

## CAPITOLO III

# LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E REGIONI NELL'ANNO 2011

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

*Il presente contributo è di Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato Andrea Cardone.*



## 1. Premessa

In via del tutto preliminare, è possibile osservare come la giurisprudenza costituzionale dell'anno 2011 in tema di rapporti Stato-Regioni si muova lungo una linea di sostanziale continuità con quella del recente passato, confermando così una tendenza già rilevata negli anni precedenti. In particolare, l'analisi di questa giurisprudenza conferma, sia sotto l'aspetto sostanziale dei principi affermati dalla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, sia sotto quello – ad esso legato – del ricorso ai fondamentali istituti che caratterizzano la nuova forma di stato (“prevalenza”, “leale collaborazione” e “sussidiarietà”), un grado di innovatività sempre minore del merito delle sentenze della Corte, la cui giurisprudenza si sviluppa nel solco di un percorso che, per molti aspetti, si può considerare già segnato.

Tale tendenza si accompagna alla progressiva quiescenza del contenzioso tra Stato e Regioni, la quale risulta in particolare dal confronto di alcuni dati statistici relativi all'anno in esame con quelli dell'anno precedente. Al riguardo giova ricordare come nell'ambito del *Rapporto* relativo alla giurisprudenza costituzionale del 2010 si sia avuto modo di mettere in evidenza come i rilievi quantitativi di quell'anno sembrassero esprimere una controtendenza rispetto all'idea che il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si fosse sopito, per lo meno dal punto di vista quantitativo. I dati statistici delle pronunce del 2010, infatti, parevano testimoniare una riacutizzazione dei conflitti normativi, tanto da suscitare il dubbio che la tendenza alla flessione del tasso di conflittualità tra Stato e Regioni manifestatasi negli anni precedenti si fosse interrotta. In particolare, essi mostravano un contenzioso costituzionale in crescita rispetto al recente passato, sia per quanto atteneva al totale delle decisioni, che per quanto concerneva l'incidenza della materia regionale.

I dati statistici del 2011, così come si apprendono dalla *Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale* del Presidente della Corte, invece, riportano il livello del contenzioso Stato-Regioni su valori

più bassi rispetto a quelli del 2010 e maggiormente coerenti con quelli degli anni precedenti.

Più nel dettaglio, il totale delle decisioni numerate rese dalla Corte costituzionale nel 2011 è di 342, di cui, per quanto qui di più prossimo interesse, 91 adottate in giudizi in via principale e 15 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Nel 2010, invece, a fronte di un numero complessivo di decisioni pari a 376, 141 erano state adottate in giudizi in via principale e 12 in giudizi per conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni. Per quanto riguarda più da vicino il “peso specifico” dei giudizi di legittimità costituzionale in via di azione, dunque, mentre nel 2010 essi rappresentavano più del 37% del totale, nel 2011 tale percentuale è scesa al 26,6%. Si deve, invece, segnalare che, in relazione al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2011 testimonia in termini assoluti un incremento rispetto all’anno precedente (15, anziché 12), il quale, a sua volta, denotava un leggero aumento rispetto all’anno 2009 (+1, se si conta una sola delle due sentenze che nel 2009 ha deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti).

Nonostante quest’ultimo dato, la flessione della conflittualità tra enti appare nel complesso evidente. Inoltre, come si accennava, essa riporta i valori in esame sul livello di quelli degli anni della deflazione del contenzioso rilevata nei precedenti *Rapporti*. In proposito basti rilevare che nel 2009, il totale delle decisioni numerate era stato di 342 (esattamente la cifra del 2011), di cui 82 rese in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 10 in conflitti di attribuzione tra enti (cui andavano aggiunte 2 pronunce che avevano deciso congiuntamente giudizi in via principale e conflitti tra enti). Nel corso del 2008, invece, il totale delle decisioni era stato di 449, di cui 64 erano state adottate in giudizi di legittimità costituzionale in via principale e 13 in conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni.

Se si paragonano i dati relativi alla giurisprudenza costituzionale del 2011 a quella dei due anni precedenti il 2010 (unico anno di “impennata” del contenzioso) ci si accorge, allora, che non si è affermata una tendenza né alla crescita del giudizio in via principale,

né all'aumento del numero complessivo di decisioni. Vale, inoltre, la pena di segnalare che il totale di 91 pronunzie rese in via principale rappresenta un valore pienamente in linea con la riduzione del contenzioso e significativamente più basso di quelli più elevati di sempre, ossia appunto quello del 2010 (141), quello del 1988 (130 decisioni), quello del 2006 (113) e quello del 2005 (101). Si può, allora, concludere che i dati relativi all'anno in esame sembrano sciogliere il dubbio instillato dall'inasprimento della conflittualità tra Stato e Regioni che si è avuto modo di rilevare in relazione al 2010 nel senso che la diminuzione del contenzioso in via principale registrata a partire dal biennio 2007-2008 non sembra essersi arrestata, nel quadro di un numero complessivo di decisioni che ha ricominciato a scendere.

Per tornare al merito delle decisioni prese dalla Corte costituzionale nel 2011 in materia regionale, come si accennava, la linea di sostanziale continuità lungo cui si muove la sua giurisprudenza consente, per un primo verso, di confermare quanto emerso nei precedenti *Rapporti*, ossia che, ad ormai dieci anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, il riformato assetto delle competenze normative, e soprattutto legislative, tra Stato e Regioni ha trovato un suo punto di equilibrio, per quanto dinamico e provvisorio. È possibile, dunque, in questa sede rinviare ai *Rapporti* relativi agli anni 2004-2007 per la trattazione sistematica delle questioni attinenti alle singole materie, al *Rapporto* per l'anno 2008 quanto all'analisi degli ormai consolidati meccanismi di "flessibilizzazione" del riparto di competenze normative ("prevalenza", "leale collaborazione" e "sussidiarietà"), al *Rapporto* per l'anno 2009 per la ricostruzione dell'operare congiunto di più titoli competenziali e per il concreto funzionamento del c.d. "sistema delle Conferenze", infine al *Rapporto* per l'anno 2010 per la disamina di alcune recenti questioni di preminente interesse per i lavori parlamentari.

Per altro verso, il consolidarsi dell'*acquis* giurisprudenziale, consente di concentrare l'attenzione su un aspetto, per la verità non sconosciuto alla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del 2001 ma di recente manifestatosi in maniera significativa

e che appare di dirimente importanza per la definizione del volto complessivo del regionalismo italiano. Si intende fare riferimento al rapporto tra autonomia regionale ed emergenza; rapporto che la giurisprudenza costituzionale del 2011 offre l'occasione di approfondire sotto il duplice punto di vista, da un lato, della comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi finanziaria, dall'altro, del potere statale di derogare con ordinanze contingibili ed urgenti le competenze ordinariamente attribuite alle Regioni.

## 2. Competenze regionali e crisi economico finanziaria

Un primo aspetto che merita di essere evidenziato nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale del 2011 in tema di rapporto tra emergenza ed autonomia territoriale è relativo all'incidenza della situazione di crisi economico-finanziaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni. Il problema si è posto essenzialmente per effetto del proliferare di provvedimenti normativi volti a fronteggiare e contrastare le avversità della congiuntura economica, i quali inevitabilmente chiamano in causa il rispetto dell'autonomia regionale, o perché impongono alle Regioni limitazioni di spesa per obiettivi di finanza pubblica, oppure perché introducono misure per incoraggiare la crescita economica in materie di competenza regionale.

In questa sede ci si limiterà all'analisi delle pronunzie, per la verità non numerose, in cui la crisi economica entra nel vivo dell'argomentazione e del percorso decisionale della giurisprudenza della Corte, mentre non verranno citate le decisioni in cui la situazione contingente resta sullo sfondo, alla stregua di semplice dimensione finalistica delle norme sottoposte a giudizio di costituzionalità. Si prenda, ad esempio, il caso della **sentenza n. 150 del 2011**, con cui la Corte definisce il giudizio introdotto dallo Stato per impugnare la l.r. Abruzzo 12 maggio 2010, n. 17 (di modifica della precedente legge regionale 16 luglio 2008, n. 11, recante «Nuove norme in materia di commercio»), volta a ridisciplinare alcuni aspetti delle attività commerciali, con l'intento di prevedere

misure atte a favorire il superamento della crisi economica. La Corte, fra l'altro, dichiara infondate alcune questioni prospettate sul presupposto che le norme impugnate – nello specifico, quelle relative alla disciplina dell'organizzazione del servizio farmaceutico e degli orari degli esercizi commerciali – rientrino nelle materie di competenza regionale «tutela della salute» e «commercio», dichiarando, viceversa, fondate quelle concernenti la disciplina del riposo domenicale e festivo, di cui si afferma la riconducibilità alla materia «ordinamento civile», come noto attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. In casi come quello riportato l'argomento della crisi non assume nessun rilievo specifico dal punto di vista dell'*iter* logico-giuridico seguito per decidere la questione di costituzionalità e delle connesse operazioni di bilanciamento operate dalla Corte.

Diverse, ed assai più significative dal punto di vista qui assunto, sono invece le ipotesi che ricorrono quando le sentenze della Corte costituzionale utilizzano la crisi come vero e proprio argomento per la decisione del caso concreto, riconoscendo o negando ad esso rilevanza. Al riguardo è necessario tenere presente che ciò avviene anche al di fuori della materia dei rapporti Stato-Regioni. Per quanto tali pronunzie esulino, a rigore, dallo stretto oggetto del presente *Rapporto*, ad esse conviene comunque accennare per far emergere come il ricorso all'argomento della crisi rifletta una tendenza generalizzata della giurisprudenza costituzionale, la cui pervasività va ben oltre la materia regionale, in cui pure – come si vedrà appresso – trova applicazione.

Ciò è quanto avviene, innanzitutto, quando l'argomento della crisi interviene a rafforzare la giustificazione relativa alla discrezionalità del legislatore, come nel caso dell'**ordinanza n. 31 del 2011**, con cui la Corte dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Collegio arbitrale di Roma con cui veniva censurato – in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25, 41, 111, primo e secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, «nonché al principio comunitario di legittimo affidamento» – l'articolo 15, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 («Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in

materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile»), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 26. Tale disposizione prevede che, al fine di assicurare risparmi di spesa, «i compromessi e le clausole compromissorie inserite nei contratti stipulati per la realizzazione d'interventi connessi alle dichiarazioni di stato di emergenza ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e di grande evento di cui all'art. 5-bis del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, sono nulli», facendo al contempo salvi i collegi arbitrali presso cui pendono i giudizi per i quali la controversia abbia completato la fase istruttoria alla data di entrata in vigore del decreto.

Il rimettente richiedeva una pronuncia che estendesse la portata della clausola di salvezza contenuta nel secondo periodo di tale disposizione a tutti i giudizi arbitrali instaurati al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge in questione. La Corte ricorda, in via preliminare, di essersi già pronunciata su analoga normativa (*ex multis*, sentenza n. 376 del 2001 e ordinanze n. 169 del 2009, nn. 11 e 122 del 2003), con riferimento a profili in parte coincidenti, nel senso della infondatezza dei dubbi a suo tempo espressi, ritenendo che «la discrezionalità di cui il legislatore gode nell'individuazione delle materie sottratte alla possibilità di compromesso incontra il solo limite della manifesta irragionevolezza». Con l'ordinanza in questione, però, la Corte corrobora tale indirizzo affermando che «la conseguenza della perdita di un parte di attività concretamente espletata negli arbitrati in corso (che, pur sempre, traggono origine dalla libera scelta delle parti di rinunciare alla giurisdizione, attraverso un atto di disposizione in senso negativo del diritto di azione: sentenza n. 221 del 2005), appare ampiamente giustificata nel contesto del bilanciamento con le esigenze, tanto più sentite in un contesto di crisi economica globale, di contenimento della spesa pubblica».



Viene, invece, negata rilevanza all'argomento della crisi da parte dell'**ordinanza n. 169 del 2011**, con cui la Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni, sollevato dal presidente e legale rappresentante del «Comitato promotore per il Sì ai referendum per l'Acqua Pubblica» nei confronti dei decreti del Presidente della Repubblica del 23 marzo 2011 che hanno indetto i referendum, in una data (12-13 giugno 2011) diversa da quella stabilita per le elezioni amministrative (15-16 maggio), lamentando il mancato accorpamento dello svolgimento dei referendum con le elezioni amministrative indette il 15-16 maggio 2011. I ricorrenti, nel prospettare le proprie argomentazioni al riguardo, richiamavano proprio le pronunce con le quali la Corte ha chiarito che la discrezionalità di cui gode il Governo nello scegliere la data delle consultazioni incontra il limite delle ipotesi in cui «sussistano oggettive situazioni di carattere eccezionale [...] idonee a determinare un'effettiva menomazione del diritto di voto referendario» (ordinanze n. 38 del 2008, n. 198 del 2005 e n. 131 del 1997) e affermavano che, nel caso specifico, siffatte situazioni oggettive di carattere eccezionale sarebbero state rappresentate dalla duplice circostanza che i comizi elettorali per le elezioni amministrative erano già stati convocati in date interne alla finestra referendaria e che il Paese sta attraversando una crisi economica di gravità eccezionale, tale da rendere la scelta compiuta dal Governo irragionevole e lesiva dell'esercizio del diritto di voto referendario. La Corte, però, disattende tale argomentazione osservando che le situazioni considerate «eccezionali» dal comitato promotore sono in realtà circostanze ordinarie e, in ogni caso, riferibili a situazioni «esterne» o di contesto, che non incidono direttamente sul diritto di voto referendario e non ne precludono l'esercizio.

Analogamente, con l'**ordinanza n. 211 del 2011**, la Corte dichiara manifestamente infondate la questione di legittimità sollevata dal TAR Veneto, in riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nei confronti dell'articolo 48, primo comma, seconda parte, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (recante il «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»). Tale norma stabilisce

che le stazioni appaltanti, prima di procedere all'apertura delle buste delle offerte presentate, debbano richiedere ad un determinato numero di offerenti, scelti con le modalità ivi previste, di comprovare il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa eventualmente richiesti nel bando di gara, disponendo che, «quando tale prova non sia fornita, ovvero non confermi le dichiarazioni contenute nella domanda di partecipazione o nell'offerta», le medesime debbano procedere all'esclusione del concorrente dalla gara, all'escussione della relativa cauzione provvisoria e alla segnalazione del fatto all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici. Il giudice *a quo* argomentava, fra l'altro, come detta norma, nella parte in cui «contempla in via automatica l'incameramento della cauzione provvisoria da parte delle stazioni appaltanti», fosse stata adottata in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., ponendosi in contrasto con i «principi di parità, di eguaglianza», imparzialità e buon andamento dell'amministrazione. Nello specifico, la norma censurata avrebbe recato in tal modo un *vulnus* ai «principi generali della ragionevolezza e della proporzionalità che devono indefettibilmente assistere l'essenza delle disposizioni legislative» e sarebbe risultata «iniqua», «nella presente e ben nota fase di crisi economica», perché postulante un prelievo patrimoniale forzoso in danno delle imprese, volto a sanzionare «in via indifferenziata mancanze oggettivamente valutabili in modo diverso e proporzionale all'intrinseca gravità del fatto». Anche in questo caso, però, la Corte nega cittadinanza all'argomento basato sull'attuale congiuntura economica, affermando che, così come prospettato, il riferimento alla crisi si risolve in una deduzione (peraltro sostanzialmente assertiva) di mera inopportunità, che, in quanto tale, non può configurare un vizio di legittimità costituzionale della disposizione in esame.

Alla luce delle sintetiche considerazioni svolte sull'argomento della crisi nei giudizi in via incidentale e nei giudizi di ammissibilità dei referendum si può, con maggior consapevolezza degli orientamenti complessivi maturati dalla Corte nel 2011, svolgere qualche considerazione su come tale argomento è stato utilizzato nella materia regionale all'interno del periodo considerato. Al

riguardo, però, è necessario premettere che nell'anno precedente almeno due importanti sentenze della Corte (citate entrambe, per altro profilo, nel *Rapporto* relativo all'anno 2010, cui si rinvia) avevano fatto ricorso alla difficile contingenza economico-finanziaria per giustificare norme statali potenzialmente lesive delle competenze delle Regioni, destando così l'impressione di una incipiente tendenza della giurisprudenza costituzionale ad avallare alcune scelte centralistiche del legislatore statale. Il tutto, giova evidenziarlo, nell'ambito di una consolidata giurisprudenza della Corte che, a prescindere da ogni riferimento alle contingenze economiche e finanziarie, ammette con riferimento alla nozione di «coordinamento della finanza pubblica» che il legislatore statale possa «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (così, tra le più recenti, sentt. nn. 52 e 326 del 2010, 139 e 237 del 2009).

Ci si riferisce, innanzitutto, alla **sentenza n. 10 del 2010**, con cui è stato definito il giudizio introdotto da alcune Regioni avverso l'art. 81 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 («Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 («Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»), in riferimento a molteplici disposizioni e principi costituzionali posti a garanzia dell'autonomia regionale. La disciplina impugnata istituiva un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e le relative misure applicative, fra cui la c.d. «carta acquisti». Benché tali misure fossero preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà, costituendo un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di competenza residuale

regionale, la Corte ha rigettato le censure proposte sulla base del rilievo che tali norme devono essere giustificate sulla base degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Proprio con riguardo a quest'ultima disposizione costituzionale, secondo la sentenza, allo Stato compete la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». La *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere - secondo la Corte - che esso possa rappresentare la base giuridica non solo della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, ma persino della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, tanto più quando ciò sia reso imprescindibile «da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa».

In maniera non dissimile la Corte ha deciso nel caso della **sentenza n. 121 del 2010**, che ha chiuso il giudizio instaurato in via principale dalle Regioni avverso numerose altre disposizioni del decreto-legge citato da ultimo, fra le quali l'art. 13, riguardante l'istituzione di un «Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa». Ancora una volta, infatti, nonostante la disciplina impugnata rientrasse nella materia dei “servizi sociali”, di competenza residuale regionale, la Corte ha ritenuto la questione infondata, giustificando le misure adottate dal legislatore nazionale sulla base della competenza statale concernente la fissazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., cui l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa viene considerata strettamente attinente. A detta della Corte, più in particolare, le disposizioni impuginate costituiscono una concreta forma di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comporta il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro. Tale bilanciamento effettuato dal legislatore, tuttavia, rappresenta il portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e «di imperiose necessità

sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale», che sono già state ritenute essere «giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei “servizi sociali” (sentenza n. 10 del 2010)».

Rispetto a tali precedenti, la giurisprudenza costituzionale del 2011 sembra testimoniare un’attenuazione dell’abbozzata tendenza a fare dell’argomento della crisi un fattore di legittimazione delle scelte centralistiche del legislatore nazionale.

In particolare, con la **sentenza n. 232 del 2011**, la Corte dichiara fondate le censure, prospettate dalla Regione Puglia, in riferimento all’articolo 117, terzo e quarto comma, ed all’art. 118, secondo comma, della Costituzione, nei confronti di numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, relative all’istituzione, nel Meridione d’Italia, di «zone a burocrazia zero».

Nella propria memoria di costituzione l’Avvocatura sosteneva che la previsione normativa in esame rientrasse nell’ambito dei poteri statali di coordinamento della finanza pubblica in quanto diretta a favorire la ripresa e lo sviluppo del sistema produttivo, nell’ottica di una maggiore competitività delle imprese. E ciò, tanto più in quanto la disposizione impugnata (al pari delle altre contenute nella legge *de qua*) faceva parte di una manovra complessiva di riequilibrio e contenimento finanziario di tutela del bilancio dello Stato e di supporto all’economia del Paese, nel contesto di una grave situazione di crisi internazionale, in cui – sempre secondo la difesa statale – doveva riconoscersi allo Stato medesimo l’esercizio di una potestà legislativa primigenia, fondata sui principi fondamentali di unità (art. 5 Cost.), di solidarietà politica economica e sociale (art. 2 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.) e tutela dell’unità economica della Nazione (art. 120 Cost.).

A tale argomento la Corte replica, però, che «la disposizione censurata (al di là di una indiretta correlazione con le finalità di risanamento economico che caratterizzano il provvedimento

legislativo che la contiene) non possa, per ciò solo, essere ascritta a tale competenza, e quindi qualificarsi come relativo principio fondamentale, poiché, lungi dal porre obiettivi di riequilibrio finanziario (sentenze n. 156 del 2010 e n. 297 del 2009), e tantomeno dall'indicare generali strumenti o modalità per il perseguimento di siffatti obiettivi, prescrive una disciplina di dettaglio in tema di trattazione e definizione di procedimenti amministrativi, del tutto estranea alla evocata materia».

La Corte, conseguentemente, dichiara fondate le censure in quanto la normativa impugnata non rispetta i requisiti richiesti affinché lo Stato possa operare una «chiamata in sussidiarietà», ovvero affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio. A tale conclusione la sentenza perviene in ragione del fatto che la norma censurata – che possiede un campo di applicazione generalizzato (riferito a tutti i procedimenti amministrativi in tema di nuove iniziative produttive) e, quindi, idoneo a coinvolgere anche procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente o residuale – si esime dal recare una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. Essa risulta, dunque, illegittima nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

Analogamente, con la **sentenza n. 330 del 2011**, la Corte accoglie le doglianze alla base del ricorso con cui la Regione Toscana ha impugnato l'art. 11, comma 6-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 («Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica»), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, deducendo la violazione degli articoli 117, terzo comma, 118, primo comma, e

119, primo e secondo comma, della Costituzione. La citata disposizione prevedeva, tra l'altro, che, «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, [fosse] avviato un apposito confronto tecnico tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze, l'AIFA e le associazioni di categoria maggiormente rappresentative, per la revisione dei criteri di remunerazione della spesa farmaceutica».

Nella propria memoria, la difesa dello Stato sosteneva che il provvedimento impugnato fosse stato adottato in via di urgenza al fine di attuare le opportune misure tese a contenere una grave crisi economica internazionale, risultando, dunque, le norme che lo compongono espressione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Anche in tale occasione la Corte, invece, si oppone ad un utilizzo così ampio dell'argomento della crisi, mettendo in evidenza che la norma impugnata investe una pluralità di ambiti materiali, alcuni dei quali riservati alla potestà legislativa esclusiva statale («determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali», poiché l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza, e «ordinamento civile», giacché, per i prodotti farmaceutici, vige «il sistema del prezzo contrattato»), altri, invece, rimessi alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni («tutela della salute» e, soprattutto, «coordinamento della finanza pubblica»). Da tale premessa, infatti, la sentenza ricava la conclusione che, in presenza di una simile sovrapposizione di materie e nell'impossibilità di individuarne una prevalente, il legislatore statale avrebbe dovuto attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, a differenza di quanto è avvenuto, e, per tale motivo, dichiara l'illegittimità della norma impugnata nella parte in cui non prevede alcun coinvolgimento delle Regioni nel confronto tecnico da essa disciplinato.

### 3. Autonomia territoriale e poteri statali d'emergenza

Un secondo profilo del rapporto tra emergenza ed autonomia regionale la cui trattazione è suggerita dall'analisi della giurisprudenza costituzionale del 2011 è quello della derogabilità da parte dello Stato delle competenze regionali per ragioni di emergenza, fra le quali, principalmente, quelle rientranti nell'ambito di operatività del Servizio nazionale della protezione civile.

Come si accennava, si tratta di una questione non nuova e che la Corte costituzionale ha già avuto modo di affrontare in passato. In particolare, con la **sentenza n. 127 del 1995**, la quale ha deciso un conflitto di attribuzioni sollevato avverso un'ordinanza governativa con cui – in deroga alla legge – venivano disposti interventi immediati per fronteggiare la situazione ambientale critica verificatasi nella Regione per effetto delle problematiche legate allo smaltimento dei rifiuti ed al servizio idrico, la Corte, fissando un fondamentale principio di diritto, ha affermato che «l'emergenza non legittima il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale e il richiamo a una finalità di interesse generale [...] non dà fondamento, di per sé, a misure che vulnerino tale sfera di interessi, garantita a livello costituzionale [...]. L'esercizio del potere di ordinanza deve quindi risultare circoscritto per non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali».

Specularmente, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, la competenza legislativa statale in una data materia impedisce al legislatore regionale l'attribuzione di poteri d'ordinanza alla Regione e agli enti territoriali minori (**sentenza n. 321 del 2005**). Nella particolarissima e significativa materia concorrente della «protezione civile», poi, sempre secondo la Corte, la previsione del potere *extra ordinem* del Governo, in quanto principio fondamentale, limita la discrezionalità del legislatore regionale nel conformare gli atti contingibili ed urgenti (sotto il profilo della competenza e degli effetti), salva – naturalmente – la facoltà della Regione di provocare il controllo giurisdizionale della Corte e del giudice amministrativo per assicurare che i poteri governativi siano configurati in astratto ed esercitati in concreto in modo da non compromettere il nucleo



essenziale delle attribuzioni regionali e il rispetto del principio di leale collaborazione (**sentenza n. 327 del 2003**). Il che, in particolare, comporta che la legge regionale non può pretendere di paralizzare gli effetti delle ordinanze di protezione civile e degli atti delle successive gestioni commissariali (**sentenza 284 del 2006**).

Come noto, in forza di questa giurisprudenza ed in occasione del verificarsi di alcuni eventi calamitosi, si è sviluppata nel corso degli anni una prassi del potere d'ordinanza della protezione civile fortemente limitativa dell'autonomia regionale. Rispetto a questa giurisprudenza alcune significative novità potrebbero derivare dalla **sentenza n. 115 del 2011**. Al riguardo è necessario premettere che la sentenza in questione non riguarda direttamente il potere d'ordinanza statale di protezione civile ma quello dei Sindaci di cui all'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come noto recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il quale prevedeva che il Sindaco, quale ufficiale del Governo, potesse adottare «con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». L'appena citata disciplina del potere sindacale d'ordinanza è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte, per violazione degli artt. 3, 23 e 97 Cost., attraverso una motivazione sviluppata nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali, ma potenzialmente suscettibile di importanti implicazioni anche in relazione al potere statale di protezione civile ed in tema di rapporti Stato-Regioni. Di qui la rilevanza della sentenza nella prospettiva indicata.

In particolare, merita attenzione il passaggio della sentenza in cui la Corte premette che la norma prevede due distinti tipi di provvedimenti: da un lato, le ordinanze *extra ordinem*, come tali soggette ai presupposti e ai limiti della contingibilità, dell'urgenza e della necessaria temporaneità, ormai pacificamente richiesti dalla giurisprudenza costituzionale (a partire dalla **sentenza n. 8 del 1956**); dall'altro, le ordinanze, per così dire, «ordinarie», anch'esse atipiche e non predeterminate nel contenuto, ma adottabili anche in

contesti non emergenziali e non necessariamente limitate nel tempo. Da tale premessa, infatti, la Corte fa discendere l'affermazione che la disciplina attributiva della competenza ad adottare le nuove ordinanze sindacali, proprio in quanto espressione di un potere ordinario e non derogatorio, deve soddisfare «l'imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale, posto a base dello Stato di diritto», da cui discende l'obbligo di prevedere contenutisticamente l'oggetto e i limiti del potere, non essendo sufficiente allo scopo «che il [medesimo] sia finalizzato dalla legge alla tutela di un bene o di un valore, ma [...] è indispensabile che il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa».

L'aspetto rilevante nella prospettiva dei rapporti Stato-Regioni, in relazione ai limiti che il potere derogatorio della protezione civile incontra a tutela delle competenze regionali, risiede nella circostanza che il richiamato passaggio della sentenza riporta d'attualità il tema dei limiti al potere derogatorio in materie coperte da riserva di legge relativa, tra cui – ai nostri fini – soprattutto l'attribuzione delle funzioni amministrative regionali per effetto dell'art. 97 Cost. Al riguardo è necessario ricordare che già la **sentenza n. 26 del 1961** aveva avuto modo di chiarire che, in caso di riserve assolute, l'esercizio del potere contingibile ed urgente si deve ritenere sempre inderogabilmente precluso perché, se la Costituzione esige che una data materia venga disciplinata dalla legge, non è ammissibile che, poi, quest'ultima ammetta l'emanazione di atti amministrativi capaci di disporre in deroga proprio a quella che la Costituzione considera l'unica possibile fonte normativa della materia; nel caso di riserve relative, invece, il ricorso alle ordinanze *extra ordinem* può essere considerato ammissibile solo alla condizione che il legislatore che ne individua il titolare definisca anche i criteri che devono presiedere all'esercizio della discrezionalità che il potere medesimo comporta.

Come altrettanto noto, però, sull'effettiva portata preclusiva di questa giurisprudenza si è da subito manifestata in dottrina diversità di vedute, ritenendosi da parte di alcuni che non si potesse avere

una vera e propria preclusione all'esercizio del potere in difetto di una previsione legislativa sostanziale sui criteri che devono guidare il suo esercizio.

In questa direzione, peraltro, si è orientata la prassi successiva alla legge n. 225 del 1992 (istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile), la quale – per quanto qui di più prossimo interesse – ha fornito un'ampia casistica di ipotesi in cui i regimi commissariali instaurati per fronteggiare le più varie emergenze (rifiuti, inquinamento, terremoti, alluvioni, *etc.*) hanno sistematicamente operato in deroga alle competenze regionali ordinariamente previste. Ed anche la giurisprudenza, in maniera sempre più evidente, ha mostrato la tendenza del giudice amministrativo, chiamato a giudicare sulla legittimità di ordinanze adottate in svariate materie coperte da riserva di legge, come libertà di circolazione, diritto di proprietà, iniziativa economica privata, procedimento amministrativo, *etc.*, a considerare ammissibile l'esercizio del potere di necessità e urgenza anche in caso di omessa definizione da parte del legislatore delle norme sostanziali sul contenuto dell'attività amministrativa.

In questo quadro, la riaffermazione dei corollari del principio di legalità assume una significativa portata anche nella prospettiva dei rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica. Dalle poche considerazioni che precedono, infatti, risulta chiaro che quella in esame è una decisione che, proprio per le argomentazioni che spende sul principio di legalità e sulla riserva di legge, ribadisce impostazioni e principi del diritto costituzionale tali da poter essere applicati anche al di là del campo segnato dalle ordinanze sindacali «ordinarie» e suscettibili di incidere su diverse delle problematiche del sistema delle fonti che, ormai da anni, gli studiosi segnalano, prima fra tutte – nella nostra prospettiva – quella della comprimibilità dell'autonomia regionale attraverso le ordinanze di protezione civile.

Alla luce di questa sintetica ricapitolazione della problematica dottrinarica, di prassi e giurisprudenziale delle ordinanze di necessità e urgenza che intervengono in materia coperta da riserva relativa, si comprende che la vera questione interpretativa che la sentenza in

commento lascia aperta verte sulla misura in cui debba essere auspicato che il giudice costituzionale abbandoni la tradizionale indulgenza con cui guarda alle norme attributive dei poteri *extra ordinem*, classicamente considerate come mere norme sulla competenza, stante l'atipicità del contenuto delle ordinanze e l'imprevedibilità degli eventi che esse devono fronteggiare; caratteristiche, queste, su cui, come noto, già Massimo Severo Giannini aveva costruito la differenza tra ordinanze *extra ordinem* e «atti necessitati», distinguendo i secondi dalle prime proprio perchè il carattere necessitato dell'atto consente al legislatore di tipizzarne *ex ante* non solo forma e competenza ma anche contenuto, limiti ed adempimenti procedurali.

Da come la giurisprudenza costituzionale affronterà la questione appena evidenziata nelle prossime occasioni che si presenteranno dipenderà in larga misura la stabilizzazione dell'assetto dei rapporti tra centro e periferia in caso di emergenze calamitose. Se, infatti, come la sentenza n. 115 del 2011 sembra lasciar presagire, le argomentazioni ivi svolte possono trovare applicazione anche con riferimento alle ordinanze contingibili e urgenti della protezione civile, la garanzia delle funzioni amministrative regionali rappresentata dalla riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost. contribuirà significativamente ad arginare la prassi cui si è assistito negli ultimi anni. Viceversa, se tale sviluppo giurisprudenziale non dovesse concretizzarsi, la tutela delle prerogative regionali resterà affidata all'uso che il giudice costituzionale compie dei criteri di proporzionalità e leale collaborazione.

#### **4. Conclusioni**

In forza della sintetica ricostruzione svolta nelle pagine che precedono, alcune brevi considerazioni conclusive appaiono sufficienti per mettere in evidenza alcuni aspetti della giurisprudenza costituzionale dell'anno 2011 in materia di rapporti Stato-Regioni.

Si sono prese le mosse dalla constatazione che il sempre minor grado di innovatività della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale, dopo una parziale controtendenza nell'anno

precedente, ha tornato a riflettersi nella progressiva quiescenza del contenzioso, a testimonianza del fatto che alcuni equilibri del riparto di competenze tra Stato e Regioni si sono ormai consolidati e fanno sempre di più del giudizio costituzionale in via principale un'applicazione al caso concreto di principi ampiamente sviluppati o, al massimo, un'elaborazione di nuovi corollari applicativi.

Si è, pertanto, deciso di centrare l'attenzione su un aspetto della giurisprudenza costituzionale che ha di recente generato un preminente interesse, quello del rapporto tra autonomia regionale ed emergenza. Tale scelta è apparsa giustificata dalla necessità di indagare se vi sono aree che restano al di fuori del *diritto costituzionale giurisprudenziale* elaborato negli ormai dieci anni di vigenza del nuovo Titolo V. E ciò sia dal punto di vista delle soluzioni concretamente adottate nell'approccio casistico che si è avuto modo di indagare nei precedenti *Rapporti*, sia da quello della pervasività del ricorso ai meccanismi della "prevalenza", della "leale collaborazione" e della "sussidiarietà" quali strumenti per attenuare la rigidità del riparto costituzionale derivante dalla tecnica dell'enumerazione delle materie e consentire alla Corte di procedere ad una ragionevole composizione degli interessi in gioco.

Prendendo spunto dall'analisi delle sentenze del 2011, il tema del rapporto tra autonomia ed emergenza è stato osservato, da un primo punto di vista, in relazione alla questione della comprimibilità delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi finanziaria. Al riguardo si può mettere in evidenza che il periodo di riferimento sembra testimoniare lo sforzo della giurisprudenza costituzionale di arginare la deriva centralistica che le scelte del legislatore nazionale hanno subito per effetto della congiuntura economica e di arrestare sul nascere la tendenza che era emersa nella giurisprudenza dell'anno precedente alla tolleranza verso misure lesive delle competenze regionali giustificate esclusivamente dalla necessità di fronteggiare la crisi. Sempre in relazione a questo profilo, inoltre, è possibile notare che il contenzioso, come già rilevato nel precedente *Rapporto*, continua a concentrarsi, attraverso una pluralità di questioni di legittimità costituzionale, su pochi atti normativi statali aventi rilievo

soprattutto dal punto di vista economico-finanziario, come le c.d. «manovre» di finanza pubblica o i provvedimenti per la «crisi» e per la «crescita».

La giurisprudenza costituzionale del 2011 in materia regionale ha poi offerto l'occasione per fare sinteticamente il punto sul rapporto tra autonomia ed emergenza sotto un secondo profilo, quello che investe il potere statale della protezione civile di derogare con ordinanze contingibili ed urgenti le competenze ordinariamente attribuite alle Regioni. In proposito, una sentenza in particolare (la sentenza n. 115 del 2011) contiene affermazioni di principio che lasciano presagire una prossima stretta della giurisprudenza costituzionale – peraltro, da tempo ritenuta auspicabile in dottrina – in tema di poteri *extra ordinem* che incidono sulle materie coperte da riserva relativa di legge, tra cui, in forza dell'art. 97 Cost., anche l'attribuzione e l'organizzazione delle funzioni amministrative.

In relazione ad entrambi i profili considerati, però, come è inevitabile, il periodo di tempo lungo cui si sviluppa la giurisprudenza analizzata è troppo esiguo per trarne affermazioni di ordine generale. In questa sede, dunque, non si può che concludere evidenziando che, in attesa di futuri sviluppi giurisprudenziali, il rapporto tra autonomia ed emergenza si segnala sin d'ora come uno dei punti che dovrà essere tenuto in adeguata considerazione nella stesura dei prossimi *Rapporti*.