

LAURA RONCHETTI

Gli anni della riscrittura del Titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002-2005*

SOMMARIO: 1. Le cariatidi del regionalismo: le pronunce costituzionali dei primi anni successivi al 2001. – 2. Le patologie del nuovo sistema. – 3. Il nuovo processo in via diretta. – 4. Il principio di continuità. – 5. Trasposizione sul piano processuale dell'asimmetria tra gli elementi della Repubblica. – 6. La comunitarizzazione del sistema delle autonomie. – 7. Materie finalistiche. – 8. La sussidiarietà. – 9. Quando il fine è il contenimento della spesa. – 10. La leale collaborazione.

1. Le cariatidi del regionalismo: le pronunce costituzionali dei primi anni successivi al 2001

Di tutta la decennale “costruzione giurisprudenziale” del nuovo regionalismo italiano, nonostante l'(apparente) iniziale cautela ⁽¹⁾, nei primi quattro anni successivi alla l. cost. n. 3 del 2001 è avvenuta una “riscrittura del Titolo V” ad opera della Corte costituzionale.

Tra il 2002 e il 2005 infatti, come si argomenterà, il giudice costituzionale non si è limitato a svolgere il ruolo di organo chiamato a dirimere le controversie tra Stato e Regioni, ma si è assunto l'onere di integrare, correggere e, quindi, sostanzialmente riscrivere l'idea stessa del rapporto tra gli enti, l'idea dell'autonomia regionale, l'idea della forma di Stato. Sebbene sia del tutto fisiologico che nel nostro ordinamento la giurisprudenza della Corte contribuisca alla formazione di un diritto costituzionale vivente ⁽²⁾, rispetto al Titolo V l'intervento del giudice costituzionale non si è risolto in una consueta per quanto “impropria supplenza” ⁽³⁾ del legislatore ordinario, pure attestata dalle numerose sentenze manipolative ⁽⁴⁾ adottate nel

* Il presente lavoro è destinato agli *Scritti in onore di Antonio D'Atena* e confluisce altresì in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo – Volume I – Risultati della ricerca presentata al seminario di studi – Roma, 29 maggio 2012*, Giuffrè, Milano 2012.

⁽¹⁾ Così A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1149-1188.

⁽²⁾ Secondo l'espressione che D. NOCILLA ha prescelto per raccogliere alcuni scritti di C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e ed altri saggi*, Milano, 1992, per confermare la concezione dell'A. del diritto costituzionale come diritto vivente, già evidenziata da L. PALADIN, *Le fonti del diritto nel pensiero di Carlo Esposito*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 847 ss. Per approfondimenti si rinvia a C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, in ID, *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, p. 266 e a F. SORRENTINO, *Carlo Esposito e la giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1702 ss., che evidenzia come Esposito fosse portato a “interpretare in modo restrittivo il ruolo” della Corte costituzionale.

⁽³⁾ P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma, 2003, p. 191.

⁽⁴⁾ Nonostante questi apprezzabili tentativi di arginare gli effetti del contenzioso tra enti sulla natura stessa del giudice costituzionale, rimettendo per quanto possibile ai legislatori la definizione del riparto di competenza, la Corte ha

processo in via principale. La giurisprudenza della Corte costituzionale è andata oltre divenendo – volente o nolente ⁽⁵⁾ – una colonna imprescindibile per sostenere l’architrave del nuovo regionalismo, svolgendo piuttosto un ruolo di supplenza dello stesso revisore costituzionale ⁽⁶⁾.

La Corte costituzionale ha compiuto tale metamorfosi in questi pochi anni per passare successivamente a una giurisprudenza che si potrebbe definire in gran parte “pedagogica” e “didattica” ⁽⁷⁾ perché caratterizzata da lunghe sentenze riepilogative dei propri precedenti adottati tra il 2002 e il 2005. La giurisprudenza successiva è, quindi, profondamente debitrice nei confronti di questi primi passi...da gigante con cui la Corte ha segnato il passaggio al nuovo sistema delle autonomie ⁽⁸⁾.

Negli anni considerati, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha sciolto alcuni punti nevralgici del Titolo V: da un lato, si è pronunciata su controversi profili processuali sia in relazione all’impugnazione in via diretta (con particolare riferimento ai vizi deducibili dalle parti, alle forme di impugnazione delle autonomie speciali, alla novità della scissione dei ricorsi) sia con riguardo alla “nuova tipologia di controversie” sulle leggi regionali statutarie; d’altro lato, oltre a chiarire la natura “desumibile” dei principi fondamentali delle materie di competenza concorrente ⁽⁹⁾, ha creato, accanto ai tre tipi di competenza elencati dall’art. 117

esercitato anche nel 2005 un ruolo di supplenza delle funzioni legislative: basti pensare all’aumento nel 2005, anche rispetto al 2004, del ricorso a decisioni di tipo manipolativo - con 7 sentenze additive, 10 ablative e 4 sostitutive - nonché all’applicazione dell’illegittimità costituzionale consequenziale.

⁽⁵⁾ A. D’ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell’esperienza della Rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, p. 270 ss., in particolare p. 275, reca in dubbio che “una disciplina con queste caratteristiche sia governabile in sede giurisdizionale”, estendendo il giudizio già formulato a proposito della giustiziabilità del principio di sussidiarietà. Cfr. A. D’ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in AaVv, *La Costituzione europea (annuario 1999 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti - AIC)*, Padova, 2000, p. 24 ss.; ID, *La sussidiarietà: tra valori e regole*, in AaVv, *Rappresentanza, rappresentatività, sindacato in azienda e altri studi*, in Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005 nonché in ID, *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, p. 67 ss.

⁽⁶⁾ Alla Corte costituzionale si è infatti chiesto “quel che non è suo compito dare”, come ricordava F. CUOCOLO, *Le Regioni ordinarie dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1971, p. 252.

⁽⁷⁾ Non ci si riferisce in questa sede a quanto affermato da G. SILVESTRI, *Il popolo sotto tutela: garanzia formale e criterio della ragionevolezza nella conformazione giurisprudenziale del diritto al referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*. Atti del Seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Milano, 1998, pp. 237-240, che parla più in generale di «pedagogia democratica» e «paternalismo costituzionale», quanto piuttosto a quella «valenza pedagogica e didattica» delle pronunce della Corte costituzionale che in tema di decreto-legge ha evidenziato P. CARNEVALE, *Il vizio di “evidente mancanza” dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, p. 2675.

⁽⁸⁾ Riprendendo le parole di V. CRISAFULLI, *L’attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1972, destinato a *Scritti in onore di Giuseppe Chiarelli*, p. 668, si potrebbe parlare di “fase di rodaggio”.

⁽⁹⁾ Con la sentenza n. 282 del 2002 si affronta per la prima volta anche il tema della competenza concorrente in base alla nuova formulazione dell’art. 117, comma 3, che, a giudizio della Corte, “rispetto a quella previgente dell’art. 117, comma 1, esprime l’intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina”. La Corte poi risolve una delle questioni che avevano animato il dibattito in dottrina, interrogandosi sull’ipotesi se, in assenza di “nuova” legge cornice, la Regione possa esercitare la propria competenza: tale dubbio viene positivamente risolto affermando che “ciò non significa (...) che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo”. Confermando sostanzialmente l’orientamento seguito in vigenza del “vecchio” Titolo V si afferma che: “specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già

Cost. (esclusiva statale, concorrente Stato-Regioni e residuale regionale), altre tipologie di potestà legislativa statale: ha inventato la trasversalità di alcune materie statali, denominate infatti “non-materie”⁽¹⁰⁾, nonché e soprattutto ha flessibilizzato il riparto per materie attraverso la possibilità dell’attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato delle competenze regionali⁽¹¹⁾. Risale, inoltre, già a questi primi anni la trasversalità, sempre statale, della materia concorrente del “coordinamento della finanza pubblica”, con un ruolo centrale assegnato al principio del contenimento della spesa, sebbene allora la crisi economica fosse ancora lontana.

Come si vedrà tutte queste novità sono state controbilanciate dal reiterato richiamo al principio di leale collaborazione.

I presupposti che hanno consentito alla giurisprudenza della Corte costituzionale di ridisegnare le linee portanti della forma di Stato sono l’approssimazione e le insufficienze della legge costituzionale n. 3 del 2001⁽¹²⁾, che ha, infatti, ricevuto critiche molto severe in modo pressoché unanime⁽¹³⁾ dalla comunità scientifica.

2. Le patologie del nuovo sistema

Le riserve manifestate su questa revisione costituzionale concorrono a comprendere le ragioni della frequenza patologica con cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi dopo il 2001 nel processo in via principale: se nel 2000 i ricorsi presentati sono stati 25 ed erano già 43 nel 2001, con l’entrata in vigore della riforma si è avuto un immediato raddoppio del loro numero con ben 96 ricorsi nel 2002, 98 nel 2003 fino all’apice dei 116 nel 2004 e ai 101 del 2005. Il

in vigore”. L’inciso “specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze” poteva far pensare che la Corte ritenesse auspicabile l’individuazione espressa di tali principi fondamentali con apposite norme legislative. Cfr. *infra* Cons. Stato, Ad. Gen. 11 aprile 2002, n. 1, secondo il quale, non solo è auspicabile, ma necessaria la fissazione dei principi fondamentali in previe leggi statali quale presupposto imprescindibile ai fini dell’esercizio della competenza concorrente.

In termini dubitativi tali tesi era stata enunciata da A. D’ATENA, *Prime impressioni sul progetto riforma del titolo V*, in BERTI – DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale. Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, 2001, p. 216.

⁽¹⁰⁾ A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003, p. 21.

⁽¹¹⁾ Cfr. le note alla sent. n. 303 del 2003 di A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ibidem*, 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ibidem*, p. 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ibidem*, p. 2805 ss.

⁽¹²⁾ Cfr. BETTINELLI – RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004. Cfr. A. ANZON, *Il difficile avvio*, *cit.*, per le difficoltà con cui ha dovuto confrontarsi la Corte costituzionale.

⁽¹³⁾ Si rinvia ad A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, *cit.*, pp. 16-17, dove si rilevano “sorprendente erraticità delle collocazioni”, “incongruenze” e “dimenticanze” fino a ipotizzare “un impiego non sorvegliato (...) del programma di videoscrittura”; M. LUCIANI, *L’autonomia legislativa*, Contributo al convegno su “Corte Costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma”, organizzato dalla Regione Toscana e dalla Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Firenze, 30 gennaio 2004, in *Le Regioni*, 2004, n. 2-3, pp. 355-380, indica le responsabilità del legislatore costituzionale che ha improvvidamente giustapposto modelli di allocazione delle attribuzioni diversi; di “un monumento di insipienza giuridica e politica” parla G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2009, p. 1.



dato del 2004, peraltro, non è molto lontano dall'apice dei 123 toccato nel 2010, soprattutto se si tiene presente che nella prima fase dell'entrata in vigore del Titolo V ancora non si erano manifestate, con la virulenza degli ultimi anni, quelle situazioni di emergenza economica che hanno certamente contribuito a creare forte tensione tra gli enti.

In merito ai ricorsi è interessante notare che, dei 96 ricorsi del 2002, ben 57 (contro i 12 dell'anno precedente) erano impugnative statali di leggi regionali mentre, dei 101 del 2005, tra i ricorsi fondati sulle nuove disposizioni costituzionali ne sono stati proposti 77 dallo Stato e solo 13 dalle Regioni. Tra il 2002 e il 2005, tranne che nel 2003, è lo Stato, quindi, ad aver presentato il maggiore numero di ricorsi (257 a 154, poco meno del doppio), in un rapporto di 4 a 3 per il 2004 fino a 6 a 1 per il 2005 ⁽¹⁴⁾.

Questo dato numerico deve essere letto, certamente, alla luce di alcune considerazioni. In particolare le venti Regioni e le due Province autonome adottano complessivamente molte più leggi dello Stato, peraltro sempre più di riordino di interi settori, mentre le leggi statali benché di grandi dimensioni, sono poche. Basti pensare che la gran parte dei ricorsi regionali hanno interessato le leggi finanziarie dello Stato o altri provvedimenti *omnibus*.

Questo dato isolatamente considerato potrebbe sembrare sintomatico di una sorta di resistenza da parte dello Stato ad accettare la perdita di alcuni spazi della propria potestà legislativa e al tempo stesso della tendenza delle Regioni a considerarsi legislatori a fini generali, destando in tal modo la reazione statale.

Il numero dei ricorsi, però, anche disaggregato per parti ricorrenti, non è affatto un dato autosufficiente.

Ancora più che nel passato, infatti, dopo il 2001 è divenuto necessario guardare alle singole questioni di legittimità costituzionale sollevate e ai corrispondenti capi di dispositivo con cui le sentenze della Corte risolvono le singole questioni.

Ogni ricorso solleva sovente molte questioni di legittimità costituzionale. Per dirla con le parole della Corte, "il ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto" (sent. n. 201 del 2003). La riforma del Titolo V ha segnato, quindi, la definitiva fine della corrispondenza tra ricorsi, numero delle questioni sollevate e delle decisioni adottate.

In questa direzione deve leggersi la novità processuale, messa a punto dalla Corte costituzionale già nel 2003, della "scissione dei ricorsi" ⁽¹⁵⁾ con una scorporazione delle questioni sollevate nel singolo ricorso e l'eventuale accorpamento delle questioni tra loro analoghe o omogenee formulate in differenti atti introduttivi. La Corte negli anni ha, dunque, perfezionato la pratica della separazione e della riunione dei ricorsi. Per fare un esempio nel 2003 con 93 decisioni la Corte si è pronunciata su circa 200 questioni di legittimità costituzionale. Nel solo 2005 ben 26 decisioni contengono separazioni o riunioni senza o con riserva di decidere in altra sede le restanti questioni.

⁽¹⁴⁾ G. CERRACCHIO, *Profili "quantitativi" del contenzioso costituzionale*, in Issirfa-CNR, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, pp. 123-124.

⁽¹⁵⁾ Come la chiamò il Presidente G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003, Relazione del Presidente*, Conferenza stampa, 2 aprile 2004, in www.cortecostituzionale.it.

Se si confronta la tipologia dei capi di dispositivo – con particolare riferimento a quelli di accoglimento della questione – con il totale delle questioni sollevate a valle del processo di separazione e riunione, nel 2005 ad esempio le Regioni hanno presentato correttamente e fondatamente una questione di legittimità su cinque, lo Stato invece in circa la metà dei casi. Eppure le norme statali dichiarate incostituzionali nello stesso periodo sono state ben 61 a fronte delle sole 35 dichiarazioni d'incostituzionalità di norme regionali.

È necessario riflettere anche solo su questo dato meramente numerico prima di affrontare il merito delle questioni. Adottando il punto di vista del giudicato costituzionale, in termini assoluti, quindi, si potrebbe sostenere che lo Stato ha inteso in modo estensivo le proprie competenze con l'adozione di norme di diritto positivo. Per contro se ne potrebbe dedurre che le Regioni hanno interpretato estesamente le loro competenze, non tanto attraverso il concreto esercizio della potestà legislativa, quanto piuttosto mediante la loro rivendicazione in sede di processo costituzionale.

È proprio lavorando sulle singole questioni di legittimità costituzionale che la Corte costituzionale peraltro ha fatto notevoli sforzi per contenere il numero delle proprie decisioni adottate nel processo in via principale, visto il loro progressivo aumento. Si tenga presente, infatti, che nel 2005 con 101 decisioni la Corte ha risolto ben 133 ricorsi.

Questo metodo ha permesso di mettere a fuoco e dare anche la meritata dimensione alle sterminate questioni sollevate.

La Corte ha dimostrato peraltro di voler contenere, per quanto possibile, l'ipertrofismo della propria funzione arbitrale con un rigido controllo dei profili processuali, tanto da dichiarare inammissibili o manifestamente inammissibili nel solo 2005 19 questioni sollevate dallo Stato e 47 proposte dalle Regioni ⁽¹⁶⁾.

Se nei primi 15 anni di giudizio in via principale (dal 1971 al 1985) la Corte costituzionale ha adottato soltanto 196 decisioni nel processo in via principale, come rilevava Bartole ⁽¹⁷⁾, dopo le poche, anche se importanti decisioni del 2002, si sono registrate 57 pronunce nel 2003, 97 nel 2004 fino alle 101 del 2005.

Nel 2004, per la prima volta in quasi cinquant'anni di storia di giurisprudenza costituzionale, le sentenze assunte nel giudizio in via principale (81) hanno superato quelle adottate in via incidentale (63). Il numero delle decisioni di merito nel giudizio principale cresceranno ancora nel 2005 per arrivare a 85.

In pochissimi anni, quindi, si è portata a segno la preminenza del giudizio in via diretta su quello in via incidentale. La fine della “centralità del sindacato incidentale” ⁽¹⁸⁾ non può non

⁽¹⁶⁾ Risalente, d'altra parte, è l'impressione che l'atteggiamento dei giudici costituzionali sia quello di “liberarsi delle questioni”, come ha scritto A. PIZZORUSSO, *Meriti e limiti del processo costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1972, p. 429, anche a discapito della “giustizia sostanziale”, come rilevava V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1504.

⁽¹⁷⁾ S. BARTOLE, in S. BARTOLE – M. SCUDIERO – A. LOIODICE (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale. L'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, 1988.

⁽¹⁸⁾ G. AZZARITI, *La Corte e i suoi principi. Le proposte di riforma della Corte costituzionale e il modello di giustizia costituzionale italiano*, in ID, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato*

avere ricadute sulla natura e sulla cultura giuridica del giudice costituzionale in considerazione proprio del «forte radicamento della funzione arbitrale»⁽¹⁹⁾ tra Stato e Regioni su quella di difesa e garanzia delle libertà dei consociati⁽²⁰⁾. Non può negarsi, tuttavia, che anche in sede di decisione sui ricorsi proposti in via principale la Corte costituzionale abbia avuto “modo di incidere su aspetti rilevanti della convivenza sociale, e quindi (in sostanza) dei diritti fondamentali”⁽²¹⁾. Basti solo accennare all’importanza per i diritti fondamentali riconosciuti alla persona in quanto tale della giurisprudenza in via diretta sulle politiche regionali per gli immigrati (cfr. sent. n. 300 del 2005 e sue evoluzioni). Ciò non toglie, tuttavia, che sia piuttosto consolidata l’opinione che “la giurisdizione dei conflitti abbia decisamente prevaricato sulla giurisdizione sui diritti”⁽²²⁾.

Non possono che condividersi le parole di chi ravvisa la soluzione del problema “in una organica politica di attuazione costituzionale che riduca la conflittualità: (...) compito [che] spetta quindi al Parlamento e al Governo”⁽²³⁾. Ciò nonostante, la giurisprudenza è stata significativamente attraversata dalla tutela d’innegabili esigenze unitarie.

3. Il nuovo processo in via diretta

Bisogna aspettare l’estate del 2002 perché si decida in un processo instaurato secondo la nuova formulazione dell’art. 127 Cost. facendo così “entrare in vigore” la riforma, come scrisse D’Atena⁽²⁴⁾ a proposito della sentenza n. 282. Nello stesso anno il sistema di impugnazione – divenuto successivo anche avverso le leggi regionali – veniva esteso alle autonomie speciali, in ragione della cosiddetta clausola di maggior favore⁽²⁵⁾.

costituzionale, Torino, 2000, pp. 231-301, in particolare pp. 283-286, dove l’A. individua nel principio della centralità del processo incidentale ciò che “ancora la Corte alla logica del processo” consentendole di garantire l’equilibrio tra l’inevitabile momento politico e quello giurisdizionale e informando della sua logica il “complessivo modo di operare dei giudici costituzionali”.

⁽¹⁹⁾ Corte costituzionale, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005*, in occasione della Conferenza stampa del Presidente A. MARINI, a cura di M. Bellocci e P. Passaglia, Palazzo della Consulta, 9 febbraio 2006, www.cortecostituzionale.it.

⁽²⁰⁾ Cfr. A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale nel 2011*, in *Enc. it., Libro dell’anno del diritto*, 2012, p. 416 ss., che mette a fuoco “lo sviluppo del ruolo arbitrale della Corte costituzionale”.

⁽²¹⁾ Cfr. F. BILE, *La giustizia costituzionale nel 2006, Relazione in occasione della conferenza stampa del presidente Franco Bile*, 8 febbraio 2007, in www.cortecostituzionale.it.

⁽²²⁾ P. RIDOLA, *La Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, in B. CARAVITA (a cura di), *cit.*, p. 301.

⁽²³⁾ U. DE SIERVO, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2010*, 10 febbraio 2011, p. 5.

⁽²⁴⁾ A. D’ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 709 ss.

⁽²⁵⁾ Visto che l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 stabilisce che fino all’adeguamento dei rispettivi statuti le disposizioni di essa si applichino anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”, la Corte ha esteso ad esse l’applicazione del nuovo art. 127, avendo “già da tempo prospettato la stretta correlazione tra le particolari forme e condizioni di autonomia di cui godono Regioni a statuto speciale e Province autonome e le modalità di impugnazione delle leggi regionali” (sent. n. 408 del 2002, pt. 2).

È legittimo domandarsi se il passaggio da un controllo preventivo ⁽²⁶⁾ ad uno successivo rispetto all'entrata in vigore delle leggi regionali possa aver favorito, per lo meno nella fase di avvio della riforma, l'aumento del contenzioso costituzionale. L'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali in particolare può avere giocato un ruolo nello spostamento di molte questioni dalla contrattazione politica (la cosiddetta contrattazione di legittimità ⁽²⁷⁾), prima dell'entrata in vigore della legge, alla richiesta di giustizia costituzionale sulla legge già promulgata ⁽²⁸⁾.

Questo spostamento è attestato dall'accresciuta negoziazione tra enti in pendenza dei ricorsi, testimoniata dall'alto numero di casi di estinzione del giudizio (14 nel solo 2005) e di cessazione della materia del contendere (ben 18 nel 2005) ⁽²⁹⁾. Si tratta di casi in cui nelle more del giudizio, la parte resistente – sovente la Regione coinvolta – ha modificato, abrogato o sostituito le disposizioni impugnate, facendo venir meno l'interesse del ricorrente. Basti pensare che nell'arco di tempo considerato l'estinzione del giudizio ha interessato addirittura uno statuto – quello ligure – riadottato conformemente ai rilievi contenuti nell'impugnazione governativa della deliberazione statutaria ex art. 123 Cost. (ord. n. 353 del 2005).

Il fatto che in alcuni anni (segnatamente nel 2004) la maggioranza dei casi di cessazione della materia del contendere abbia avuto ad oggetto leggi statali e solo in misura minore quelle regionali sembra, tuttavia, scagionare dalla responsabilità dell'aumento del contenzioso l'abbandono del controllo preventivo sulle leggi delle Regioni. Sarebbe illusorio, quindi, poter addebitare alla modifica dell'art. 127 Cost. l'incredibile aumento del contenzioso costituzionale. Piuttosto sembra potersi concludere che il ricorso in via principale rappresenti per entrambi gli enti anche un utile strumento di pressione politica per spingere il resistente all'approvazione – nelle more del giudizio costituzionale – di una legge regionale o statale “correttiva” di quella impugnata ⁽³⁰⁾.

⁽²⁶⁾ Così il vecchio art. 127 e le norme regionali speciali per le quali si rinvia a E. ROSSI, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento del controllo preventivo delle leggi regionali*, Trento, 1993; E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Milano, 1994.

⁽²⁷⁾ G.D. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 531 ss. In proposito, S. BARTOLE, *Politica e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, in *le Regioni*, n. 1/1980, p. 62, parlava di “un nuovo genere della letteratura giuridica, quello delle rassegne dei rinvii governativi”.

⁽²⁸⁾ Cfr. P.A. CAPOTOSTI, *La Corte costituzionale: giudice delle libertà o dei conflitti?*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, 2012, p. 277. Sia permesso rinviare a L. RONCHETTI, *La giurisprudenza costituzionale*, in A. D'ATENA (a cura di), *Primo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo italiano (2002)*, Milano, 2003, p. 104.

⁽²⁹⁾ Sul tema si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso in via principale all'indomani del Titolo V. Alcune brevi osservazioni*, in *Giur. cost.*, 2002, in particolare p. 1497; A. STERPA, “Negoziazione le leggi”: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione*, cit., p. 159 ss. Sia infine permesso rinviare a L. RONCHETTI, *La giurisprudenza costituzionale del 2002*, cit., p. 104. Per quanto riguarda i conflitti tra enti cfr. F. SORRENTINO, *Inammissibilità del conflitto per cessazione della materia del contendere?*, Nota a ord. C. Cost. 25 ottobre 2005, n. 404, in *Giur. cost.*, 2005, n. 5, pp. 3996-3999.

⁽³⁰⁾ D'altra parte dalla stessa giurisprudenza emerge con chiarezza che si sono moltiplicati gli accordi, le intese, i tavoli con cui Stato e autonomie negoziano le rispettive competenze, in un continuo tentativo di esercitare anche il conflitto con spirito collaborativo. Queste forme e sedi di collaborazione sembrerebbero essere la chiave di volta del nuovo sistema regionale italiano come evidenziava F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la “perdurante assenza*

È la forte conflittualità in ordine all'interpretazione delle revisioni costituzionali, non solo quella del 2001, ma anche quella del 1999⁽³¹⁾, ad aver determinato un aumento vertiginoso dei ricorsi in via diretta presso la Corte costituzionale.

4. Il principio di continuità

La Corte, d'altra parte, ha segnalato le difficoltà incontrate, imputandole espressamente alla carenza di idonei strumenti di raccordo tra i diversi livelli di governo con un riferimento esplicito alla "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi" (sent. n. 6 del 2004)⁽³²⁾. A ciò sempre la Corte ha aggiunto, in un'altra sentenza del 2004, l'assenza nella riforma costituzionale stessa "di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni" (sent. n. 255 del 2004⁽³³⁾).

Il primo nodo problematico affrontato dalla Corte è stato proprio quello relativo alla fase di "transizione" al nuovo ordinamento delle autonomie territoriali⁽³⁴⁾. Ben presto la quasi totalità dei ricorsi era fondata sulle nuove disposizioni del Titolo V⁽³⁵⁾. È proprio a partire dalla sentenza n. 376 del 2002 che la Corte costituzionale ha affermato il principio di continuità in base al quale "restano in vigore le norme preesistenti, stabilite in conformità al passato quadro costituzionale, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema". Si è escluso in tal modo che la riforma del Titolo V abbia dato luogo ad incostituzionalità sopravvenuta della normativa preesistente, per cui sarà il concreto esercizio delle nuove potestà a rimuovere e sostituire le leggi adottate in vigenza del vecchio riparto di competenza. Il principio di continuità è stato richiamato dalla Corte in alcune sue pronunce ancora nel 2005 allo scopo di evitare anche che l'impatto della revisione del Titolo V potesse pregiudicare posizioni giuridiche soggettive in ambiti particolarmente delicati o compromettere il funzionamento di determinati settori strategici dell'economia⁽³⁶⁾.

di una trasformazione delle istituzioni parlamentari" (Nota a C. cost. 13 gennaio 2004, n. 6), in *Giur. cost.*, 2004, n. 1, pp. 137-145.

⁽³¹⁾ La revisione del 2001 era stata anticipata dalla legge cost. n. 1 del 1999 recante "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni".

⁽³²⁾ Cfr. F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V*, cit. La Corte nella sentenza aggiunge "anche solo "nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (sent. n. 6, nonché n. 423 del 2004).

⁽³³⁾ La Corte aggiunge "e particolarmente là dove (...) occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace".

⁽³⁴⁾ La giurisprudenza costituzionale del 2002 ha dovuto affrontare in primo luogo varie questioni di diritto intertemporale. Ben 34 ordinanze su 59 adottate in questioni coinvolgenti le Regioni, infatti, rilevano sotto il profilo degli effetti sul processo costituzionale dello *ius superveniens* della riforma del Titolo V.

⁽³⁵⁾ G. CERRACCHIO, *Il contenzioso costituzionale*, in ISSIRFA-CNR, *Primo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2003, p. 57 ss.

⁽³⁶⁾ La necessità di evitare l'interruzione dell'esercizio da parte dello Stato di determinate funzioni e servizi pubblici, che avrebbe potuto pregiudicare posizioni soggettive e interessi rilevanti, ha reso infatti legittima la disciplina statale che sottrae alle Regioni l'allocazione di alcune funzioni amministrative in materie di competenza concorrente, purché

Ai fini delle presenti riflessioni preme sottolineare, tuttavia, che il principio di continuità non ha regolato soltanto le questioni di diritto intertemporale, ma ha segnato sin dall'inizio anche il rapporto tra la revisione del 2001 e la Costituzione nel suo complesso, in modo da taluno ritenuto "soffocante" ⁽³⁷⁾. È sempre nel 2002 che la Corte ha indicato espressamente gli "elementi di discontinuità" rispetto al testo originario della Costituzione che vanno a caratterizzare "un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie" (sent. n. 106 del 2002): il regionalismo italiano è innovato in particolare per "l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali" (*idem*). Si tratta di "significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni" che, tuttavia, si muovono nel solco della continuità perché "non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana" (*idem*).

Non senza suscitare talune riserve, la Corte ha fatto ricorso proprio alla sovranità popolare per escludere – negando una qualche assimilazione tra le Assemblee parlamentari e quelle regionali – che i Consigli regionali si esprimano a livello di sovranità dal momento che le loro attribuzioni si inquadrano piuttosto nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite (sent. n. 306 del 2002) ⁽³⁸⁾. Tra le attribuzioni consiliari, come è noto, rientra pure la nuova ed esclusiva potestà statutaria ⁽³⁹⁾ a proposito della quale la Corte ha modo di rideclinare lo stesso concetto, affermando che "non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè di statuti di autonomia" (sent. n. 372 del 2003).

È alla luce di questa giurisprudenza che, quindi, si deve rileggere la nuova formulazione dell'art. 114 Cost.: è proprio la "comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità

tale disciplina abbia carattere transitorio e sia pertanto applicabile sino all'adozione di una nuova disciplina regionale (sentt. nn. 50 e 384 del 2005).

L'esigenza, nelle more dell'attuazione dell'art. 119, di non privare dei finanziamenti necessari settori strategici dell'economia nazionale, ha consentito invece di giustificare gli interventi statali tesi a incrementare le disponibilità di fondi preesistenti alla riforma del Titolo V, pur nel rispetto del principio di leale collaborazione (sent. n. 162 del 2005).

⁽³⁷⁾ A. RUGGERI, *Presentazione del seminario*, in R. BALDUZZI - P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Quaderni del "Gruppo di Pisa", Torino, 2007, p. 6.

⁽³⁸⁾ V. sentt. nn. 81 del 1975, 306 del 2002, 301 del 2007, 279 del 2008, 337 del 2009. Per una analisi critica della ricostruzione della giurisprudenza costituzionale del rapporto tra sovranità e autonomia cfr. G. AZZARITI, *Corte e democrazia*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione 'Gruppo di Pisa', in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale. Giornate di studio in ricordo di Alessandra Concaro*. Atti del Seminario (Pisa, 4-5 giugno 2010) - Quaderni del "Gruppo di Pisa", Torino, 2011, pp. 111-144, in particolare pp. 130-132.

⁽³⁹⁾ È nell'ambito del giudizio relativo alla potestà statutaria che la giurisprudenza segna incisivamente il procedimento di formazione nonché il contenuto essenziale e eventuale degli statuti. Non è questa la sede per soffermarsi sulle singole questioni sciolte dalla Corte costituzionale. Cfr. sentt. nn. 302 e 304 del 2002, n. 372 del 2003, nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004, nn. 445, 469 del 2005, nn. 12 e 119 del 2006.

popolare” che giustifica, che gli enti territoriali autonomi – Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni – siano “collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica” (sent. n. 106 del 2002). La comune derivazione democratica, nell’interpretazione della Corte costituzionale, non coincide affatto con un’equiparazione tra i diversi enti che compongono l’ordinamento repubblicano. Sempre a partire dalla ricostruzione dei poteri di cui dispongono i vari enti – “profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa” (sent. n. 274 del 2003) – la Corte insiste nel rilevare – in piena continuità – una perdurante “posizione peculiare” dello Stato quale soggetto con il compito di assicurare il pieno soddisfacimento dell’istanza unitaria della Repubblica (sent. n. 274 del 2003). L’istanza unitaria della Repubblica di cui parla la Corte costituzionale è manifestazione, da un lato, del principio di unità dell’ordinamento costituzionale ⁽⁴⁰⁾, dall’altro, è espressione che sintetizza i vincoli di solidarietà nazionale e di coesione sociale che verranno evocati nella giurisprudenza sull’autonomia finanziaria delle Regioni.

5. Trasposizione sul piano processuale dell’asimmetria tra gli elementi della Repubblica

Quest’asimmetria tra le varie componenti della Repubblica ha ripercussioni sul processo costituzionale, in particolare per quanto riguarda l’ipotizzata “parità di armi” tra Stato e Regioni sotto il profilo dei parametri di legittimità invocabili in giudizio. Lo Stato, in nome dell’istanza unitaria che rappresenta “pur dopo la riforma”, può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale” (sent. n. 274 del 2003 e poi 50 del 2005). Si è tenuta ferma, quindi, “la perdurante distinzione” (sent. n. 6 del 2004) tra lo Stato e Regioni in riferimento ai vizi deducibili, sebbene l’analisi dei parametri invocati concretamente in giudizio in questi primi anni metta in luce la tendenza da parte delle Regioni e delle Province di promuovere il sindacato sulle leggi statali alla stregua di tutti i parametri costituzionali ⁽⁴¹⁾.

Per contro sempre in questi anni la Corte ha ammesso che “le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali, non relative al riparto di competenze con lo Stato, solo quando tale violazione comporti un’incisione diretta o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse” (sentt. nn. 4 e 287 del 2004) ⁽⁴²⁾. È accaduto, in particolare, che le Regioni siano state legittimate a denunciare la legge statale per violazione di competenze degli enti locali qualora vi fosse una stretta connessione tra le attribuzioni

⁽⁴⁰⁾ Cfr. A. D’ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, pp. 737-757.

⁽⁴¹⁾ Cfr., ad esempio, L. RONCHETTI, *La giurisprudenza costituzionale*, in ISSIRFA-CNR, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007, p. 138.

⁽⁴²⁾ Ciò non significa, tuttavia, che i parametri evocabili dalle Regioni “siano soltanto quelli degli articoli 117, 118 e 119 Cost., bensì che il contrasto con norme costituzionali diverse può essere efficacemente addotto soltanto se esso si risolve in una esclusione o limitazione dei poteri regionali” (sentt. nn. 50 del 2005).

regionali e quelle delle autonomie locali (sent. n. 417 del 2005, n. 196 del 2004⁽⁴³⁾). In tal modo si è venuta configurando una forma indiretta di violazione delle competenze regionali, ma al tempo stesso una forma indiretta di legittimazione al processo per gli enti locali. Secondo costante giurisprudenza, invece, il giudizio in via principale “è configurato come svolgentesi esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali”, eventualmente anche di fronte alla Corte costituzionale in via incidentale (sent. n. 196 del 2004)⁽⁴⁴⁾.

Aver messo l’accento sui profili di continuità relativa alla peculiare posizione statale non deve peraltro offuscare gli elementi di discontinuità del nuovo modo d’essere del regionalismo italiano in cui “è evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta (...) una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell’originario testo dell’art. 117 Cost.; ciò (...) mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell’art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco conchiuso” (sent. n. 196 del 2004). È, quindi, “mutato l’ordine dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, nel senso che la potestà legislativa dello Stato sussiste solo ove dalla Costituzione sia ricavabile un preciso titolo di legittimazione” (sent. n. 1 del 2004).

Proiettando sul piano processuale la vera novità della revisione del 2001, vale a dire il rovesciamento dell’enumerazione delle competenze e quindi il passaggio dalla competenza generale dello Stato a quella residuale delle Regioni, si è introdotto un “nuovo criterio di individuazione degli ambiti di potestà legislativa attribuiti allo Stato e alle Regioni” (sent. n. 1 del 2004). Questo criterio ha comportato la fine della ricerca di uno specifico titolo di legittimazione dell’intervento regionale a favore di un’indagine sull’esistenza di riserve, esclusive o parziali, di una competenza statale (sent. n. 282 del 2002).

Questo ragionamento risulta cristallino, tuttavia, solo a fronte di una netta separazione tra competenza statale e quella regionale, difficile da praticare invece tutte le volte in cui un intreccio di materie, se non anche di competenze, statali e regionali si presenti in un unico oggetto. In questi casi, secondo la giurisprudenza costituzionale, per individuare la titolarità della potestà legislativa deve applicarsi il criterio della prevalenza, vale a dire provare a ravvisare la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa (sent. n. 370 del 2003).

A ben guardare il principio orientativo del criterio della prevalenza ha natura finalistica: infatti “l’inquadramento in una materia piuttosto che in un’altra deve riguardare la *ratio* dell’intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti

⁽⁴³⁾ La connessione di attribuzioni in questione deve consentire “di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali”.

⁽⁴⁴⁾ Si fa presente che l’art. 3 della legge n. 131 del 2003 - cosiddetta legge La Loggia - ha previsto che il Consiglio delle autonomie locali possa proporre alla Giunta regionale di sollevare una questione di legittimità costituzionale in via diretta avverso una legge statale. Per contro la Conferenza Stato-Città e autonomie locali può proporre al Consiglio dei ministri di impugnare una legge regionale.

marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma" (sent. n. 30 del 2005). A fronte di tale intreccio materiale e competenziale in un unico oggetto si privilegia, quindi, un'impostazione ispirata a confini ontologici mobili in base agli obiettivi perseguiti dalla legge.

6. La comunitarizzazione del sistema delle autonomie

La connotazione finalistica del criterio della prevalenza corrisponde, a parere di chi scrive, a un più generale orientamento della Corte costituzionale che incentra i rapporti tra Stato e Regioni sulla base degli scopi da raggiungere e della dimensione degli interessi coinvolti. È agevole riscontrare, quindi, l'impronta concettuale sottesa alla giurisprudenza costituzionale che, sebbene ridondi di formulazioni classiche del costituzionalismo come la sovranità e abbia certamente l'intento di preservare l'unità e la solidarietà nazionale ⁽⁴⁵⁾, manifesta forti ascendenze con l'ordinamento comunitario. L'impronta comunitaria in particolare è rintracciabile in riferimento alla ricostruzione di alcune materie statali in termini di scopi e obiettivi tipica delle direttive comunitarie, con riguardo alla flessibilizzazione del riparto delle competenze operata mediante il principio di sussidiarietà nonché in relazione al ruolo del contenimento della spesa determinato dal Patto di stabilità che in ultima analisi è di origine comunitaria ⁽⁴⁶⁾. Anche a prescindere dal – comunque significativo – travaso dei contenuti del diritto comunitario prima nel testo e poi nell'interpretazione della novella costituzionale, con particolare riferimento ad alcune voci, *in primis* la tutela della concorrenza (sentt. nn. 14 e 272 del 2004) ⁽⁴⁷⁾, il modello della costruzione in senso federale dell'integrazione comunitaria ha influenzato il nostro giudice costituzionale. Con la differenza, tuttavia, che quello comunitario è un processo federativo classico, vale a dire centripedo, mentre quello italiano voluto dalla riforma in senso federale della Repubblica ha una direzione di marcia contraria, le cui spinte più centrifughe la Corte costituzionale ha potuto contenere ⁽⁴⁸⁾.

Oltre a essere sintomatica di una progressiva comunitarizzazione dell'ordinamento italiano, la lettura "funzionalista" delle competenze operata dalla Corte costituzionale ha consentito di ritagliare un ruolo strategico per lo Stato, segnatamente "inventando" le materie-non materie,

⁽⁴⁵⁾ G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, cit., che riconosce alla giurisprudenza costituzionale di aver dovuto fornire "una interpretazione idonea a rendere il significato degli enunciati [della riforma del Titolo V] inquadrabile nel sistema costituzionale".

⁽⁴⁶⁾ Cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative*, cit., p. 22, nt. 27 e 28, ricorda come "l'uso del criterio finalistico per individuare le competenze enumerate non rappresenta una novità, trovando un collaudatissimo precedente nella sistematica dei trattati comunitari". Sul punto cfr. ID, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 23 ss.

⁽⁴⁷⁾ Se l'obbligo d'interpretazione conforme al diritto comunitario delle leggi statali e regionali (sent. n. 7 del 2004) è principio noto, l'interpretazione delle materie del Titolo V sulla sola base del diritto comunitario desta perplessità, anche in ordine all'armonia con altre disposizioni costituzionali. Per la definizione delle materie enumerate nell'art. 117 non di rado la Corte costituzionale, invece, si affida totalmente, se non prevalentemente, al diritto comunitario, con particolare riferimento alla tutela della concorrenza.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2005. Per le differenze tra regionalismo centripedo e centrifugo si rinvia a C. DE FIORES, *Secessione e forma di Stato*, in C. DE FIORES E D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 2006.

la chiamata in sussidiarietà delle competenze e avallando, infine, una funzione trainante della competenza concorrente del “coordinamento finanziario”.

Questa impostazione finalistica, funzionalista, gioca a favore dello Stato. La Corte costituzionale su questo insiste, “lo Stato deve essere posto in condizione di assicurare egualmente la soddisfazione dell’interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale” (sent. n. 62 del 2005).

7. Materie finalistiche

L’assenza di criteri rigidi di risoluzione dei conflitti dati dall’intreccio di competenze ha trovato sbocco, in particolare, nella creazione delle cosiddette competenze esclusive statali “trasversali” (sent. n. 259 del 2004): tali materie godono del privilegio di poter “attraversare” “tutte le materie” (sent. n. 282 del 2002) o “investire” “una pluralità di materie” (sent. n. 407 del 2002) in ordine alle quali si manifestano “competenze diverse, che ben possono essere regionali” ⁽⁴⁹⁾.

Dall’intreccio di materie solo tendenzialmente gerarchico si passa, infatti, alla netta prevalenza di una materia sulle altre di fronte a tali “materie-competenza”: “non si tratta di una ‘materia’ in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (sent. n. 282 del 2002).

Trasversali perché sono materie in cui, quindi, “la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi” (sent. n. 232 del 2005). Si tratta, quindi, di una competenza strumentale (sent. n. 185 del 2004), di una materia-funzione (sent. n. 272 del 2004) che non presenta “i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti” (sent. n. 14 del 2004); di un “valore” costituzionalmente protetto, “in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati” (sent. n. 423 del 2004).

A ben guardare, tuttavia, questa materia-non materia individua “più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata” (sent. n. 345 del 2004). Si tratta, quindi, di competenze senza oggetto che si definiscono mediante il loro esercizio ⁽⁵⁰⁾ finendo per consistere in obiettivi da perseguire. È insito nella loro stessa natura ingenerare interpretazioni espansive incentrate sulla loro potenziale forza espansiva.

A fronte della fluidità della delimitazione delle materie-non materie la Corte non nasconde che si pone il problema di non “vanificare lo schema di riparto dell’art. 117 Cost.” valutando “fino a qual punto” la riserva allo Stato della competenza trasversale “sia in sintonia con

⁽⁴⁹⁾ Cfr. D’ATENA, *Materie legislative*, cit., pp. 21-23, che identifica le “competenze finalistiche” per le “peculiari” caratteristiche di essere “senza oggetto” e “duttili”.

⁽⁵⁰⁾ D’ATENA, *Materie legislative*, cit., p. 22.

l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V" (sent. n. 14 del 2004). Anche in questo caso i principi tipici dell'ordinamento comunitario tornano sotto forma di "criterio sistematico" (sent. n. 14 del 2004): "l'intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità" (sent. n. 272 del 2004) "dei mezzi usati rispetto al fine che si vuol raggiungere" (sent. n. 345 del 2004).

Tra le materie-non materie devono annoverarsi i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sent. n. 282 del 2002), la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (sent. n. 407 del 2002), la tutela della concorrenza (sent. n. 14 del 2004), l'ordinamento penale (sent. n. 172 del 2005), l'ordine pubblico e la sicurezza (sentt. nn. 95 e 383 del 2005). Vi rientra, infine, la ricerca scientifica (sent. n. 31 del 2005), trovando il proprio fondamento direttamente nell'art. 33 Cost.

8. La sussidiarietà

L'innervatura del regionalismo sull'ipotesi della competenza generale delle Regioni è accompagnata, se non controbilanciata, inoltre, dall'attivazione dei flessibili meccanismi descritti nella sent. n. 303 del 2003 con un'innovatività quasi rifondativa dei rapporti tra Stato e Regioni ⁽⁵¹⁾.

Vi si afferma che lo Stato, in nome di esigenze unitarie, può assumere l'esercizio di funzioni amministrative regionali, in tal modo acquisendo titolo per attrarre a sé in sussidiarietà anche la relativa competenza legislativa. La Corte costituzionale ha ritenuto, infatti, di poter ravvisare anche nel nostro sistema costituzionale "congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica", ai sensi dell'art. 5 Cost.

Un congegno di flessibilità, a giudizio della Corte, è ravvisabile in particolare nell'art. 118, primo comma Cost., "il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative", sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sent. n. 303 del 2003).

È la Corte stessa a delineare l'evoluzione del principio di sussidiarietà che "con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di

⁽⁵¹⁾ Cfr. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* (nota a sent. n. 303 del 2003), cit. e S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, 2008, fasc. 4-5, pp. 825-841.

quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. Ecco dunque dove si fonda una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza" (sent. n. 303 del 2003).

Unico "temperamento" ⁽⁵²⁾ alle possibili deroghe a un riparto di competenze decisamente attenuato è, quindi, "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata".

Di conseguenza "il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost." (sent. n. 6 del 2004). In tal modo, in presenza di esigenze unitarie o di connessione tra competenze regionali e statali, si sono legittimati spostamenti in capo allo Stato di competenze legislative e amministrative delle Regioni, sia in materie di competenza concorrente che residuale ⁽⁵³⁾.

Si è aggiunto anche che la valutazione dell'attrazione verso l'alto delle funzioni amministrative con conseguente conferimento della potestà legislativa spetta all'organo legislativo del livello territoriale superiore, il Consiglio regionale in caso di funzioni comunali, il Parlamento in caso di funzioni regionali (sent. n. 6, nonché n. 233 del 2004).

Nelle materie di cui all'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., la legge statale che attribuisce funzioni amministrative a livello centrale e, al tempo stesso, ne regola l'esercizio per essere legittima deve dettare "una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni" e risultare "limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali" (sent. n. 6 del 2004) ⁽⁵⁴⁾. Trattandosi di una forma di flessibilizzazione del riparto di competenze, la "chiamata in sussidiarietà" deve prevedere un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale da condursi in base al principio di lealtà (sent. n. 62 del 2005).

Secondo il modello proposto dalla giurisprudenza costituzionale le permanenti e innegabili esigenze unitarie consentono allo Stato l'attrazione in via sussidiaria di competenze regionali in presenza degli stessi presupposti e con gli stessi criteri che furono elaborati per il preesistente limite dell'"interesse nazionale", inserendo la loro attivazione, tuttavia, in un procedimento concertativo e di coordinamento. La ragionevolezza dei presupposti e la proporzionalità dell'intervento erano infatti i criteri, individuati nella pregressa giurisprudenza, di legittima

⁽⁵²⁾ G. ZAGREBELSKY 2004, *cit.*, para 4.4.1.

⁽⁵³⁾ Cfr. M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, p. 365, in particolare la nota 11, ove si sottolinea che la «scelta della denominazione delle nuove competenze non enumerate come "residuali" appare tutt'altro che casuale e sembra volta a segnalare in qualche modo una necessaria limitazione dell'effetto di novità esplicito della riforma».

⁽⁵⁴⁾ Si rinvia a S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, in *Teoria del diritto e dello Stato*. Quaderno 1, Roma, 2008.

attivazione dell'interesse nazionale (cfr. sentt. nn. 303 e 370 del 2003), sebbene la prassi legislativa non sembrasse attenersi (⁵⁵).

La Corte costituzionale approfondisce la questione: “nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale” (sent. n. 303 del 2003). Allora si sottoponeva a forti critiche proprio la trasformazione dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità attraverso lo “scrutinio stretto di costituzionalità” (cfr. sent. 177 del 1988) operato dalla Corte costituzionale per verificare la sussistenza di tali criteri. Secondo il modello proposto dalla sentenza n. 303 del 2003 le permanenti e innegabili esigenze unitarie sembrerebbero consentire allo Stato l'attrazione in via sussidiaria di competenze regionali in presenza degli stessi presupposti e con gli stessi criteri di ieri, inserendo la loro attivazione, tuttavia, in un procedimento concertativo e di coordinamento.

Aggiunge, infatti, la Corte che “ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sent. n. 303 del 2003). Sussidiarietà e leale collaborazione finirebbero, quindi, per assurgere a principi di rilevanza generale e di applicazione generalizzata (⁵⁶).

9. Quando il fine è il contenimento della spesa

Un terzo filone giurisprudenziale che ha contrassegnato sin dagli esordi della novella costituzionale il reale atteggiarsi dei rapporti tra Stato e Regioni è quello relativo a una materia di competenza concorrente, vale a dire quel tipo di competenza in cui allo Stato spetterebbe soltanto la determinazione dei principi fondamentali della materia. “Limitazioni indirette all'autonomia degli enti territoriali” (sent. n. 35 del 2005), infatti, secondo la Corte costituzionale possono essere rappresentate dai principi fondamentali del “coordinamento della finanza pubblica” che «è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato» (sent. n. 414 del 2004). La natura “finalistica” di tale materia «legittima vincoli alle politiche di bilancio, l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta “finanza pubblica allargata”), a loro

⁽⁵⁵⁾ A. ANZON, *Il difficile avvio*, cit.

⁽⁵⁶⁾ Si rinvia *infra* per i rapporti che legano il principio di leale collaborazione con la forma e la struttura delle istituzioni rappresentative nazionali. Cfr. Corte cost., sentt. nn. 6 del 2004 e 79 del 2011.

volta condizionati dagli obblighi comunitari» (sentt. nn. 399 del 2006, 36 del 2004 e 376 del 2003). Il coordinamento della finanza di competenza statale comprende l'obiettivo del contenimento della spesa, che assume spesso la forma dell'attuazione e del rispetto del Patto di stabilità europeo e di quello nazionale⁽⁵⁷⁾.

La natura "finalistica" di tale materia, in particolare, permette alla legislazione statale di collocare a livello centrale "non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata" (sent. n. 35 del 2005).

Esattamente come per le direttive comunitarie la legge statale può prescrivere obiettivi "ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentt. nn. 390 del 2004, 417 e 449 del 2005). Le eventuali norme che, invece, fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali ledono infatti l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. alle autonomie regionali e agli enti locali⁽⁵⁸⁾. A tali enti, pertanto, La legge dello Stato, dunque, può stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi solo una libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

10. La leale collaborazione

In tutti e tre questi filoni giurisprudenziali in cui la Corte ha creato una tipologia nuova di intervento statale il rafforzamento del ruolo dello Stato è accompagnato dal principio di leale collaborazione. In tutti i casi in cui il criterio della mera prevalenza non consenta la composizione delle interferenze di più materie e di più competenze in un unico oggetto. In particolare deve ricorrersi al principio di leale collaborazione, che, come scrive la Corte costituzionale, "per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni" (sent. n. 231 del 2005). Il principio in discussione, infatti, costituisce innanzitutto il criterio, in concorrenza con quello di prevalenza, con cui vengono generalmente risolti i casi d'intreccio di competenze a favore dello Stato.

Difatti la peculiarità delle situazioni e l'elasticità del principio di leale collaborazione operano sempre in connessione con una delle tre competenze statali forgiate dalla Corte

⁽⁵⁷⁾ Secondo la Corte costituzionale tra gli obblighi comunitari (sentenza n. 237 del 2009) v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita (sentenze n. 267 del 2006 e 284 del 2009). Sia consentito rinviare a L. RONCHETTI, *Federalismo fiscale: il futuro della riforma e lo stato attuale della giurisprudenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2009.

⁽⁵⁸⁾ La riflessione sul federalismo fiscale deve necessariamente confrontarsi con alcuni dei punti fermi posti dalla giurisprudenza costituzionale, che ha svolto almeno fino al 2009 un ruolo di supplenza del legislatore.

Sul piano finanziario gli enti locali e le Regioni hanno «autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (art. 119, primo comma) e «risorse autonome» (art. 119, secondo comma). Allo Stato spetta, invece, la competenza nella materia esclusiva del «sistema tributario dello Stato» e della «perequazione delle risorse» (art. 117, secondo comma, lettera e) nonché nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma).

costituzionale, al punto che si è potuto osservare che “il richiamo alla leale collaborazione è inteso dalla Corte costituzionale in funzione compensativa della perdita, subita dalle Regioni, della propria competenza”⁽⁵⁹⁾.

Il ricorso al principio di leale collaborazione assume un ruolo decisivo, infine, quando vi sia il coinvolgimento delle c.d. competenze esclusive statali finalistiche, che per loro natura sono idonee a comprimere competenze regionali di tipo concorrente o residuale.

Questo canone, in particolare quando opera in sinergia con il principio di sussidiarietà, interviene, quindi, non tanto per regolare l’esercizio congiunto della funzione, ma l’attribuzione per negoziazione della competenza. La “chiamata in sussidiarietà” delle competenze regionali si giustifica, infatti, purché l’intervento legislativo statale preveda modalità concordate o comunque meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati⁽⁶⁰⁾ (sentt. nn. 165 e 401 del 2007).

Altro caso tipico di operatività del principio è dato dagli interventi finanziari statali in materie di potestà residuale regionale, ove si richiede in genere il raggiungimento dell’intesa con la Conferenza Stato-Regioni (sentt. nn. 162 e 222 del 2005)⁽⁶¹⁾.

È vero che il principio di leale collaborazione è il cardine su cui dovrebbe muoversi la porta girevole che apre una competenza a favore dello Stato, ma è pur vero che questo canone, in ultima analisi, restituisce alla reale forza contrattuale tra gli enti l’individuazione della competenza⁽⁶²⁾. Nonostante, quindi, il principio di leale collaborazione tra enti sia il vero motore di un regionalismo cooperativo, la sottostante contrattazione sulla competenza non può che essere un tizzone ardente sempre pronto a rinfocolare gli animi. La continua contrattazione, soprattutto in tempi di emergenza economica e di crisi della rappresentanza, difficilmente lascerà il conflitto nel politico ma tenderà piuttosto a cercare un arbitro nella Corte costituzionale⁽⁶³⁾. In conclusione, se il Titolo V è un problema, sono le criticità a monte a essere ben più preoccupanti⁽⁶⁴⁾.

⁽⁵⁹⁾ S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, 2007, p. 8.

⁽⁶⁰⁾ V. sentenze nn. 50 e 219 del 2005, n. 214 del 2006; ma anche sentenze nn. 425, 406, 213 del 2006.

⁽⁶¹⁾ Analogamente è avvenuto in tema di materie complesse come l’istruzione, divisa tra competenza esclusiva e concorrente (sent. n. 279 del 2005).

⁽⁶²⁾ Cfr. S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell’interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, 2007, in particolare p. 139.

⁽⁶³⁾ Cfr. M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – J. LUTHER, *La Corte costituzionale vent’anni dopo la svolta*. Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010, Torino, 2011.

⁽⁶⁴⁾ Resta attuale la constatazione di V. CRISAFULLI, *L’attuazione delle Regioni*, cit., p. 679, che “l’interrogativo sul ruolo prevalente delle Regioni – come enti di decentramento legislativo o di decentramento amministrativo – attende ancora risposta”.



Dal punto di vista costituzionale resta da affrontare il problema del ruolo della Corte come garante di ultima istanza dell'ordinamento, soprattutto in presenza di revisioni tanto lessicalmente lacunose, in particolare se e quale limite può configurarsi per tale "supplenza correttiva" ⁽⁶⁵⁾.

⁽⁶⁵⁾ Si vuole qui ricordare le parole di C. ESPOSITO, *Replica del prof. Carlo Esposito nel dibattito sulla sua relazione dal titolo "Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi in Italia"*, in ID, *Scritti giuridici scelti*, III, Napoli, 1999, p. 39: "Oggi (...) che si esalta l'istituto del controllo generale sulla costituzionalità delle leggi (con incosciente ignoranza dei pericoli dell'istituto), ho voluto porre in guardia contro le esagerazioni (...). Contro coloro, cioè, che credono che attraverso una Corte costituzionale la creazione del diritto risulterà incatenata al diritto".