

NICOLA VICECONTE

La giurisprudenza del 2011: un anno di (quasi) ordinaria amministrazione*

SOMMARIO: 1. Alcuni dati quantitativi generali. – 2. Le decisioni della Corte nel giudizio in via principale: dati quantitativi sui tipi di pronunce. – 3. Il riparto per materie: i dati quantitativi. – 4. Le decisioni della Corte: il merito delle questioni. – 4.1. Premessa. – 4.2. Statuto e legge regionale un rapporto complesso. – 4.3. Il principio di leale collaborazione. – 4.4. Il riparto per materie: ordinaria amministrazione...o poco più. – 5. Alcune conclusioni.

1. Alcuni dati quantitativi generali

I dati complessivi sulla giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni del 2011 non si prestano a una lettura univoca⁽¹⁾.

Va premesso che il numero complessivo delle decisioni (342 tra sentenze e ordinanze numerate) è minore rispetto al 2010 (376) e uguale a quello del 2009, anno in cui si era registrata la cifra più bassa a partire dagli anni dello smaltimento dell'arretrato (1987-89).

Nel giudizio in via principale ciò comporta una certa riduzione delle pronunce, 91 tra sentenze e ordinanze (a cui va aggiunta un'ordinanza per correzione di errori materiali), 50 in meno rispetto alle 141 del 2010 (figura 1). Riduzione che si conferma anche per quanto concerne i capi di dispositivo, che da 311 passano a 203.

Tale contrazione si registra anche in termini percentuali (figura 2), poiché il rapporto tra decisioni rese nel giudizio in via diretta e il totale delle pronunce della Corte scende dal 37,63% del 2010 al 26,61% del 2011. Si conferma, da ultimo, il primato del giudizio in via d'azione rispetto a quello in via incidentale riguardo al numero delle sentenze (71 contro 67).

* Il presente lavoro 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) Per i dati quantitativi generali e un approfondimento sugli stessi si veda la Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2011, a cura del Servizio Studi della Corte costituzionale, disponibile al sito www.cortecostituzionale.it.

Figura 1 - Numero pronunce e dispositivi nel giudizio in via principale

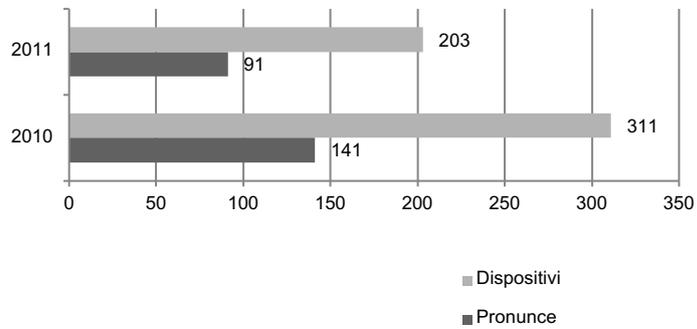
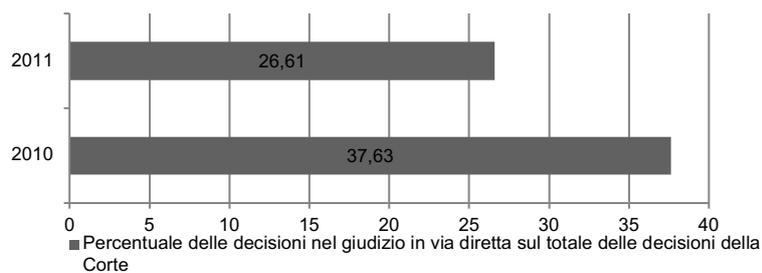


Figura 2 - Incidenza **percentuale** del giudizio in via principale

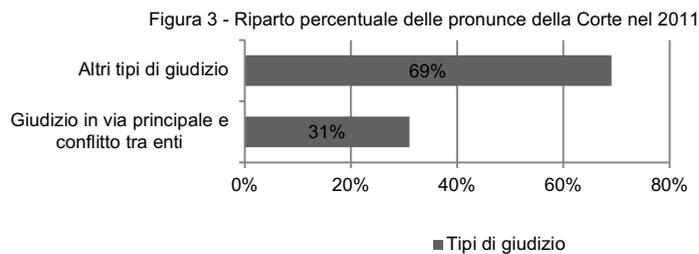


Dunque, se apparentemente potrebbe parlarsi di una forte riduzione del peso del giudizio in via principale, guardando su più anni, come risulta dalla relazione del Dott. Colasante, il

numero delle decisioni resta piuttosto alto (superiore rispetto al triennio 2007-2009), mentre in termini percentuali è secondo solo a quello del 2010 nell'ultimo decennio.

La cifra dei conflitti d'attribuzione tra Stato e Regioni non è, come sempre, molto significativa e per tale ragione non ci si soffermerà su di essa. Si segnala, tuttavia, una lieve crescita rispetto al 2010 sia in termini d'incidenza percentuale (4,39% del totale contro 3,32%), sia in termini numerici (+ 3 decisioni, + 6 dispositivi).

Sebbene alcuni dati possano apparire più incoraggianti, sembra chiaro che, se si eccettua quanto avvenuto nel biennio 2007-2008, la cifra delle decisioni sui ricorsi in via principale è ormai "naturalmente" assestata a un livello decisamente alto, conseguenza della complessità del sistema autonomistico italiano. Se si considera anche il dato dei conflitti tra enti, anzi, si evidenzia come circa un terzo del lavoro della Corte sia, oramai, quello di svolgere una funzione "arbitrale" nel dirimere le controversie tra Stato e Regioni (figura 3).



La conflittualità tra Stato e Regioni, tornata a crescere a partire dal 2009, tende a ripercorrere quanto avvenuto nel periodo 2003-2006, presentando tuttavia caratteri nuovi: non più la difficoltà di attuare un nuovo testo costituzionale, ma le fisiologiche problematiche poste da un sistema complesso, con numerose possibilità di sovrapposizioni di competenze e la mancanza di un apparato istituzionale di risoluzione dei conflitti. La qual cosa rende il giudizio di costituzionalità le "sede naturale" della riconduzione a sistema del pluralismo istituzionale ⁽²⁾.

2. Le decisioni della Corte nel giudizio in via principale: dati quantitativi sui tipi di pronunce

⁽²⁾ Su tale ruolo "arbitrale" della Corte vedi A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale nel 2011*, in *Enciclopedia Treccani. Libro dell'anno del diritto 2012*, Roma, 2012.

Come ricordato, nel 2011 il numero totale di decisioni rese nel giudizio in via principale, calcolate al netto delle riunioni e separazioni dei giudizi, è di 91 decisioni per 203 dispositivi.

Caratteristica delle pronunce rese in quest'anno è che esse risolvono in gran parte questioni di legittimità proposte dallo Stato, come già nel 2010, ma in termini ben più accentuati: 75 decisioni per 148 dei dispositivi contro 16 e 55 su questioni di provenienza regionale.

Guardando al riparto della tipologia di decisioni per capi di dispositivo deve segnalarsi come la maggioranza delle questioni di legittimità proposte abbia trovato accoglimento nella giurisprudenza del 2011: 86 dispositivi su 203, in gran parte recanti declaratorie d'illegittimità costituzionale pura e semplice (due i dispositivi d'illegittimità consequenziale); 59, invece, i dispositivi di non fondatezza.

Tra le decisioni processuali, si segnalano i 25 dispositivi d'inammissibilità (per 17 pronunce) a cui deve aggiungersene uno di manifesta inammissibilità. Vi sono poi 15 pronunce recanti dichiarazioni di cessazione della materia del contendere, generalmente motivata dall'abrogazione, soppressione o modifica satisfattiva della normativa impugnata, in assenza di concreta attuazione medio tempore della stessa; tra queste, otto pronunce sono consequenziali alla promulgazione parziale di una legge regionale siciliana, con omissione delle parti impuginate. In ben 16 decisioni (per 17 dispositivi) è stata dichiarata l'estinzione del processo per rinuncia al ricorso, quasi sempre in virtù dell'abrogazione, sostituzione o modifica del provvedimento impugnato.

In termini percentuali, dunque, poco meno della metà delle decisioni della Corte si è risolto con dispositivi di accoglimento. Piuttosto alto (15,77% in totale), resta il dato delle estinzioni e delle cessazioni delle materie del contendere, inferiore solo a quello del 2006 negli ultimi anni, come emerge dai grafici di cui alla relazione precedente. In decisa diminuzione, invece, il dato delle inammissibilità.

Tale ripartizione è ben evidenziata in valori assoluti e in termini percentuali, dalle figure 4 e 5.

Figura 4 - Giudizio in via principale 2011 - Tipologia delle pronunce - Numero per capi di dispositivo

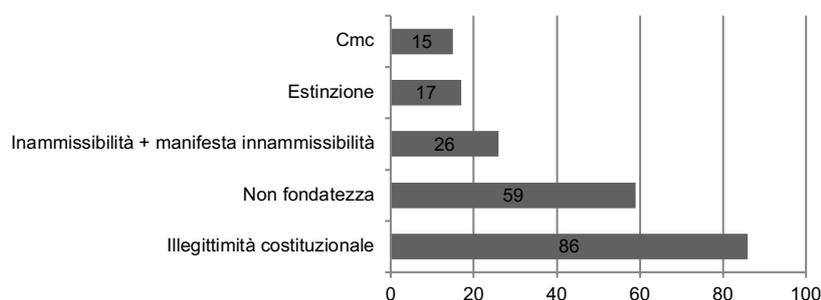
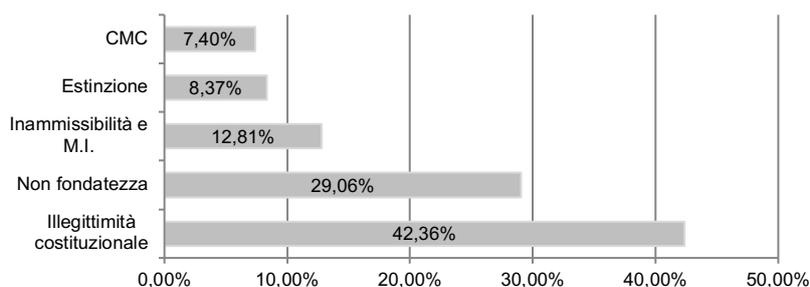


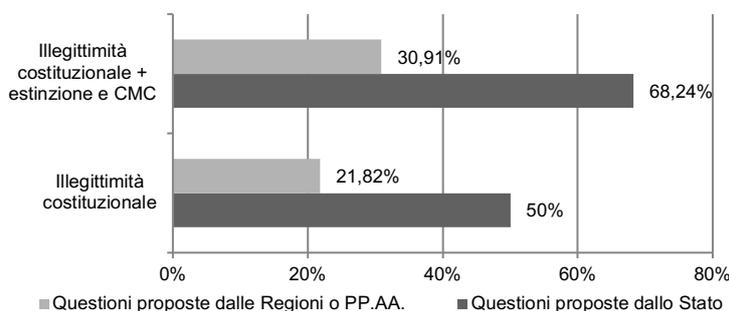
Figura 5 - Giudizio in via principale 2011 - Tipologia di pronunce - Valori percentuali per capi di dispositivo



Interessante è fornire un dato disaggregato tra Stato e Regioni, da cui emerge come, in termini percentuali, la maggioranza delle questioni proposte dallo Stato abbia trovato accoglimento; diametralmente opposto, invece, il dato regionale.

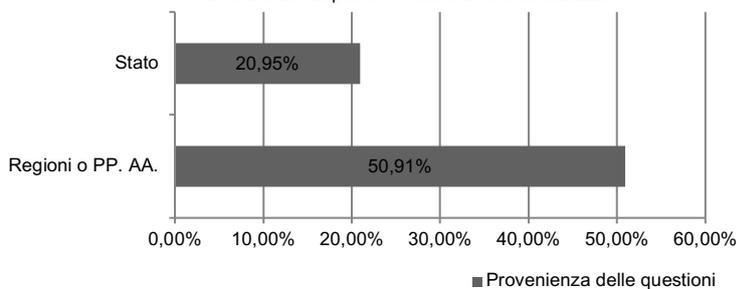
Il “tasso di accoglimento” (figura 6) delle questioni proposte dallo Stato, dunque, è pari al 50%, mentre quello delle Regioni è del 21,82%. Un divario inferiore a quello degli ultimi 2 anni, come risulta dai dati forniti nella precedente relazione, ma comunque assai significativo. Se a tale cifra si sommano anche i casi di estinzione e cessazione della materia del contendere, in cui si presume che le ragioni dell’impugnativa abbiano trovato comunque soddisfazione, inoltre, tale divario è ancora più ampio (68,24% contro 30,91%). Va precisato che del tutto a vantaggio dello Stato è il dato delle estinzioni e delle cessazioni della materia del contendere. Sui 32 dispositivi complessivi, infatti, ben 27 concernono questioni di provenienza statale, solo 5 questioni proposte dalle Regioni. Segno che è soprattutto nel caso d’impugnazione di leggi regionali o delle Province autonome che si verifica quella “contrattazione” sui provvedimenti impugnati ormai caratteristica della giurisprudenza sui rapporti Stato-Regioni, come confermato dai dati di cui alla precedente relazione.

Figura 6 - Giudizio in via principale 2011 - Incidenza percentuale dei dispositivi di accoglimento sul totale dei dispositivi - Tasso di accoglimento



Il rigetto delle questioni (figura 7), invece, si registra nella maggioranza dei dispositivi su questioni di provenienza regionale (28 su 55), per una percentuale del 50,91%; lo Stato, al contrario, si vede “colpito” dalla non fondatezza solo per 31 dispositivi su 148, pari al 20,95%.

Figura 7 - Giudizio in via principale 2011 - Percentuale dei dispositivi di rigetto sul totale dei dispositivi - Tasso di non fondatezza

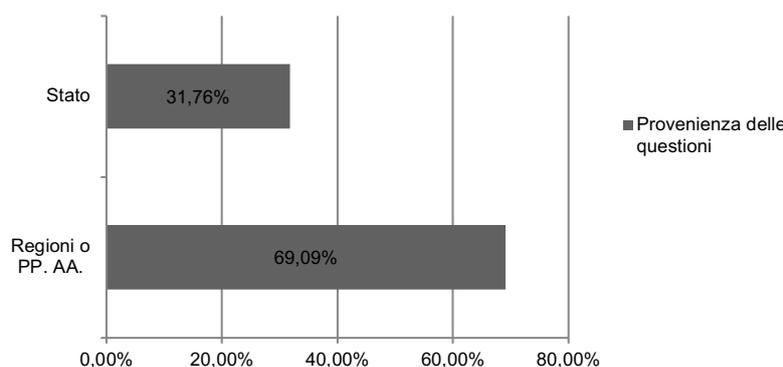


Sul piano processuale, appare significativa la riduzione della sempre presente forbice tra Stato e Regioni riguardo alla percentuale dei dispositivi d’inammissibilità. Infatti, se per lo Stato l’inammissibilità colpisce le censure proposte nel 10,81% dei casi, per le Regioni ciò avviene nel 18,18% dei casi. Una cifra molto più bassa rispetto al quinquennio precedente, come

mostrato dalla relazione del Dott. Colasante, quando l'inammissibilità colpiva poco più o poco meno di un terzo delle questioni proposte dalle Regioni.

Infine, è possibile aggregare il numero dei dispositivi di rigetto a quello dei dispositivi d'inammissibilità (figura 8). In tal modo, pur nel differente valore che i due tipi di pronuncia hanno, si ottiene quello che, con un uso atipico del termine, può definirsi "tasso di soccombenza", che tiene conto sia dei profili processuali sia di quelli di merito. Dunque, la soccombenza concerne il 31,76% dei dispositivi su questioni di provenienza statale, ben il 69,09% per le Regioni. Netta, pertanto, la preponderanza della soccombenza regionale, sebbene, meno accentuata rispetto al biennio precedente (lo Stato "perde" in meno di un terzo dei casi, le Regioni in più di due terzi).

Figura 8 - Giudizio in via principale 2011 - Tasso di soccombenza



3. Il riparto per materie: i dati quantitativi

Analizzando i dati quantitativi del giudizio in via principale 2011, con attenzione ai parametri invocati dai ricorrenti a sostegno dei motivi d'impugnazione, talune interessanti considerazioni possono essere in ogni caso effettuate ⁽³⁾.

Partendo dall'analisi dai parametri evocati dallo Stato (figura 9), la lamentata lesione del riparto di competenze costituisce il gruppo maggiore di censure, benché il numero di censure basate sulla violazione di norme costituzionali non attinenti al riparto di competenze sia assai significativo.

⁽³⁾ Va precisato che, sebbene il dato sia rapportato sul totale dei dispositivi resi dalla Corte in tali giudizi, frequente è la presenza di diversi parametri evocati per ciascuna questione risolta con ogni singolo dispositivo, per cui il dato è numericamente ben più alto.

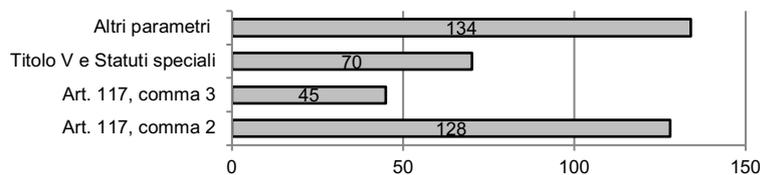
In dettaglio, per quanto concerne il riparto di competenze, nella maggior parte dei casi lo Stato ha lamentato la lesione di una sua potestà esclusiva. Si consideri, inoltre, che la grande maggioranza delle questioni ha avuto a oggetto solo 3 delle lettere dell'art. 117, comma 2, Cost. e in particolare: la lett. e) (30 casi, concernenti principalmente la *tutela della concorrenza*), la lett. l) (43 casi, quasi sempre in materia di *ordinamento civile*) e la lett. s) (29 casi). Tutte, a ben vedere, potestà statali a carattere "trasversale" o comunque in grado d'incidere su diverse competenze regionali. Un dato che conferma quanto osservato nella precedente relazione.

Quando venga invocata dallo Stato la violazione di una competenza concorrente, invece, circa la metà delle censure (24 casi) riguarda il *coordinamento della finanza pubblica*, anche questa una potestà a eminente carattere finalistico. Parametro invocato, dunque, in costante crescita rispetto al passato.

Per le altre norme del Titolo V, Parte II, Cost., invece, il parametro di gran lunga più richiamato è l'art. 117, comma 1, Cost. (31 casi), il quale, pertanto, è secondo solo all'*ordinamento civile*.

L'invocazione di parametri non attinenti al riparto di competenze, infine, nella quasi totalità dei casi, concerne la lesione degli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione, indirizzandosi soprattutto verso le normative regionali recanti deroghe al principio del concorso pubblico.

Figura 9 - Giudizio in via principale 2011 - Parametri invocati dallo Stato -
Numero per capi di dispositivo



Venendo alle Regioni (figura 10), il gruppo più consistente di censure ha riguardato la lesione di disposizioni del Titolo V diverse dall'art. 117 Cost. o di norme contenute negli statuti speciali e nelle relative disposizioni di attuazione. Il dato più consistente concerne l'art. 118 Cost. (28 casi) e il principio di leale collaborazione (25).

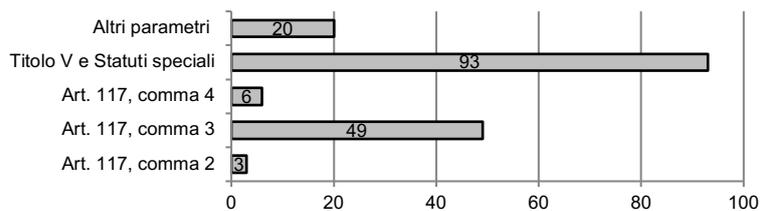
Frequente, come ovvio, che le Regioni lamentino l'invasione da parte dello Stato del proprio spazio di competenza nelle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Tra queste, sono quattro

quelle più invocate (*energia, governo del territorio, protezione civile e tutela della salute*), che rappresentano la netta maggioranza delle materie poste a parametro dei ricorsi regionali.

L'art. 117, comma 2, Cost., è stato invocato solo in tre occasioni e molto ristretto anche il numero di casi in cui si è lamentata la lesione di potestà residuali regionali: oltre a due vicende in cui si ha solo un generico riferimento all'art. 117, comma 4, Cost., per due volte è stata richiamata la materia *trasporto pubblico locale*, per una rispettivamente le *Comunità montane e i servizi sociali*.

L'invocata lesione di norme diverse dal riparto di competenze è assai minoritaria rispetto a quanto rilevato per lo Stato, sebbene essa costituisca il terzo gruppo numerico di censure. Tenuto conto dei limiti posti alle Regioni riguardo ai vizi deducibili, nondimeno, tali censure concernono quasi esclusivamente la violazione delle norme costituzionali in materia di atti aventi forza di legge.

Figura 10 - Giudizio in via principale 2011 - Parametri invocati dalle Regioni o PP. AA. - Numero per capi di dispositivo



In conclusione, il dato relativo alle materie invocate come parametro fa registrare una tendenza alla “contrazione” delle stesse, in linea con quanto progressivamente registratosi nell’ultimo quinquennio, soprattutto per quanto riguarda l’impugnativa delle leggi regionali. Come osservato, infatti, sono essenzialmente cinque i parametri delle censure statali, che, nell’ambito del riparto di competenze, sono tutti relativi a competenze a carattere trasversale, su cui particolarmente consolidata appare la giurisprudenza costituzionale. Tale dato, unito alla netta maggioranza delle questioni provenienti da ricorsi proposti dallo Stato, è probabilmente alla base della non particolare innovatività della giurisprudenza del 2011.

4. Le decisioni della Corte: il merito delle questioni

4.1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale concernente i rapporti Stato-Regioni del 2011 presenta numerosi punti di continuità con la giurisprudenza precedente, senza che possano registrarsi drastiche innovazioni.

Volendo dar conto dei più significativi spunti comunque offerti dall'anno ormai trascorso è però possibile individuare quattro filoni principali:

- il rapporto tra Statuto e legge regionale, in particolare la legge elettorale;
- le forme di attuazione del principio di leale collaborazione;
- politiche per gli immigrati e servizi sociali;
- autonomia regionale e rapporti interprivati.

4.2. Statuto e legge regionale un rapporto complesso

Il 2011 è stato l'anno in cui la Corte ha avuto modo di effettuare nuove precisazioni riguardo ai rapporti tra Statuto e legge regionale, ribadendo molti dei concetti in passato già affermati e chiarendone la portata.

In primo luogo, con la sentenza n. 188 viene ancora una volta definito l'intricato rapporto tra le due fonti ⁽⁴⁾, regolato: da un lato secondo il criterio gerarchico, come dimostra il carattere fondamentale della fonte statutaria, adottata, non a caso, attraverso un procedimento aggravato di approvazione ⁽⁵⁾; dall'altro lato, vi è una separazione di competenze tra le stesse fonti, tenuto conto che l'art. 123 Cost. prevede talune riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale ⁽⁶⁾. Una di queste riserve può individuarsi nella determinazione del numero dei membri del Consiglio regionale, quale aspetto inerente alla forma di governo della Regione. Ne deriva che, quando vi sia in statuto l'indicazione di un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge elettorale regionale non può stabilire l'attribuzione di seggi aggiuntivi, secondo il meccanismo di cui all'art. 15, comma 13, della legge statale n. 108 del 1968 (cd. "doppio premio", cioè premio di maggioranza più eventuali seggi aggiuntivi per la coalizione di liste vincitrice). L'armonia che deve sussistere tra statuto e legislazione elettorale, infatti, rende necessaria la previsione già nella carta statutaria, anche tramite un rinvio alla legge, dell'eventuale possibilità di assegnazione di seggi aggiuntivi. In base a tali principi, pertanto, si è dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge elettorale della Puglia (l. r. n. 2 del 2005), che prevedeva il meccanismo del doppio premio in presenza di un numero fisso di consiglieri indicato dallo statuto regionale.

⁽⁴⁾ Sulla sentenza vedi G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 2449 ss.

⁽⁵⁾ In tal senso la sentenza n. 4 del 2010.

⁽⁶⁾ Si vedano le sentenze nn. 196 del 2003, 2 del 2004, 188 del 2007.

In secondo luogo, nella sentenza n. 45, la Corte costituzionale analizza le questioni concernenti gli aspetti temporali dell'approvazione della legge elettorale regionale ⁽⁷⁾. Come già chiarito in precedenza, in virtù della normativa transitoria di cui alla l. cost. n. 1 del 1999, tale approvazione deve essere successiva all'adozione del nuovo statuto, allo scopo di garantire l'armonia tra sistema di elezione e forma di governo ⁽⁸⁾. Prima dell'approvazione statutaria, pertanto, è evidente che lo spazio della legislazione regionale in materia elettorale sia abbia solo per aspetti di dettaglio ⁽⁹⁾, mediante integrazioni alla legislazione vigente (pur nella opinabilità di una siffatta maniera di esercizio del potere legislativo). Da ciò è derivata la declaratoria d'illegittimità della legge adottata dalla Regione Basilicata (l. n. 3 del 2010, modificata dalla l. n. 19 del 2010), per la parte recante disposizioni non di mero dettaglio, poiché approvata prima del nuovo statuto, neppure secondo un iter parallelo, sulla falsariga di quanto avvenuto nella Regione Campania. Inoltre, la normativa lucana neanche aveva previsto il differimento della sua entrata in vigore all'adozione del nuovo statuto, come verificatosi, ad esempio, per le normative elettorali di Toscana e Marche.

4.3. Il principio di leale collaborazione

Il principio di leale collaborazione è stato fonte di importanti affermazioni della Corte nel 2011, ancora una volta, come nella sentenza n. 278 del 2010, nella vicenda dell'energia nucleare.

Nella sentenza n. 33, in particolare, il principio viene analizzato riguardo al coinvolgimento del sistema regionale nel procedimento d'adozione dei decreti legislativi ⁽¹⁰⁾. Così, in via generale, viene precisato che, quando ne ricorrano i presupposti, il rispetto dei canoni di leale collaborazione è necessario anche in mancanza di specifiche indicazioni del legislatore delegante sulle modalità del coinvolgimento regionale ⁽¹¹⁾. Nei casi in cui la normativa statale abbia previsto, invece, il rilascio di un parere da parte della Conferenza (Stato-Regioni o unificata), come per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega contenuta nella l. n. 99 del 2009, Stato e Regioni devono adottare comportamenti conformi appunto al principio di leale collaborazione e cioè: colui che richiede il parere deve dare al soggetto consultato la possibilità di esprimersi, mentre quest'ultimo deve compiere l'attività necessaria a esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato. Nei casi in cui non sia stato fissato un preciso termine legale, una volta appurata la congruità di quello in concreto concesso alla Conferenza, non è ammissibile che quest'ultima procrastini il termine stesso, rifiutandosi di rendere il parere. In tal caso, infatti, la Conferenza avrebbe una sorta di potere sospensivo o addirittura

⁽⁷⁾ In merito alla pronuncia vedi G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale interveni prima dello Statuto: la Corte interpreta i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 633 ss.

⁽⁸⁾ Così la sentenza n. 4 del 2010.

⁽⁹⁾ Cfr. la sentenza n. 196 del 2003.

⁽¹⁰⁾ Per un commento vedi A. STERPA, *Un parere "artificiale": prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011, n. 33*, in *federalismi.it*, n. 6/2011.

⁽¹¹⁾ Si veda la sentenza n. 278 del 2010.

di veto inconciliabile con l'attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato⁽¹²⁾. Quanto detto ha consentito alla Corte di ritenere legittimo il comportamento del Governo nella vicenda in questione, che aveva soprasseduto dall'emissione del parere; infatti, benché non si fosse tenuta la riunione della Conferenza unificata, le istanze regionali erano state comunque espresse in sede di Conferenza delle Regioni (preparatoria della Conferenza Stato-Regioni), che aveva dato un parere negativo. Dunque, la Corte ritiene soddisfatto il principio di leale collaborazione anche da un coinvolgimento in forma "irrituale" del sistema delle conferenze, secondo una lettura "sostanziale" o "minimale" del principio stesso.

4.4. Il riparto per materie: ordinaria amministrazione...o poco più

Per quanto concerne l'analisi delle materie, i profili più rilevanti possono osservarsi soprattutto negli ambiti rimessi alla potestà esclusiva statale, specie quando vi sia l'interferenza con competenze residuali delle Regioni.

Nel dettaglio, spiccano quelle pronunce che, in continuità con la giurisprudenza del 2010, specie le sentenze n. 269 e 299, hanno precisato gli spazi lasciati alle Regioni nell'ambito delle politiche per gli immigrati. Nella sentenza n. 61⁽¹³⁾ (avente a oggetto la legislazione della Campania), così, la Corte ha affermato come, in virtù delle competenze in materia di *condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e immigrazione*, spetti al legislatore statale dettare le norme che regolano l'ingresso e la permanenza degli stranieri extracomunitari in Italia. Riguardo alle prestazioni da erogare agli stranieri, inoltre, può consentirsi anche un'erogazione "condizionata" alla circostanza che lo straniero abbia un titolo di soggiorno nel territorio dello Stato non episodico e di non breve durata, purché si tratti di prestazioni determinate e non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza. Ciò detto, una volta appurato il diritto a soggiornare, non possono disporsi nei confronti degli stranieri particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini⁽¹⁴⁾. L'ordinamento italiano, infatti, riconosce anche allo straniero la titolarità dei diritti fondamentali della persona. Da ciò deriva che le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze, possono intervenire con misure tese a garantire un pieno godimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, in particolare riguardo alla lingua, all'integrazione sociale e all'alloggio (che è dalla Corte esplicitamente inserito tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione⁽¹⁵⁾).

A tal fine, inoltre, la regola dovrebbe essere l'equiparazione di cittadini e stranieri nella fruizione delle prestazioni economiche erogate dalle Regioni stesse. Le Regioni, infatti, ai sensi

⁽¹²⁾ Vedi la sentenza n. 225 del 2009.

⁽¹³⁾ Per un commento vedi L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni* (a proposito delle sentenze nn. 269 del 2010 e 61 del 2011), in *Rivista Aic*, n. 3/2011; S. MABELLINI, *La dimensione sociale dello straniero tra uniformità (sovrannazionale) e differenziazione (regionale)*, in *Giur. cost.*, 2011, p.864 ss.

⁽¹⁴⁾ Vedi le sentenze nn. 306 del 2008 e 187 del 2010.

⁽¹⁵⁾ Così le sentenze nn. 404 del 1988 e 209 del 2009.

dell'art. 117, comma 4, Cost., sono titolari di una competenza residuale in materia di *servizi sociali*, la quale comprende anche la disciplina dei requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali; sistema che, di norma, concerne la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario. Ora, come la Corte afferma nella sentenza n. 40 (censurando la normativa del Friuli-Venezia Giulia), le scelte delle Regioni in tale settore sono comunque tenute al rispetto del canone di ragionevolezza, con la conseguenza che non è possibile precludere la fruizione dei servizi in questione ai cittadini extracomunitari o ai cittadini europei che non abbiano la residenza sul territorio da un determinato periodo. Una siffatta esclusione, infatti, sarebbe lesiva del principio di uguaglianza, stabilendo una distinzione arbitraria, perché avente a oggetto provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza, che anzi pregiudicherebbero proprio i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio.

Oltre a ciò, va precisato (ancora la sentenza n. 61) che le norme tese a garantire la tutela di diritti fondamentali possono essere estese dalla legislazione regionale anche agli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno; con tali norme, infatti, non s'incide sulla regolamentazione dei flussi migratori né sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o tantomeno sullo status dei destinatari delle stesse.

Spunti di un certo rilievo si hanno poi in materia di *ordinamento civile*, ove sembrano registrarsi alcune aperture per l'autonomia regionale nella regolazione dei rapporti inter-privati, sebbene anche in questo caso essenzialmente nell'ambito dell'erogazione dei servizi. Spicca, in particolare, la sentenza n. 8 sulla normativa dell'Emilia-Romagna⁽¹⁶⁾; ivi, la Corte, premessa la possibilità per la legge regionale di riconoscere a tutti i cittadini di Stati dell'U.E. l'accesso alla fruizione di servizi pubblici in condizioni di parità con i cittadini italiani, precisa come i diritti generati dalla legislazione sull'accesso ai servizi possano essere riconosciuti anche alle forme di convivenza disciplinate dal d.p.r. n. 223 del 1989, che ricomprende nella famiglia anagrafica anche l'insieme di persone legate da vincoli affettivi. La legge regionale, infatti, non recherebbe una disciplina di tali forme di convivenza, limitandosi a indicare l'ambito soggettivo di applicazione della legislazione sull'accesso ai servizi.

Sotto un altro profilo, invece, la sentenza n. 94 individua taluni spazi attraverso cui il legislatore regionale può muoversi sulla via della riduzione delle discriminazioni, in particolare quelle che colpiscono le coppie di fatto e formate da persone dello stesso sesso ("salvando" l'impugnata legge della Liguria)⁽¹⁷⁾. Così, viene riconosciuta alle Regioni la facoltà di dettare norme programmatiche tese a garantire la non discriminazione nell'erogazione di servizi

⁽¹⁶⁾ Su cui vedi A.M. BENEDETTI, *Quali spazi per un diritto regionale della famiglia?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, al sito www.forumcostituzionale.it

⁽¹⁷⁾ A commento vedi F. VIGLIONE, *Il principio di non discriminazione nei rapporti tra privati: quali spazi per la legislazione regionale?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2011, al sito www.forumcostituzionale.it

pubblici, stabilendo anche la conformazione delle sanzioni a tale principio. Inoltre, la legge regionale può prevedere la facoltà per i soggetti maggiorenni di designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per le esigenze dell'assistito, persona a cui riferire le comunicazioni sullo stato di salute dello stesso; disposizioni siffatte, tra l'altro, sono in linea con quanto già previsto dal cd. "Codice della privacy", che contempla proprio l'ipotesi dell'indicazione di un incaricato per l'accesso alle informazioni sanitarie.

Non particolarmente innovative, invece, le sentenze che hanno toccato profili inerenti alla competenza concorrente Stato-Regioni, ove, come accennato, gran parte del lavoro della Corte s'incentra sui profili concernenti l'*armonizzazione dei bilanci pubblici* e il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario* (sentenze nn. 77, 78, 112, 123, 155, 163, 229, 325); tra queste si segnalano le sentenze nn. 77 e 78, con cui si ribadisce l'incostituzionalità di leggi lesive della normativa sui piani di rientro dal deficit sanitario, che rientra tra i principi fondamentali di coordinamento finanziario. La Corte ha modo di tornare anche sulla questione del programma di energia nucleare, di cui alla legge statale n. 99 del 2009, la cui abrogazione referendaria, tuttavia, rende la sentenza n. 33 interessante soprattutto per gli esaminati aspetti attinenti alla leale collaborazione.

Nell'ambito delle potestà residuali, oltre a quanto prima ricordato, gran parte delle pronunce della Corte ha avuto a oggetto la materia dell'*organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali* e *organizzazione degli uffici regionali*, censurandosi nuovamente i meccanismi di *spoils system* (sentenza n. 228) e le normative regionali che introducono deroghe al principio del concorso pubblico al di fuori dei casi consentiti ⁽¹⁸⁾ (sentenze nn. 7, 42, 52, 67, 68, 123, 198, 189, 299, 310, 310).

5. Alcune conclusioni

Dunque, si è potuto osservare come la giurisprudenza del 2011 non porti con sé novità dirompenti né sotto il profilo quantitativo, né nel merito delle questioni. Nondimeno, taluni spunti di un certo interesse sono comunque emersi.

Sul piano quantitativo si registra sì una riduzione delle pronunce rese nel giudizio in via principale, ma in un quadro che resta comunque altamente conflittuale. La riduzione, probabilmente, è dovuta più che altro al minor numero di questioni regionali decise nel 2011. Tale fatto, dunque, ha comportato anche una contrazione dei parametri invocati, con una preponderanza delle voci riconducibili a competenze statali di tipo trasversale o finalistico.

Con riguardo al merito delle questioni, invece, si è potuto osservare come quattro siano i filoni più significativi.

In primo luogo, vi è il chiarimento riguardo ai rapporti tra lo statuto e la legge regionale, specie la legge sul sistema elettorale; la riserva alla competenza ripartita Stato-Regioni della

⁽¹⁸⁾ *Ex plurimis*, sentenze nn. 517 del 2002, 205 del 2004, 159 e 190 del 2005, 81 e 363 del 2006, 191 del 2007, 215 e 293 del 2009, 100, 150 e 195 del 2010.



disciplina elettorale regionale, infatti, non impedisce alla fonte statutaria di condizionare le scelte del legislatore in materia, in virtù di quella commistione tra criterio gerarchico e criterio di competenza nella regolazione dei rapporti tra le due fonti.

In secondo luogo, un “Giano bifronte” risulta essere la giurisprudenza della Corte riguardo al principio di leale collaborazione. Infatti, se da un lato si sottolinea come il rispetto di tale canone s’imponga al legislatore delegato anche in assenza di specifiche previsioni della legge delega, si legittimano forme di coinvolgimento “irrituale”, sacrificando la puntuale conformità al procedimento individuato dalla fonte legislativa alle esigenze di esercizio della delega da parte del Governo.

Da ultimo, si conferma il tentativo della Corte di trovare spazi per l’autonomia regionale soprattutto nell’ambito dell’erogazione dei servizi sociali, riempiendo gli spazi lasciati vuoti dalla legislazione statale. È il caso delle politiche per gli immigrati, nonché delle misure anti-discriminatorie, con la conseguente possibilità per le Regioni, pur nel rispetto delle prerogative statali, di ritagliarsi taluni margini d’intervento nell’ambito della regolazione dei rapporti inter-privati.