

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE STATO-REGIONI NEL 2009

di Nicola Viceconte,

assegnista di ricerca in diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Piemonte
orientale "Amedeo Avogadro"

1. Alcuni dati quantitativi: la ripresa della conflittualità

I dati complessivi sulla giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni per il 2009 non appaiono particolarmente incoraggianti.

Le decisioni rese nel giudizio in via diretta, infatti, sono maggiori rispetto al 2008 (19 in più), nonostante un dato complessivo di pronunce (342) che è stato il più basso dal periodo dello smaltimento dell'arretrato (1987-89); e l'aumento è ancora maggiore se si guarda ai dispositivi (417 rispetto ai 183 del 2008). Particolarmente alto permane anche il numero di nuovi ricorsi pervenuti alla Corte (110) e negativi sono i dati sul rapporto tra decisioni e atti di promuovimento, essendo state definite meno questioni rispetto alle nuove pervenute all'attenzione della Corte. Conclusioni poco consolanti possono trarsi riguardo ai tempi medi di decisione, che sono quasi raddoppiati rispetto al 2008 (671,26 giorni contro 384,29), riassessandosi sulla cifra del 2005 (il che, tuttavia, può almeno in parte spiegarsi in virtù dello "smaltimento" di pendenze risalenti anche al 2006).

Del tutto residuale la cifra delle decisioni sui conflitti d'attribuzione tra Stato e Regioni (appena 10, a cui devono aggiungersi i 2 casi in cui la Corte ha deciso congiuntamente ricorsi in via principale e conflitti fra enti). Per tale tipo di giudizi, se non altro, si riscontra una positiva tendenza riguardo ai tempi di decisione, che risultano più che dimezzati (218,92 giorni contro i 457,07 del 2008).

Rispetto al biennio 2007-2008, dunque, il numero delle decisioni (e dei dispositivi) sui ricorsi in via diretta torna a salire, a conferma di una ripresa di conflittualità tra Stato e Regioni, che rafforza il ruolo "arbitrale" della Corte costituzionale, nonché di un'"ipertrofia" ormai patologica della conflittualità tra enti. Proprio tale "mutazione genetica" della Corte, da giudice delle leggi a giudice dei conflitti, è stata posta in evidenza dal Presidente Amirante nel corso della Conferenza annuale, sottolineandosi anche la frequente tendenza alla "negoiazione" tra enti riguardo ai ricorsi; la qual cosa è causata dall'alto numero di modifiche ai provvedimenti statali e regionali in pendenza di giudizio, che comporta un sempre crescente numero di casi di estinzione del giudizio (12 nei soli giudizi in via principale) e di cessazione della materia del contendere (39).

2. L'autonomia statutaria.

La Corte affronta nuovamente il tema del procedimento di approvazione degli statuti regionali, soffermandosi sulle cd. "leggi di governo" delle Regioni ad autonomia speciale approvate con il procedimento aggravato previsto dai loro statuti, come modificati dalla l. cost. n. 2 del 2001. Un particolare interesse sotto tale profilo presenta la sentenza n. 149, avente a oggetto la vicenda della legge di governo della Regione Sardegna (l.r. n. 10 del 2008). Tale legge era stata promulgata dal Presidente della Regione in seguito allo svolgimento della consultazione referendaria, nonostante i

voti contrari avessero prevalso; tuttavia, vi era stata una partecipazione al referendum inferiore a un terzo degli aventi diritto al voto, quorum strutturale previsto dalla legislazione sarda in materia referendaria (l.r. n. 20 del 1957); ciò aveva portato la Corte d'Appello di Cagliari a dichiarare l'invalidità della consultazione, dovendosi ritenere il suddetto quorum applicabile anche al referendum statutario. Quanto detto, pertanto, avrebbe reso la "bocciatura" referendaria inoperante, consentendo la promulgazione della legge. La Corte, giudicando su ricorso per conflitto d'attribuzione promosso dallo Stato, prescinde dalla questione dell'applicabilità del quorum strutturale al referendum statutario, la qual cosa appare perlomeno dubbia, poiché sarebbe contenuta in una legge regionale ordinaria, che va però a integrare la disciplina statutaria; nondimeno, poiché ai sensi dello Statuto le "leggi di governo" vengono promulgate solo se approvate in sede referendaria con la maggioranza dei voti validi, il mancato raggiungimento di tale condizione rende illegittimo l'atto di promulgazione da parte del Presidente della Regione.

3. L'organizzazione interna degli organi regionali

Un tema che presenta ulteriore interesse concerne i profili inerenti l'organizzazione interna degli organi di governo della Regione. Infatti, se la Corte già in precedenza aveva affermato la sussistenza di un certo grado di autonomia degli stessi nella scelta dei propri collaboratori esterni¹, con le sentenze nn. 252 e 293 precisa in termini perentori la necessità che le modalità di selezione di tale categoria di personale rispettino il canone di ragionevolezza e quello del buon andamento della pubblica amministrazione. Pertanto, le Regioni possono derogare ai criteri statali solo prevedendo alternativi criteri di valutazione, che siano ugualmente idonei a garantire la competenza e professionalità dei soggetti di cui si avvalgono e a scongiurare il pericolo di un uso strumentale e clientelare delle cosiddette esternalizzazioni. Più nel dettaglio, alla legislazione regionale non è consentita la deroga al principio del concorso pubblico per la stabilizzazione del personale in questione, mediante dunque assunzione a tempi indeterminato (sentt. nn. 252 e 293).

2

4. Sussidiarietà e leale collaborazione

I principi di sussidiarietà e leale collaborazione, quali principi cardine del nuovo ordinamento autonomistico, sono spesso oggetto d'analisi da parte della Corte costituzionale.

Numerose e di un certo interesse sono le pronunce in materia di tutela dell'ambiente; ivi, trattandosi di una potestà esclusiva dello Stato, spetta allo stesso l'allocazione delle funzioni amministrative ai diversi livelli di governo, in conformità però ai canoni posti dall'art. 118 Cost. (sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione); l'incidenza sul territorio regionale delle funzioni in questione, dunque, non vale a negare l'esercizio da parte dello Stato del potere allocativo, benché il coinvolgimento di materie e interessi regionali possa giustificare il ricorso agli strumenti di leale collaborazione mediante, quale, ad esempio, l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni o Unificata (sentt. nn. 233, 234, 235, 246 e 247).

Un particolare interesse presenta la sentenza n. 76, concernente la nota procedura di cd. "assunzione in sussidiarietà". Le conclusioni raggiunte dalla Corte a partire dalla sentenza 303 del 2003, infatti, non sembravano consentire deroghe al principio di separazione tra regolamento statale e legge regionale di cui all'art. 117, comma 6, Cost.; solo nei casi in cui l'attrazione fosse avvenuta in

¹ Vedi le sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988.

settori in cui le materie regionali e statali risultassero intrecciate, infatti, avrebbe potuto giustificarsi l'adozione da parte dello Stato di regolamenti in materie di competenza regionale (poiché sussisteva comunque un qualche titolo di legittimazione statale)². Nella sentenza in esame, invece, la Corte legittima l'adozione da parte dello Stato di regolamenti di delegificazione in materie di competenza residuale (nella specie il turismo) attratte in sussidiarietà, purché sia raggiunta l'intesa Stato-Regioni. La qual cosa sembra comportare un allontanamento dai canoni elaborati per la chiamata in sussidiarietà³, aprendo la strada a ulteriori scenari per le forme di cooperazione tra Stato e Regioni⁴.

5. *Potestà esclusiva statale*

Venendo all'esame delle specifiche competenze statali e regionali, all'interno delle materie di potestà esclusiva dello Stato vogliono in questa sede sottolinearsi alcune decisioni concernenti la *tutela della concorrenza*, specie riguardo alla disciplina dei contratti pubblici (evidenza pubblica e appalti). La Corte, infatti, sancisce la sostanziale inderogabilità da parte delle Regioni della disciplina del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (d.lgs. n. 163 del 2006), salvo che per aspetti limitati; per i profili strettamente privatistici, invece, la disciplina statale è da ricondurre all'ordinamento civile (in particolare sentt. nn. 160 e 314).

Proprio riguardo a tale materia la Corte sembra definitivamente chiarirne il contenuto, individuando in essa la codificazione nel nuovo titolo V, parte II, Cost., di quel limite del «diritto privato» già consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (sent. n. 295)⁵. L'ordinamento del diritto privato, che ricomprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione, pertanto, si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Ove vi sia una stretta connessione con le materie di competenza regionale, tuttavia, si consente un qualche adattamento regionale, purché conformemente al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza⁶.

Interessanti rilievi sono poi effettuati dalla Corte riguardo alla posizione delle autorità amministrative indipendenti, la cui disciplina è ricondotta all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Si tratta, infatti, di «autorità nazionali», il cui carattere «neutrale» non produce alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali; la legge

² Cfr. le sentenze nn. 151 del 2005 e 88 del 2007.

³ L'espressione è di G. Di Cosimo, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *forum di Quaderni costituzionali*

⁴ In tal senso la sentenza n. 214 del 2006, sempre in materia di turismo, sembrava anticipare la presente, essendo la Corte chiamata a giudicare sul rispetto del principio di leale collaborazione da parte di un regolamento adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

⁵ Si vedano, tra le tante, le sentenze n. 190 del 2001; n. 379 del 1994; n. 35 del 1992; n. 51 del 1990; n. 691 del 1988; n. 38 del 1977; n. 108 del 1975 e n. 7 del 1956.

⁶ Cfr. la sentenza n. 352 del 2001.

statale, pertanto, può assegnare alle autorità, nel rispetto dei criteri indicati dall'art. 118 Cost., le funzioni amministrative di cui lo Stato stesso è titolare, o di cui possa comunque rivendicare legittimamente l'esercizio (sent. n. 88).

La maggioranza delle sentenze in materie di potestà esclusiva statale hanno riguardato, da ultimo, la *tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali*, nella quasi totalità le disposizioni contenute del cd. Codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006). Tra le più innovative si segnalano quelle che hanno ascrivito a tale titolo di legittimazione la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione, trattandosi di misure attinenti direttamente alla tutela delle condizioni e qualità intrinseche del suolo e a garantire un certo stato dello stesso (ad esempio, sentt. nn. 232, 233, 246, 247 e 250); il che ha portato la Corte a ritenere ammissibile la previsione di misure statali di programmazione e prevenzione, anche attribuendo incisivi poteri d'indirizzo e coordinamento al Ministro dell'Ambiente. Nella tutela dell'ambiente, inoltre, sono stati ricompresi anche gli istituti della VAS (Valutazione ambientale strategica) e della VIA (Valutazione d'impatto ambientale), trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la "sostenibilità ambientale" (sentt. nn. 225, 234). Infine, rilevante appare anche l'attribuzione a tale competenza statale della disciplina del danno ambientale; il livello di tutela ambientale, infatti, non può variare da zona a zona, considerato anche che gli effetti del danno ambientale sono difficilmente circoscrivibili entro un preciso e limitato ambito territoriale. Quindi, non può sussistere in tale settore alcuna interferenza fra competenza legislativa statale e regionale, attesa la prevalenza della prima, finalizzata alla tutela dell'ambiente, sulla seconda, che inerisce invece all'uso e alla fruizione del bene ambiente (sent. n. 235).

4

6. *Potestà concorrente*

Tra le materie di potestà concorrente alcune interessanti rilievi possono farsi riguardo all'istruzione, in particolare in virtù di quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 200. Com'è noto, si tratta di un settore in cui è presente un complesso intreccio tra potestà legislative esclusive statali (norme generali sull'istruzione), residuali (istruzione e formazione professionale) e concorrenti appunto (e fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche). In tale incrocio di livelli normativi, dunque, l'ambito della legislazione regionale deve individuarsi essenzialmente nella programmazione delle reti scolastiche. Lo svolgimento attuativo dei principi fondamentali della materia, infatti, esprime l'esigenza di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico, quali appunto il settore della programmazione scolastica regionale e quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete scolastica.

Una materia di competenza concorrente spesso oggetto di sindacato da parte della giustizia costituzionale è senz'altro il *coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, anche in virtù dell'ancora incompleta attuazione dei precetti costituzionali sull'autonomia finanziaria. Nel delicato rapporto tra normativa di principio e di dettaglio presenta una certa importanza quanto affermato dalla Corte a proposito della disciplina di cui al decreto-legge n. 112 del 2008, concernente l'abolizione del ticket sui farmaci. A tale normativa, infatti, è stata riconosciuta una palese finalità di coordinamento finanziario, recando determinate indicazioni alle Regioni, che restano però libere di adottare in modo quantitativamente e qualitativamente diverso le misure di contenimento della spesa previste dalla disciplina statale (ad esempio riducendo il ticket o sostituendolo con altre forme di partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria). Trattandosi di un

provvedimento teso a rimuovere un limite all'autonomia regionale (quale la previsione del ticket fisso su tutto il territorio nazionale), inoltre, neppure si rende necessaria l'intesa con le Regioni, come avvenuto invece per la sua introduzione (sent. n. 341).

7. Contenimento della spesa pubblica e potestà residuale

La giurisprudenza ormai consolidata ha riconosciuto in più casi l'ammissibilità delle disposizioni statali di principio che, perseguendo finalità di contenimento della spesa pubblica, incidano su una potestà riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost.7, con una compressione non indifferente dell'autonomia normativa regionale in tali materie. Nella giurisprudenza del 2009 (sent. n. 237), ciò appare particolarmente vero per le competenze regionali inerenti l'organizzazione e il funzionamento della Regione, specie se si presta attenzione alla disciplina recante il riordino delle comunità montane (legge finanziaria 2008). A detta della Corte, essa costituisce il mezzo per pervenire a ridurre a regime la spesa corrente per il funzionamento delle medesime, con la conseguente legittimità della fissazione di alcuni "indicatori", non vincolanti, né dettagliati, né auto applicativi, tesi a dare un orientamento di massima al legislatore regionale sulle modalità con le quali deve essere attuato tale riordino. Illegittima, invece, è la previsione di dettagliate conseguenze di carattere ordinamentale per la mancata attuazione delle disposizioni sul riordino. Affermazioni che comunque aprono la strada al progressivo ridimensionamento delle comunità montane, confermato dai successivi interventi legislativi, tesi alla graduale abolizione delle fonti di finanziamento di tali enti locali; interventi sinora ritenuti legittimi dalla Corte.

5

8. *Autonomie speciali*

Da ultimo vengono in rilievo le pronunce concernenti le attribuzioni e l'autonomia delle Regioni a statuto speciale.

Seppur non particolarmente innovativa, di una certa pregnanza risulta essere la sentenza n. 159, in cui viene effettuata una ricostruzione del sistema costituzionale di tutela delle minoranze linguistiche. L'art. 6 Cost., infatti, costituisce senz'altro un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale⁸, il quale si situa al punto di incontro con altri principi, talora definiti "supremi"⁹, quali quello pluralistico, di cui all'art. 2 Cost., e quello di eguaglianza (art. 3)¹⁰; tali principi, inoltre, corrispondono a una normativa internazionale che si è sviluppata e articolata nel tempo. Il testo costituzionale, tuttavia, pur garantendo una tutela minima e immediatamente operativa, richiede l'apprestamento sia di norme ulteriori di svolgimento, sia di strutture o istituzioni finalizzate alla loro concreta operatività, in quanto l'effettività della tutela delle minoranze è condizionata all'esistenza di leggi e misure amministrative. Particolare rilievo, in tal senso, hanno le disposizioni di cui ai decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali, le quali si pongono come norme interposte (e, quindi, sovraordinate) per ciò che riguarda sia la legge statale sia quella regionale. A tal proposito, sebbene venga rimesso al legislatore italiano, nella propria

⁷ Così la sentenza n. 159 del 2008 e le [sentenze n. 188 del 2007](#); [n. 2 del 2004](#) e [n. 274 del 2003](#).

⁸ Così, tra le tante, le sentenze n. 15 del 1996, n. 261 del 1995 e n. 768 del 1988.

⁹ Si vedano le sentenze n. 62 del 1992, n. 768 del 1988, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983.

¹⁰ Così la sentenza n. 15 del 1996.

discrezionalità, di scegliere i modi e le forme della tutela da garantire alle minoranza linguistiche, anche le legislazioni regionali e provinciali possono disciplinare il fenomeno delle lingue minoritarie, non solo nei casi espressamente indicati dagli statuti regionali, ma sempre nel pieno rispetto di quanto determinato dal legislatore statale¹¹. Dunque, nella ricostruzione della Corte, l'attuazione dell'art. 6 Cost. darebbe vita a un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione; il legislatore statale, infatti, appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti e almeno potenzialmente confliggenti.

Passando all'esame delle specifiche competenze regionali, devono sottolinearsi talune decisioni concernenti le Province autonome di Trento e Bolzano. In primo luogo, trova conferma, anche in vigore del nuovo Titolo V, parte II, Cost., l'esclusione della titolarità in capo alle stesse di competenze proprie in materia di ordine pubblico e sicurezza¹², essendo previste dalla normativa statutaria e di attuazione soltanto speciali funzioni amministrative statali, da cui non può dedursi, con una sorta di parallelismo invertito fra funzioni amministrative e legislative, la titolarità di un potere legislativo della Provincia in materia di sicurezza pubblica, tale da impedire il mutamento della legislazione statale in materia; siffatte attribuzioni, infatti, sono conferite ai Presidenti delle Giunte provinciali nella loro veste di ufficiali del Governo centrale (sent. n. 196). In secondo luogo, la Corte si sofferma sulle attribuzioni provinciali in materia di istruzione e formazione professionale, per le quali non opererebbe la cd. "clausola di maggior favore" (art. 10 l. cost. n. 3/2001). Lo statuto speciale, infatti, stabilisce una potestà legislativa primaria sull'"addestramento e formazione professionale" e una concorrente sull'"istruzione elementare e secondaria e di apprendistato" nonché, ai sensi della normativa d'attuazione, la facoltà di emanare norme per l'attuazione delle leggi sugli esami di Stato, sentito il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca; il che non consente d'individuare nell'art. 117 Cost. forme di autonomia più ampie di quelle statutariamente previste. Più nel dettaglio, interessante è notare come la Corte, in ogni caso, interpreti i principi fondamentali posti dallo Stato, di cui alla citata competenza concorrente, come lo strumento per dare attuazione a quelle esigenze unitarie che per le Regioni ad autonomia ordinaria sono soddisfatte dalle norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva statale. Così, ad esempio, per la disciplina degli esami di Stato per l'accesso agli studi universitari e all'alta formazione, ricondotta alla legislazione statale di principio; si tratta, infatti, di elementi attinenti a quella struttura essenziale del relativo sistema nazionale dell'istruzione che non possono essere oggetto di normazione differenziata su base territoriale e devono essere regolati in modo unitario sull'intero territorio della Repubblica (sent. n. 213).

Infine, su di un piano più "ordinamentale", affermazioni in continuità con la precedente formulazione del Titolo V sono effettuate anche per quanto previsto dallo Statuto della Regione siciliana (e dagli altri statuti speciali) sull'obbligo di invitare il Presidente regionale a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri, quando queste abbiano all'ordine del giorno questioni di particolare interesse per la Regione. Si tratta di una norma di carattere eccezionale da ritenersi,

¹¹ Così ancora le sentenze n. 261 del 1995, n. 289 del 1987 e n. 312 del 1983.

¹² Così la sentenza n. 211 del 1988.

pertanto, di stretta interpretazione¹³, la quale, tra l'altro, non trova giustificazione quando l'intervento normativo presenti un carattere unitario e globale e produca indistintamente effetti sull'intero territorio nazionale, così da interessare tutta la comunità nazionale (è il caso delle misure straordinarie di sostegno economico)¹⁴. In tale ipotesi, infatti, la deliberazione statale è espressione di un interesse tipico ed esclusivo dello Stato, cui corrisponde una mera localizzazione territoriale degli effetti della deliberazione medesima, senza che sussista un interesse differenziato e di peculiare connotazione della singola Regione autonoma (sent. n. 240)¹⁵.

8. Conclusioni.

La breve ricognizione sulla giurisprudenza costituzionale del 2009 consente di effettuare alcune riflessioni conclusive.

Sul piano quantitativo si è avuto modo di osservare come, dopo l'ottimismo del biennio 2007-2008, la conflittualità tra Stato e Regioni torni a crescere; segno di un sistema delle autonomie che ancora non ha trovato pienamente i meccanismi cooperativi che ne consentano un funzionamento più virtuoso. Tuttavia, non può non sottolinearsi l'alto profilo qualitativo del *modus decidendi* della Corte costituzionale, provvedendo sempre più spesso alla riunione dei giudizi per la risoluzione di questioni assai complesse (come nel caso delle pronunce sul Codice dell'ambiente); il che ha consentito di contenere entro un numero comunque accettabile le pronunce in via principale, nonostante l'altissimo incremento delle questioni decise.

Nel merito l'insieme delle decisioni di costituzionalità Corte non presenta contenuto particolarmente innovativo (ma si pensi alle affermazioni riguardo la chiamata in sussidiarietà) e non a caso sempre frequenti sono i richiami da parte della stessa ai suoi precedenti. Si sono però volute sottolineare, da un lato quelle sentenze le quali, pur non avendo carattere innovativo, hanno confermato anche nel nuovo regime costituzionale soluzioni ormai radicate (è il caso delle decisioni sulle autonomie speciali); dall'altro lato, rilievo è stato posto anche a quelle pronunce in cui si siano sviluppati in modo significativo principi già affermati, come nel caso dell'autonomia finanziaria. Da ultimo, non si dimentichino quelle vicende in cui la Corte abbia sciolto nodi interpretativi ancora non del tutto chiariti (si pensi al significato di ordinamento civile) o anche abbia effettuato ricostruzioni chiarificatrici del sistema autonomistico (come nel caso delle minoranze linguistiche).

¹³ Cfr., tra le tante, la sentenza n. 1 del 1968.

¹⁴ Cfr. sentenza n. 166 del 1976.

¹⁵ Così la sentenza n. 1 del 1968, sopra citata, nonché le sentenze n. 92 del 1999, n. 545 del 1989 e n. 34 del 1976.