (104/13); che, istituendo un registro tumori, affidavano ad apposite unità i compiti di gestione ad esso relativi, destinando loro anche le somme necessarie (79/13); disponevano la possibilità di derogare al limite massimo di posti letto delle Residenze sanitarie assistenziali e delle Residenze sociosanitarie assistenziali fissato in ottemperanza ai pani di rientro (91/12); prevedevano per i residenti una riduzione del costo per i servizi di soccorso ed elisoccorso, posti a carico del servizio sanitario nazionale (32/12); estendevano la categoria di soggetti che beneficiavano dell'esenzione dal ticket (325/11); ponevano integralmente a carico del «Fondo sanitario regionale» (in luogo della misura del 70 per cento originariamente prevista) i costi relativi tanto alle prestazioni di riabilitazione a

In questa sua opera di difesa dei principi in tema di coordinamento, in talune, rare, ipotesi, la Corte si è schierata dalla parte delle Regioni.

Fra queste si pensi alla sentenza 182/11 in cui, chiamata a giudicare una legge toscana che incaricava la Giunta regionale di attenersi alle riduzioni di spesa fissate dal d.l. 78/10 solo in via generale e non anche nelle misure di dettaglio ivi previste, la Consulta ha prosciolto l'atto impugnato dall'accusa di violare l'art. 117, c. 3 Cost. in quanto la Regione aveva legittimamente ricavato dalla disposizione statale i soli principi fondamentali[81]. Talvolta si è trattato però di casi così evidenti di oltrepassamento dei limiti che altro la Corte non avrebbe potuto fare. Si pensi in proposito alla sentenza 193/12, che ha ad oggetto una legge statale che trasformava a tempo indeterminato alcune misure restrittive previste solo in via transitoria dal d.l. 78/10[82] o alla sentenza 63/13, che dichiara incostituzionale la disposizione statale che impone agli enti territoriali di destinare, in assenza di debito proprio, le risorse derivanti dalle operazione di dismissione di terreni agricoli demaniali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, ritenendola "un'indebita ingerenza nell'autonomia della Regione".

Un'altra caratteristica peculiare delle pronunce di questo periodo, che prova un aumento di discrezionalità da parte della Corte, è che in talune di esse la Consulta non si limita a verificare la conformità delle disposizioni impugnate al parametro, ma richiama la particolare situazione nella quale s'inseriscono i provvedimenti sottoposti al suo esame, definendola eccezionale. Pur avendo sostenuto che l'eccezionalità non deve costituire il presupposto per la violazione del dettato costituzionale (si vedano, in tale senso, le sentenze 148[83] e 151[84] del

---

ciclo diurno destinate a favore di anziani e disabili, quanto alle prestazioni di riabilitazione a ciclo diurno e di riabilitazione residenziale (123/11); istituivano distretti socio-sanitari montani (100/10). Occorre ricordare che la legislazione statale recente ha inciso in misura significativa anche sull'organizzazione della sanità ed è stata quasi sempre avallata dalla Corte, sia in nome del coordinamento, sia in nome dell'ordinamento civile, di cui all'art. 117, c. 2, lett. *l*.

[81] Su questa pronuncia come manifestazione del tentativo della Corte di porre "un freno debole ma non insignificante" alla prevalenza della volontà statale v. A. Gentilini, *Regioni ed enti locali*, in *Le Regioni tra politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Quaderni dei Parlamenti regionali 6, ISSiRFA, Roma, 2012, p. 32.

[82] La Corte ritiene qui che la transitorietà non sia soddisfatta dall'espressione "fino all'entrata in vigore di un nuovo patto di Stabilità interno" perché non ha riferimenti temporali precisi. Commentando la sentenza, parla di una "linea sempre evanescente del riparto delle competenze", ai danni del quale il coordinamento si espande, F. Calzavara, *L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale (osservazioni sulla sentenza della Corte cost. n. 193 del 2012)*, in *federalismi*, 19/12, p. 10; ritiene che la pronuncia in esame "tarpi le ali" al d.l. 95, allora in coso di conversione, per quanto soprattutto riguardava le misure a tempo indeterminato, E. Jorio, *La Consulta raccomanda l'applicazione del federalismo fiscale e "invita" alle riforme strutturali (nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 193/12)*, in *federalismi.it*, 16/12, p. 3.

[83] "3.— Nel merito, la difesa dello Stato ha sostenuto che tutte le norme impugnate troverebbero giustificazione nella necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la stessa *salus rei publicae* e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole costituzionali di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. A sostegno di questo assunto la parte resistente invoca i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale

2012), con le sue decisioni la Corte pare quasi talvolta giustificare la deroga all'ordine normale delle cose, soprattutto per quanto concerne l'arbitraggio dei rapporti fra Stato e Regioni.

Così, la destinazione al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato dei "risparmi" ottenuti sui trattamenti economici degli organi di governo regionali trova giustificazione alla luce del fatto che la riduzione degli emolumenti è stata deliberata dalla Regione, nell'esercizio quindi di un atto di autonomia, è limitata nel tempo e, "in ogni caso, risponde ad eccezionali e contingenti esigenze di solidarietà politica, economica e sociale, che richiedono il concorso finanziario di tutte le articolazioni istituzionali e territoriali della Repubblica, al fine di far fronte alla grave crisi economico-finanziaria che l'Italia sta attraversando" (151/12, cons. dir., punto 5.2.2)[85].

(art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)».

In proposito, si deve osservare che le disposizioni costituzionali evocate non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.

Deve essere dunque ribadita l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato" (cons. dir. punto 3). Nella stessa sentenza la Corte fa tuttavia salva la totalità delle disposizioni impugnate ritenendo che rispettino i limiti fissati dalla Corte per il coordinamento della finanza pubblica.

[84] "Tale assunto non può essere condiviso. Le norme costituzionali menzionate dalla parte resistente, infatti, non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale." (cons. dir., punto 4). Le sentenze 148 e 151 del 2012 sono dedicate all'esame delle legittimità costituzionale del d.l. 31/05/10, n. 78, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito in l. 122/10, insieme ad altre 26 fra sentenze e ordinanze della Corte.

[85] Richiami espressi alla situazione di emergenza che ha giustificato l'adozione di provvedimenti normativi statali, pur ritenuti rispettosi dei "consueti" limiti ai principi di coordinamento della finanza pubblica, sono contenuti nelle sentenze 311/12, che ha ad oggetto l'imposizione transitoria, da parte del d.l. 1/12, del sistema di tesoreria unica mista ("La disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica – la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale – e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema", cons. dir., punto 6.1) e la già citata 63/13, in cui si afferma che la correlazione, disposta dal d.l. 1/12 impugnato, fra dismissione dei terreni demaniali e riduzione del debito "risponde ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo d'interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica".

Per richiamare ancora la tutela dei diritti sociali (non rilevando però in questo caso il coordinamento della finanza pubblica), proprio la situazione d'eccezione giustifica la deroga al riparto di competenze fra Stato e Regioni in riferimento alla materia dei servizi sociali, affidata alla competenza residuale regionale, con il riconoscimento della legittimità dell'istituzione, da parte dello Stato, della c.d. "carta acquisti" (sent. 10/10).

Tornando però al coordinamento, il rilievo che tale parametro sta assumendo nella giurisprudenza costituzionale ha portato autorevoli studiosi a definirlo l'"asse intorno al quale si organizzeranno i rapporti fra gli enti che compongono la Repubblica" e a domandarsi se la Corte stia solo cercando di agevolare momentaneamente lo Stato nel contenimento della spesa pubblica territoriale o se stia giustificando, in nome della crisi economica e salvo il limite della ragionevolezza, una temporanea sospensione del titolo V[86].

6.4. La più recente giurisprudenza della Corte: un segnale di cambiamento o una conferma travestita?

Come per la forma di governo, anche per il coordinamento le più recenti pronunce della Corte costituzionale lasciano intravvedere un, seppur molto debole, spiraglio di luce per l'autonomia regionale.

Nella sentenza 219/13 (la stessa che si è espressa sullo scioglimento dei Consigli regionali), ad esempio, la Corte dichiara l'incostituzionalità, pur limitatamente alla sua applicabilità alle sole Regioni speciali e Province autonome, di una disposizione del d.lgs. 149/11 che, prevedendo delle forme di verifica ministeriali strumentali alle funzioni di controllo svolte dalla Corte dei Conti, "fuoriesce" dai limiti del coordinamento della finanza pubblica, violando così la potestà residuale regionale in materia di organizzazione degli uffici. La disposizione viene accusata inoltre di "difetto di proporzionalità", dal momento che sarebbe

[86] A. Barbera, *op. cit.*, p. 13, che si chiede se la Corte stia solo cercando di agevolare momentaneamente lo Stato nel contenimento della spesa pubblica territoriale o se stia giustificando, in nome della crisi economica e salvo il limite della ragionevolezza, una temporanea sospensione del titolo V. La "valorizzazione del principio dell'equilibrio finanziario e la conseguente estensione dei principi dello Stato centrale", attualmente in corso, sarebbero ben esemplificate nei tre seguenti fenomeni: "1. l'ampliamento della competenza statale oltre il piano legislativo; 2. l'espletamento di poteri puntuali in ragione del carattere finalistico dell'azione di coordinamento; 3. l'applicabilità dei due precedenti principi anche alle Regioni a statuto speciale", da A. Longo, *Alcune riflessioni sui rapporti tra l'interpretazione conforme a diritto comunitario e l'utilizzo del canone di equilibrio finanziario da parte della Corte costituzionale*, in *giurcost.org*, 2011. Auspica che misure emergenziali, di durata transitoria, non lacerino "in via non reversibile" i capisaldi del sistema", fissati dalla Costituzione, S. Staiano, *Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema*, in *federalismi.it*, 17/12, p. 18. S. Calzolaio, *op. cit.*, p. 279, rileva inoltre l'aumento del richiamo, fra i parametri di costituzionalità, dell'art. 81, c. 4 (nella versione precedente la modifica costituzionale del 2012), talvolta da solo, talaltra accanto ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Su questo aspetto v. D. Morgante, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 17/12. La constatazione trova conferma anche nelle pronunce più recenti, come le n. 192/12, 246/12, 309/12, 28/13, 51/13, 212/13.

stato possibile, secondo il giudice delle leggi, raggiungere lo stesso fine con la previsione di mezzi "maggiormente compatibili con l'autonomia regionale"[87].

Nella sentenza 229/13 la Consulta prende in esame l'art. 4 del d.l. 95/12 che impone una serie di regole in riferimento alle società pubbliche, fra cui lo scioglimento o l'alienazione delle società controllate dalle Pubbliche Amministrazioni che, nel corso del 2011, abbiano conseguito "un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato". Rammentando la propria giurisprudenza sulla possibilità che, in nome del coordinamento della finanza pubblica, il legislatore statale incida sulla competenza residuale (o primaria) in materia di organizzazione e ricordando altresì i limiti che le disposizioni di coordinamento devono presentare, la Corte ritiene che in questo caso il legislatore abbia oltrepassato tali limiti, prevedendo disposizioni puntuali e dettagliate che, illegittimamente, comprimono la sopracitata competenza regionale, cui la scelta in ordine alle modalità organizzative di svolgimento dei servizi inerisce. La Corte dichiara invece infondata la questione in riferimento alle Regioni speciali, in quanto una disposizione del d.l. 95 (l'art. 24 bis) prevede che l'applicazione del d.l. alle stesse avvenga solo secondo le procedure stabilite dai rispettivi statuti speciali e dalle relative leggi di attuazione[88].

Con riferimento agli Enti locali, la Corte fa salva la disciplina del d.l. 95 per quanto riguarda le Regioni ordinarie, ritenendo che le disposizioni impugnate rientrino nella materia dell'organizzazione e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane e siano quindi legittimamente poste dallo Stato, mentre la dichiara incostituzionale in riferimento alle Regioni speciali, cui spetta la competenza nella materia "ordinamento degli enti locali" (cons. dir., punto 10)[89].

---

[87] Sent. 219/13, cons. dir., punto 16. La norma impugnata è l'art. 5 del d. lgs. 149/11, come modificato dal d.l. 174/12. La Corte ritiene che in questa fattispecie sia più conveniente per le Regioni speciali invocare, secondo quanto previsto dall'art. 10 della l. cost. 3/01, la materia prevista dall'art. 117, c. 4 anzichè altre materie, di contenuto analogo, previste dai loro Statuti. A proposito del controllo esercitato, legittimamente, dalla Corte dei Conti, la sentenza rammenta come esso sia stato previsto, anche nei confronti di Regioni e Province autonome, "allo scopo di contemperare l'autonomia costituzionale del sistema regionale con l'interesse unitario alla sana gestione amministrativa e finanziaria e a soli fini collaborativi", mentre la norma impugnata avrebbe "superato il punto di sintesi che si era in tal modo raggiunto a tutela dell'autonomia regionale", ponendo inoltre gli uffici regionali in una condizione di "vigilanza" da parte dello Stato. Occorre però precisare che la Corte "salva" altre disposizioni della normativa statale, pur limitative dell'autonomia regionale.

[88] Come si può vedere anche da queste ultime pronunce, l'organizzazione interna della Regione risulta una delle materie residuali più frequentemente limitate in nome della competenza statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, comportando, per l'autonomia regionale, un sacrificio eccessivo, A. Poggi, *Analisi delle sentenze della Corte costituzionale relative al rapporto Stato, regioni, enti locali*, in F. Pizzetti, A. Rughetti (cur), *Il sistema degli enti locali dopo le recenti riforme*, Maggioli, 2012, p. 226.

[89] La Corte costituzionale fa invece salvi gli altri commi dell'articolo impugnato, ravvisando nella materia da essi regolata (società pubbliche) titoli competenziali statali, fra cui anche la disciplina di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Nella di poco successiva sentenza 236/13, dedicata sempre alla "*spending review*", la Corte, pur non ravvisando l'illegittimità della maggior parte delle disposizioni sottoposte al suo giudizio e concernenti "enti, organismi e agenzie" che esercitano funzioni amministrative (art. 9 del d.l. 95/12), dichiara infondata la questione sulla base del fatto che tali disposizioni non si applicano alle Regioni, ma solo agli Enti locali.

A fronte di un testo normativo che espressamente recita "Regioni, Province e Comuni sopprimono o accorpano…"[90] (art. 9, c. 1), l'interpretazione della Corte appare persino forzata, poiché giustifica la presenza delle Regioni nell'elenco solo in quanto titolari, al pari dello Stato, del potere di conferire le funzioni amministrative con propria legge. Conscia forse di tale forzatura, la Corte definisce "fuorviante" l'inserimento delle Regioni nella disposizione, censurando così la tecnica normativa del Legislatore. L'esclusione delle Regioni dall'ambito di applicazione della norma risulterebbe però avallata anche dal fatto che la disposizione menziona solo le funzioni fondamentali di cui all'art. 117, c. 2, lett. *p* e quelle di cui all'art. 118 svolte dagli enti locali e che un'altra disposizione dell'articolo, il c. 5, è invece espressamente rivolta agli enti delle Regioni.

Il ricorso regionale è poi preso in esame a tutela delle prerogative degli enti locali, nei cui confronti la Consulta difende le disposizioni statali, ritenendo che esse rispettino i consolidati limiti che devono assistere le norme di principio di coordinamento della finanza pubblica[91]. L'unico aspetto d'incostituzionalità rilevato concerne la misura sanzionatoria prevista dal c. 4, consistente nella soppressione, con legge statale, in caso di mancato adeguamento alla legge, di tutti gli enti, agenzie e organismi di cui al c. 1[92]. Come nella sentenza 219 sopracitata, la

[90] Nel testo integrale, l'art. 9 recita: "Ai fini di assicurare il coordinamento e il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, il contenimento della spesa e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative, le Regioni, le Province e i Comuni sopprimono o accorpano o, in ogni caso, assicurano la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20%, enti, agenzie e organismi comunque denominati […] che esercitano, alla data di entrata in vigore del decreto, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, c. 2, lett. *p* o funzioni amministrative spettanti a Comuni, Province e Città metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost."

[91] Quanto ai profili ritenuti lesivi dell'autonomia degli Enti locali, la Corte afferma che la disposizione impone sì una percentuale fissa (il 20%) entro la quale devono essere ridotte le spese, ma lascia liberi gli enti sulle modalità con cui raggiungere l'obiettivo. Sono respinte anche le censure che investono il c. 2, che disciplina la procedura per individuare gli enti da sopprimere, accusata di eccessiva astrattezza, e il c. 3, che prevede la definizione, mediante intesa, della tempistica per l'attuazione della procedura, sulla base del fatto che esse si rivolgono solo agli enti locali e che non ledono i limiti fissati per il coordinamento. Per questo secondo motivo, non sono incostituzionali neanche i c. 5 (sull'adeguamento delle Regioni alle disposizioni del c. 1) e 6 (sul divieto di istituire ulteriori enti).

[92] Fra i diversi parametri addotti a sostegno dell'incostituzionalità di questa disposizione, concernenti l'autonomia organizzativa e legislativa regionale (art. 123, c. 1; art. 117, c. 3 e 4; 118) e la ragionevolezza (art. 3 e 97), la Corte sceglie però il secondo, ritenendo la disposizione manifestamente irragionevole sia in quanto contraddittoria rispetto ai due commi precedenti, che prevedono un apposito procedimento, concertato fra Stato ed enti territoriali, per l'individuazione degli enti da sopprimere, sia per il rischio che deriverebbe, dalla loro indiscriminata soppressione, per le funzioni amministrative che attualmente svolgono. La Corte, che fa sempre riferimento solo ad enti e organismi di enti locali, ammette il ricorso regionale in quanto la venuta meno di tali

Corte pone l'accento sul concetto di proporzionalità e tutela la posizione degli enti ad autonomia differenziata sempre in virtù dell'art. 24 bis.

Tutte le sentenze citate fanno emergere la posizione differenziata riconosciuta, nei confronti della normativa statale, alle autonomie speciali (confermando, in questo, una costante tendenza della giurisprudenza costituzionale). L'ultima (la n. 236) da un lato sembra tutelare anche le Regioni ordinarie, dall'altro lato dà prova invece della "discrezionalità" dell'operato della Corte che, anziché dichiarare la disposizione incostituzionale nella parte in cui fa riferimento alle Regioni, ne esclude l'applicabilità nei loro confronti, con un'interpretazione a dir poco forzata del testo normativo.

Volendo fare un paragone fra la sentenza 236 e la 219 (considerando la 219 solo per il punto dedicato allo scioglimento dei consigli regionali), si può riscontrare come la Corte, con percorsi diametralmente opposti, persegua un fine immediato di tutela dell'autonomia regionale, che in entrambi i casi avrebbe però potuto conseguire in modo più lungimirante. Nella sentenza 236, infatti, come già si è detto, una declaratoria d'illegittimità parziale avrebbe definitivamente fugato ogni dubbio sulla non applicabilità delle disposizioni impugnate alle Regioni; nel caso dello scioglimento dei Consigli, stante la caducazione delle disposizioni che lo prevedevano, la Corte si è preoccupata di ribadire però la legittimità delle leggi di attuazione dell'art. 126, in generale, e di quelle basate sul dissesto finanziario, in particolare, lanciando così una "passerella" al legislatore che volesse nuovamente (e forse anche legittimamente) intervenire in materia.

7. Considerazioni conclusive.

Le considerazioni sviluppate in precedenza inducono a sostenere che si è ormai creato un evidente divario fra le disposizioni costituzionali che disciplinano le prerogative della Corte costituzionale e il ruolo che questa svolge effettivamente nella soluzione del contenzioso tra Stato e Regioni.

Nei primi decenni di vita repubblicana le decisioni della Corte hanno riguardato soprattutto temi dal grande impatto politico e sociale, investendo solo in misura marginale, ma non per questo poco significativa nei contenuti, le autonomie territoriali. Negli ultimi anni invece la categoria di pronunce relativa ai rapporti tra Stato e Regioni sta assumendo proporzioni quantitativamente e qualitativamente tali da influenzare pesantemente le scelte politiche concernenti il nostro sistema delle autonomie.

---

organizzazioni farebbe cessare anche lo svolgimento delle funzioni attribuite loro dalle leggi regionali e, come nella sentenza 219 sopraccitata, pone l'accento sul concetto di proporzionalità.

L'attività interpretativa del testo costituzionale che è propria della Corte si è tradotta, soprattutto dopo la modifica del Titolo V, nell'esercizio di una funzione di chirurgia plastica che è proseguita in termini ancor più imprevedibili nell'ultimo periodo, trovando giustificazione prima nell'esigenza di evitare la paralisi del sistema davanti ai problemi lasciati insoluti dalla riforma, poi nella necessità di fronteggiare la crisi. Quest'attività ha portato non solo al "rimodellamento" del ruolo degli enti territoriali, come si è tentato di dimostrare – limitatamente a taluni aspetti - in precedenza, ma anche al fatto che la Corte si trova a volte ad operare "ultra vires".

Dalla maggior parte delle sue decisioni emerge infatti che la Consulta non si limita più ad esprimere un giudizio tecnico sulla conformità a Costituzione di leggi ed atti aventi forza di legge, ma interviene nel merito delle scelte politiche soprattutto regionali, diventando, dapprima suo malgrado, poi sempre più consapevolmente, il vero e proprio arbitro dei rapporti fra lo Stato e le Regioni[93] e condizionando significativamente la stessa interpretazione del modello di regionalismo[94].

Ci si chiede allora se questa tendenza, avvertita ed assecondata dalla Corte, debba trovare anche una copertura costituzionale e cioè se si debbano rivedere le disposizioni costituzionali che ne prevedono le competenze e forse anche la composizione.

L'utilità di una ridefinizione di tali aspetti s'intravvede, a detta di chi scrive, solo nell'ambito di una riforma più generale che, come da più parti auspicato, crei una sede di concertazione autentica fra Stato e Regioni, preferibilmente attraverso la previsione, all'interno del Parlamento, di una Seconda Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie[95] o attraverso la costituzionalizzazione e la ridefinizione degli strumenti di raccordo attualmente previsti, provvedendo forse anche ad una diversa divisione dei compiti fra gli Enti che, ex art. 114 Cost., compongono il nostro sistema multilivello.

Solo in questo contesto sarebbe possibile pensare anche a una modifica delle disposizioni concernenti la Corte costituzionale, modifica che colmerebbe il divario fra un testo costituzionale che vede una Corte con competenze ben definite e piuttosto tecniche e una

[93] L'appellativo di "arbitro", riferito alla Corte, è ricorrente nella dottrina costituzionalistica del secolo scorso, si v. per tutti A. Bardusco, *L'equilibrio del sistema Stato-Regioni fra Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, cit., p. 58, che afferma "la Corte è (per quanto concerne i rapporti fra Stato e Regioni) un arbitro che sorveglia le mosse dei giocatori in campo e punisce il fuorigioco".

[94] Tale linea di tendenza della giurisprudenza costituzionale è già stata segnalata in dottrina, si vedano in proposito le osservazioni di A. Poggi, *Analisi delle sentenze*…, cit., p. 209, ss.

[95] Volendo menzionare solo il più recente dibattito, in sede istituzionale, in merito ad una revisione costituzionale sul punto, si vedano gli atti dei lavori della Commissione di Esperti nominata dal Presidente del Consiglio Letta, in http://riformecostituzionali.gov.it.

prassi che la vede invece arbitrare il sistema dietro lo scudo della valutazione di conformità a Costituzione di leggi e decreti e, seppur in misura inferiore, della soluzione di conflitti di attribuzione.

Riflettendo poi sugli esiti di tale arbitraggio, come nelle altre fasi del nostro regionalismo, anche in quella attuale l'opera della Corte si caratterizza per il fatto di accordare la prevalenza alle logiche dell'unitarietà su quelle dell'autonomia e della differenziazione.

Nell'ultimo periodo, la giustificazione più ricorrente a questo tipo di scelte è data dalla necessità di porre rimedio alla situazione economica contingente, giustificazione che la Consulta a volte richiama direttamente, a volte indirettamente, limitandosi a prendere le ragioni dello Stato, che vi si appella. La crisi è indubbiamente un problema pressante e bisognoso di una soluzione ma, come autorevole dottrina non ha esitato a mettere in luce, andrebbe combattuta su più fronti e non solo a danno delle autonomie territoriali[96], considerate ultimamente quasi come un "capitolo di spesa" da tagliare[97].

La tendenza del nostro Giudice delle Leggi a seguire preferibilmente le logiche unitarie risulta poi particolarmente rilevante in relazione al suo – seppur discusso[98] – ruolo, oltre che di giudice dei conflitti, di giudice dei diritti.

Sebbene la mancata previsione del ricorso diretto e la concomitante attività, oltre che dei giudici ordinari, di quelli europei[99] (la Corte di Strasburgo soprattutto) facciano sì che, nel nostro sistema costituzionale, la Corte non si possa identificare come l'organo di prima istanza nella risoluzione delle questioni concernenti i diritti umani, non si può negare che adesso più che mai la Corte decide sui diritti, soprattutto per quanto concerne quelli sociali. Il giudizio sulla legittimità costituzionale di disposizioni che incidono in misura significativa

---

[96] Sulla necessità che, in quanto fondamentali, i principi in materia di coordinamento della finanza pubblica si applichino anche allo Stato, R. Bin, *Ma sono questi i tecnici del governo tecnico?*, in *forumcostituzionale.it*, 2012; sulla configurabilità di altri "tagli" che si potrebbero fare, in alternativa a quelli che colpiscono i diritti sociali, L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *costituzionalismo.it*, 1/13.

[97] G. Gardini, *Le autonomie ai tempi della crisi, Editoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 458 (che pur riconosce le "colpe" delle Regioni nella determinazione della situazione corrente).

[98] P. Ridola, *Intervento* alla tavola rotonda "*La giustizia costituzionale in trasformazione*", Roma, 11/07/11, in *federalismi*, 5/12, p. 1. La contrapposizione, ricorrente in dottrina, fra "giudice dei diritti" e "giudice dei conflitti" viene utilizzata anche da Onida, allora Presidente della Corte costituzionale, nell'Introduzione alla relazione su *La giustizia costituzionale nel 2004*.

[99] P.A. Capotosti, *La Corte costituzionale: giudice delle libertà o dei conflitti?* (intervento alla tavola rotonda "*La giustizia costituzionale*…", cit), in *federalismi.it*, 5/12, p. 3; A. Ruggeri, *Corti e diritti in tempi di crisi*, in *dirittifondamentali.it*, 3/12, p. 4; B. Caravita, *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte fra giudice dei diritti e giudice dei conflitti. Introduzione*, in *federalismi.it*, 14/11. Altri ritengono che la Corte abbia in realtà anche "sprecato" le occasioni che ha avuto di decidere davvero sui diritti, com'è avvenuto per le già citate sentenze del 2004 sui contenuti "politici" degli statuti, T.E. Frosini, *Contenzioso Stato-Regioni e conflitto di attribuzione: la Corte racconta un anno di giustizia costituzionale*, in *Guida al diritto - Il Sole 24 ore* (Editoriale), 2005, n. 5, p. 3.

sull'autonomia legislativa (per le Regioni), organizzativa e finanziaria degli Enti territoriali condiziona inevitabilmente la tutela dei diritti sociali che, salvo la definizione dei LEP, risulta loro affidata.

Occorrerebbe quindi o reintervenire sul testo costituzionale, modificando il riparto di competenze fra lo Stato e gli Enti territoriali o tentare di mettere fine, pur senza trascurare le difficoltà del momento, alla fase paracostituzionale di "eccezionalità" che si è instaurata e che vede lo Stato impegnato in una sorta di attività sostitutiva continua nei confronti delle Regioni in nome di un principio solidaristico che non necessariamente trova la sua migliore forma di tutela in antitesi al principio autonomistico[100].

La prima opzione spetta al Parlamento, alla seconda può contribuire anche la Corte costituzionale, arbitro ma anche giudice delle leggi e, ora più che mai, dei diritti.

[100] Sul fatto che l'autonomia sia invece funzionale ai diritti, A. Ruggeri, *Summum ius summa iniuria, ovverosia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, in *gruppodipisa.it*, 2011, p. 6; S. Mangiameli, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *issirfa.cnr.it*, 2012, p. 13 (che vede nei provvedimenti "riduttivi" del 2011 e 2012 una *deminutio* dei servizi ai cittadini). Altri rilevano però come la predilezione, da parte della Corte, delle logiche dell'unitarietà su quelle della differenziazione, dovuta al cattivo funzionamento delle Regioni, sarebbe invece proprio finalizzata alla tutela dei diritti di libertà e dei diritti sociali, M. Carli, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, in R. Balduzzi, M. Cavino, J. Luther (cur), *op. cit.*, p. 197.