

Principi generali della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia

Titolo V- 4° Lezione Master Sapienza 2018

La riforma del Titolo V dimostrò subito “tutti i suoi limiti” : apparve “ vaga e teorica” soprattutto in tema di competenza legislativa.

L’elenco delle materie previsto dall’ articolo 117 della Costituzione si è dimostrato fonte di tanti conflitti istituzionali; tale “indeterminatezza” fu anche la conseguenza delle modalità di approvazione della riforma del Titolo V.

Nel 2001 il centro- sinistra, approssimandosi la fine della legislatura e non individuando una maggioranza qualificata ai sensi dell’articolo 138 della Costituzione, varò la riforma con il voto favorevole soltanto dei componenti della maggioranza ; fu necessario un successivo referendum confermativo che approvò definitivamente la riforma con il consenso maggioritario dei cittadini. Il nuovo titolo V risentì di quest’impostazione “ affrettata e scarsamente condivisa”.

Lo schema tripartito delle competenze in materia legislativa è apparentemente “ lineare ”; in realtà le previsioni delle materie sono rimaste vaghe essendo il confine fra i diversi tipi di interventi legislativi “non ben delineato” ; successivamente tale schema fu condizionato dalle contingenze politiche-istituzionali e dalla crisi economica.

In tema di articolo 117 della Costituzione, alcuni commentatori hanno parlato di “ pagine bianche in cerca di un autore capace di definirne i contenuti”.

Simile “indeterminatezza” nella fase applicativa ha generato un considerevole contenzioso costituzionale ; il giudice costituzionale , talvolta, ha cercato di” riempire i vuoti” lasciati dal legislatore del 2001.

Il riparto delle competenze, d'altronde , non traccia sicure linee di demarcazione tra principi generali e norme di dettaglio.

La Corte Costituzionale tuttavia ha emesso negli ultimi cinque anni (2010-2015) un numero inferiore di decisioni in materia di contenzioso regionale rispetto agli anni precedenti.

La Corte costituzionale ha adottato le seguenti pronunzie su questioni di rilevanza regionale:

- 2006: 463;
- 2007: 464;
- 2008: 449;
- 2009: 342;
- 2010: 376;
- 2011: 342;
- 2012: 316;
- 2013: 326;
- 2014: 286.
- 2015 : 276

Per la prima volta nel 2014 e nel 2015 il numero delle decisioni della Corte è sceso sotto la fatidica soglia di 300 ! Conseguenzialmente non appare vera la tesi di coloro che sostengono che in questi ultimi anni vi sia stato

un incremento del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni.

L'aumento si è avuto nei primi anni di entrata in vigore della riforma del 2001 mentre in quest'ultimo periodo vi è stata una certa stabilizzazione delle pronunzie ed addirittura ultimamente un decremento!

Per esemplificare il periodo di massimo contenzioso è stato il 2012 quando i giudizi in via principale erano stati 150 mentre già nel 2013 vi è stato un leggerissimo decremento con 149 giudizi in via principale.

Per quanto riguarda il 2016 le decisioni in via principale sono state : 104 di cui: 82 sentenze e 22 ordinanze. La Corte Costituzionale ha emesso altresì altre 15 decisioni in sede di giudizio per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni e Province Autonome.

Per quanto concerne il 2017 i giudizi in via principale sono stati decisi con 100 pronunce di cui 77 sentenze e 23 ordinanze mentre i conflitti di attribuzione fra Stato, Regioni e Province autonome hanno prodotto 7 pronunzie.

La Consulta si è espressa sulla legittimità costituzionale di leggi statali o regionali, tenendo conto del riparto di competenze previsto dal nuovo Titolo V.

E' da rilevare comunque che i ricorsi sollevati dal Governo nazionale contro le leggi regionali hanno subito negli anni un incremento, nonostante la produzione legislativa regionale in termini quantitativi non abbia presentato significativi aumenti.

Nel 2010 il Governo nazionale ha sollevato 180 questioni di rilevanza costituzionale mentre le Regioni ne hanno avanzato 120; nel 2011 il Governo nazionale 148 mentre le Regioni 75; nel 2012 il Governo nazionale 181 mentre le Regioni 165; nel 2013 il Governo centrale 283 mentre le Regioni 102 e nel 2014 il Governo nazionale 137 e le Regioni 140.

Nel 2014 per il primo anno le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni superano quelle dello Stato. Tutto ciò deriva dal nuovo scontro Stato- Regioni in tema di coordinamento della finanza

pubblica. Lo Stato intendeva censurare le leggi regionali che si ponevano in contrasto con la legislazione di contenimento della finanza pubblica emanata nel corso degli anni della crisi mentre le Regioni tendevano a tutelare le loro competenze rispetto agli stringenti vincoli di bilancio e ad ai notevoli tagli di spesa imposti dalle normative nazionali.

Per ridurre il ricorso al contenzioso costituzionale il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali dell'epoca il 26 Giugno 2006 emanò una Direttiva con cui si cercava di favorire la “leale collaborazione” tra le diverse componenti dello Stato. Il Governo nazionale, prima di sollevare l'impugnativa ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, si impegnò a rinunziarvi , qualora la Regione si adeguasse alle osservazioni statali, apportando le modifiche richieste alla legislazione regionale “ controversa”.

Lo Stato e la Regione potevano così realizzare un'intesa con cui le parti concordavano di apportare delle modifiche alla legislazione regionale, seguendo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale nelle materie oggetto del contendere.

Recentemente alcune Regioni, addirittura, hanno sottoposto alla Presidenza del Consiglio, preventivamente, alcuni disegni di legge- ancora all'esame del Consiglio regionale – al fine di ottenerne un parere preventivo del Governo nazionale sul testo in discussione; seguendo tale iter ci si auspicava di “evitare” il contenzioso costituzionale.

Le Regioni, sostanzialmente hanno rinunciato all'autonomia concessa loro dal nuovo articolo 127 della Costituzione che ha previsto l'abolizione del Commissario di Governo e sono tornate al “giudizio preventivo” dello Stato.

Qualora il Governo nazionale riscontrasse un'illegittimità costituzionale evidente, avvierebbe un contenzioso costituzionale contro la Regione ; tuttavia rimarrebbe l'impegno “ sottinteso” di rinunciare all'impugnativa nel caso in cui la Regione modificasse la normativa regionale secondo le indicazioni statali (esempio con l'ordinanza n. 267/2012 la Corte Costituzionale ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in seguito all'accordo intervenuto tra lo Stato e la Regione Autonoma Valle d'Aosta, sottoscritto l'11 Novembre 2012 in tema di coordinamento della

finanza pubblica nell'ambito del processo di attuazione del federalismo fiscale!).

Basti notare che negli ultimi nove anni (esclusi il 2016 e 2017 di cui non si dispongono i dati) la media percentuale dei dispositivi di cessazione della materia del contendere e di estinzione dei ricorsi si è attestata per le Regioni all'8,1% mentre per lo Stato ha raggiunto il 21,5%. Ciò dimostra che il Governo nazionale nelle trattative con le Regioni ha ottenuto quanto voleva. C'è da notare che nel 2014 il numero dei dispositivi di cessazione del contendere e di estinzione ottenuti dal Governo nazionale si è incrementato dopo essere sensibilmente diminuito nel 2013.

E' opportuno rilevare che la giurisprudenza costituzionale in questi ultimi anni in tema di rapporti Stato-Regioni si era attestata su una linea di sostanziale continuità.

Tale tendenza troverebbe conferma nella riduzione del grado di “novità” delle sentenze della Corte e nella “standardizzazione” di un sistema di rapporti normativi tra livelli di governo territoriale, risultante in linea di massima stabile.

Le maggiori novità sarebbero state rappresentate dalla giurisprudenza costituzionale sulle limitazioni alla potestà legislativa regionale in conseguenza del coordinamento statale sulla finanza pubblica.

Il rapporto 2012 sembrava denotare lo sforzo della giurisprudenza costituzionale di “contenere la spinta centralistica” delle norme statali in materia di finanza pubblica. Nel rapporto 2013 si è rilevato che “ tale tentativo non è stato in grado di contrastare efficacemente la tendenza all’aumento del contenzioso Stato- Regioni derivante dalla pervasività della legislazione statale in tema di misure “anticrisi” e di sostegno alla “ crescita” “.

Nella giurisprudenza costituzionale del 2013 su un totale di 326 decisioni, ben 149 sono state rese in giudizi in via principale e 9 in seguito a conflitti di attribuzione fra enti.

La situazione degli anni precedenti era stata la seguente:

- Nel 2012 su un totale di 316 decisioni , 150 erano state rese nel giudizio in via principale e 6 in sede di conflitto di attribuzione fra enti.
- Negli anni precedenti i giudizi in via principale- che erano diminuiti dal 2010 al 2011 passando dal 37% al 26,6% - nel 2012 avevano subito un significativo incremento passando dal 26,6% al 47,4%!
- Nel 2013 addirittura la percentuale delle decisioni rese in via principale(45, 7%) ha superato la percentuale delle decisioni adottate in via incidentale (44,4%).
- Nel corso del 2014 il dato delle pronunzie rese nei giudizi in via principale è tornato a scendere al 31,8% mentre nel 2015 la percentuale è risalita per assestarsi sul 40,9%. Nel 2016 e nel 2017 la percentuale dei giudizi resi in via principale ha raggiunto il 35,6%.
- Tutto ciò dimostra che la diminuzione del contenzioso costituzionale in via principale, iniziata nel biennio 2007-2008, si era arrestata. Era iniziato un “nuovo” periodo di contrasto tra Stato

e Regioni collegato alle normative statali di carattere finanziario con un incremento complessivo dell' intero contenzioso costituzionale. Negli ultimi anni si è ridotto il contenzioso costituzionale in via principale indicando una certa stabilizzazione nei rapporti Stato – Regioni.

La Consulta, nell' affrontare il notevole contenzioso sviluppatosi, ha cercato di “dedurre” dei principi di carattere costituzionale nel tentativo di definire ruoli e competenze delle diverse componenti della Repubblica, cercando di salvaguardare l'unità della Nazione.

E' evidente che dalla giurisprudenza della Corte è “ venuto fuori” un titolo V completamente diverso dalla lettera delle norme approvate con la riforma del 2001.

Basti notare che nel 2014, come si diceva in precedenza, le Regioni hanno impugnato normative nazionali nella stessa entità in cui il Governo nazionale ha sollevato obiezioni su disposizioni regionali. Tuttavia ben diversa è stata l'accoglienza da parte della Corte Costituzionale!

Infatti i 4/5 delle questioni promosse dalle Regioni si sono concluse con una pronunzia di infondatezza o di inammissibilità; soltanto meno di 1/5 dei ricorsi delle Regioni hanno portato ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa statale impugnata.

Invece il Governo nazionale nel 2014 ha visto accolto circa metà delle questioni sollevate (il dato comunque è inferiore a quello del 2013 in cui lo Stato aveva visto accolto i 3/5 dei ricorsi avanzati!).

I dati riguardanti il 2014 per il Governo centrale sono ancora più positivi perché a quelli ricordati in precedenza bisogna aggiungere il numero delle decisioni della Corte concluse con la cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio conseguenti alle trattative con le Regioni. La Corte ha sostanzialmente accolto nel 2014 circa i 2/3 dei ricorsi sollevati dallo Stato!

Non ci rimane che esaminare alcuni dei maggiori filoni della giurisprudenza costituzionale.

Le competenze trasversali

La rilettura della Costituzione, in materia di Titolo V, da parte della Corte Costituzionale è iniziata dall' interpretazione “estensiva” del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con la ridefinizione delle materie di competenza esclusiva dello Stato.

L'elenco delle materie previsto dal secondo comma dell'articolo 117 non dà delle definizioni precise ma spesso indica degli obiettivi da perseguire o delle esigenze da soddisfare.

Tale “indeterminatezza” ha permesso alla Consulta di autorizzare la legislazione nazionale a “travolgere” anche le competenze legislative regionali, pur di raggiungere le finalità ed i valori delle materie del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Tale tipo di competenze sono state definite “trasversali” dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale .

Così si esprime la Corte “ Quando una materia regionale diventa il mezzo per raggiungere il fine individuato dalla materia trasversale,

automaticamente transita dalla potestà regionale a quella statale” (esempio la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali; la concorrenza (competenza statale) che può sconfinare nell’industria, agricoltura, artigianato (ambiti di competenza regionale); la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, materie teoricamente di competenza statale (lettera s del secondo comma dell’articolo 117)!

Esaminiamo alcuni “filoni” di competenze trasversali.

1) Ambiente

Tra le competenze trasversali vi è certamente quella della tutela ambientale.

E’ da ricordare che, ai sensi dell’articolo 4 del Trattato dell’Unione europea, l’ambiente rientra fra le competenze concorrenti di Unione

europea e degli Stati membri. La materia ambientale è regolata dai principi che a livello europeo presiedono al settore ; lo Stato può esercitare la sua competenza qualora l'UE non sia intervenuta o abbia adottato norme che richiedono atti di attuazione statali.

Nel Titolo V vigente si fa riferimento all'ambiente in tre ipotesi :

- articolo 117 comma 2 lettera s: la tutela ambientale è considerata materia esclusiva statale;
- articolo 117 comma 3:valorizzazione dei beni ambientali rientra nella competenza concorrente fra Stato e Regione;
- articolo 116 comma 3: prevede la possibilità dell' autonomia regionale per tutte le materie del comma 3 dell'articolo 117, compresa la tutela ambientale.

La Corte Costituzionale sull'argomento è intervenuta soprattutto con due sentenze fondamentali: numeri 407 e 536 del 2002.

Con la prima sentenza (407/2002) la Corte ha definito la tutela ambientale come una “ materia non materia” in quanto investe altri interessi e competenze e “conseguenzialmente” rientrerebbe nella

competenza esclusiva statale. Le Regioni potrebbero intervenire in materia ambientale soltanto come conseguenza dell'esercizio di altre competenze regionali (esempio governo del territorio, tutela della salute etc.).

Con la seconda sentenza (536/2002) la Consulta è stata ancora più severa ed ha giudicato illegittima una legge regionale in tema di caccia che, in base alla potestà residuale, estendeva i tempi del calendario venatorio.

La Corte, anche con altre pronunzie in materia (es: sentenze n.246/2006,n.32/2006,n. 182/2006,n.183/2006,n. 378/2007,n. 104/2008, n. 61/2009) ha ribadito che le Regioni non possono “ far altro” che “ peggiorare” gli standards minimi imposti dallo Stato. In base alla potestà residuale, le Regioni possono adottare soltanto misure più rigorose di quelle fissate dal legislatore statale!

Tale impostazione giurisprudenziale ha prodotto significative limitazioni alla competenza regionale, ad esempio in materia di caccia (es: sent n.387/2007), di parchi ed aree protette (es: sent n.

12/2009 relativa ad una legge della Regione siciliana che intendeva istituire quattro nuovi parchi in Sicilia), di cave (es: sent. n. 108/2005) e di rifiuti.

Nel 2012 la Corte è intervenuta in materia di “tutela dell’ambiente” e “dell’ecosistema” con numerose sentenze.

La Corte Costituzionale ha ribadito che trattasi di materia trasversale e che :

- a) il legislatore regionale deve rispettare una soglia uniforme di protezione individuata dallo Stato e da osservare su tutto il territorio nazionale.
- b) le Regioni possono soltanto “innalzare” il livello di tutela accordato a livello statale.

La disciplina unitaria e complessiva del “ bene ambiente” riguarda un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto; pertanto deve disporre di un elevato livello di tutela che non può essere derogato da altre discipline di settore.

In tal senso si configura come un limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome possono avere nelle materie di loro competenza.

Lo Stato ha utilizzato la “ non materia” della “ tutela ambientale” come “uno scudo” per opporsi all’ “esplicarsi delle pur legittime competenze regionali” in tematiche in qualche modo connesse all’ambiente.

2) Tutela della concorrenza

“La tutela della concorrenza” rientra, unitamente alla “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie” fra le materie

della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117 secondo comma lettera e).

E' bene chiarire che la fissazione delle regole della concorrenza necessarie al funzionamento del mercato è di competenza esclusiva dell'Unione Europea mentre il mercato interno rientra fra le competenze concorrenti dell'UE e dello Stato.

Sul tema della concorrenza la Corte ha dato indubbiamente, in sede di attuazione del Titolo V, un'interpretazione “ particolarmente estensiva” dei poteri dello Stato, incidendo profondamente sulle competenze regionali.

La Consulta nella nozione di concorrenza fa rientrare due profili: il primo di carattere statico, riguardante il mantenimento di mercati concorrenziali esposti a strategie distorsive delle imprese o di soggetti pubblici ed il secondo di carattere dinamico tendente a liberalizzare i mercati per favorire l'instaurazione di assetti concorrenziali.

Con la sentenza n. 14/2004 la Corte Costituzionale chiarì che proprio la previsione della lettera e) del secondo comma dell'articolo 117 della

Costituzione pone la “ tutela della concorrenza ” come una delle leve della politica economica statale ; pertanto “ non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell’accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali ”.

Nella competenza esclusiva statale rientrano non solo le norme anti-trust ma anche le disposizioni riguardanti la promozione del mercato e la concorrenza. E’ proprio quest’ultimo aspetto che ha inciso profondamente sulle prerogative legislative regionali.

In tema di servizi pubblici locali, ad esempio, con la sentenza n.272 del 2004, la Corte Costituzionale respinse l’impostazione della Regione Toscana che riteneva che la fissazione delle condizioni della concorrenza fossero di competenza regionale. La Corte sostenne che gli interventi statali di tutela della concorrenza dovessero essere intesi dinamicamente anche come “ ... misure pubbliche volte a ridurre gli squilibri, a favorire le

condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato od ad instaurare assetti concorrenziali”.

Tale problematica è stata riproposta con l’articolo 23- bis del decreto legge 112/2008 , convertito con la legge 133/2008, che ha aperto sempre più al mercato i servizi pubblici locali. La Corte ritenne legittima tale norma con la sentenza n. 325/2010 anche se tale normativa fu successivamente “travolta” dal referendum dell’11-12 Giugno del 2011.

Il legislatore statale colmò il vuoto normativo, creatosi in conseguenza del referendum, con l’articolo 4 del Decreto legge 138/2011 , anche se molte Regioni contestarono tale disposizione davanti alla Corte Costituzionale; le Regioni sostennero che l’esito del referendum abrogativo faceva “ rientrare in campo” la competenza regionale, anche se di carattere residuale, in materia di servizi pubblici locali.

La Corte con la sentenza n.199 del 2012 dichiarò l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 del d.l. 138/2011 per violazione della volontà popolare espressa con il referendum ai sensi dell’articolo 75 della Costituzione ma non si occupò minimamente della potestà legislativa

regionale residuale, indirettamente ribadendo la competenza esclusiva statale.

Lo Stato è intervenuto in materia di tutela della concorrenza con tre tipi di interventi:

- misure anti-trust per eliminare comportamenti delle imprese che limitassero la concorrenza sui mercati;
- misure per consentire la concorrenza sul mercato eliminando barriere all'entrata, riducendo od eliminando vincoli all'esplicarsi delle capacità imprenditoriali e della competizione fra le imprese;
- procedure concorsuali di garanzia per realizzare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici.

Lo Stato , indirettamente, è stato autorizzato ad intervenire in tema di appalti pubblici, di professioni (es: sent. n. 50/2004), di aiuti di Stato, di commercio (es: sent. n. 430/2007).

La Corte (sent. 80/2006, 29/2006, 222/2005) ha affermato che “... le materie di competenza esclusiva e nel contempo trasversali dello Stato possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale,

seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte , fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali cui si applicano, anche con riguardo alle materie legislative regionali di tipo residuale”.

3. Determinazione dei livelli essenziali di prestazioni (art.117 2° comma lett .m)

L’articolo 117, secondo comma, della Costituzione fra le materie di competenza esclusiva dello Stato ha fatto rientrare alla lettera m) la “ determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

La Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza n. 282 del 2002, ha chiarito che “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”.

Ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m, della Costituzione lo Stato fissa degli standards per i servizi sociali validi ed uniformi per tutto il Paese mentre le Regioni hanno il compito di organizzare i servizi che assicurano la tutela ai cittadini delle prestazioni essenziali nell’ambito del loro territorio.(sent. n. 284/2006) .

I LEP (Livelli essenziali prestazioni), in qualche modo, dovrebbero rappresentare il punto di equilibrio fra il principio autonomistico e quello di eguaglianza; nell’ambito dei Lep ciascuna Regione potrà organizzare i servizi sanitari e sociali secondo le rispettive risorse e conformemente ai bisogni delle proprie popolazioni.

L’articolo 117, 2° comma, lettera m della Costituzione presuppone un “welfare state federalizzato” con inevitabili differenze fra le diverse Regioni. E’ evidente che spetta allo Stato fissare parametri validi per tutto il territorio nazionale, soddisfacendo anche le istanze ultraregionali e

modellando le prestazioni erogabili in relazione alle risorse finanziarie delle diverse Regioni.

La competenza statale non si limita alla definizione delle prestazioni minime ma determina anche il quantum ed il quomodo delle stesse; le Regioni possono soltanto migliorare le previsioni statali.

La Corte ha ,tuttavia, specificato che i LEP non possono essere invocati “ ... se non in relazione a specifiche prestazioni ...”(sent. 285/2005).

Tale distinzione però non è stata ribadita dalla stessa Consulta quando ha considerato legittima l’esistenza di LEP in materia di disciplina delle informazioni ambientali (sent. n. 398-399/2006), di procedure di semplificazione amministrativa (sent. n. 322/2009), di regolazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) (sent. n. 164/2012).

La Corte Costituzionale ha rilevato altresì che certamente vi è la necessità dell’esistenza dei Lep /Lea statali in tema di diritti sociali come il diritto alla casa (sent. n. 166/2008) oppure il diritto alla salute (sent. n. 45/2008).
In quest’ultima ipotesi gli standards nazionali possono riguardare pure la ripartizione dei costi delle prestazioni tra il Servizio sanitario nazionale e

gli assistiti (es: sentenza sui ticket- n. 203/2008) al fine di assicurare l'uniformità delle prestazioni su tutto il territorio nazionale.

Situazione ben diversa è quella di fondi statali e dei possibili vincoli di destinazione di risorse finanziarie statali per interventi di promozione dei diritti sociali.

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente ribadito che il legislatore statale, ai sensi dell'articolo 119 Costituzione, ha precisi limiti nelle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie. Ha escluso che lo Stato possa concedere finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza residuale regionale o concorrente. Tutto ciò limiterebbe i poteri delle Regioni, rappresenterebbe un ingerenza indiretta dello Stato e provocherebbe la sovrapposizione di politiche in ambiti materiali di competenza regionale.(sent. numeri 423 del 2004, 51/2005, 77/2005, 50/2008).

Le Regioni, secondo la giurisprudenza della Corte, sono autorizzate ad erogare finanziamenti a privati nell'ambito delle funzioni di competenza regionale; in numerose materie infatti la legislazione regionale prevede

incentivi economici per i cittadini, regolando altresì le modalità dell'erogazione dei finanziamenti (sent. n. 423 del 2004).

La Corte Costituzionale(sent.numeri248/2006;387/2007;168/2008) ha ripetutamente ribadito che “.... l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui alla citata norma costituzionale (art. 117, secondo comma, lettera m) si riferisce soltanto alla determinazione degli standards strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di genericità, a tutti gli aventi diritto”.

La chiamata in sussidiarietà: principi costituzionali

Il principio di sussidiarietà può essere inteso in due accezioni:

- in senso orizzontale per regolare i rapporti politici tra cittadini ed istituzioni politiche;
- in senso verticale per definire i rapporti fra i diversi livelli di governo.

In questa sede tratteremo soltanto della sussidiarietà verticale necessaria quando esiste una multilevel governance in rapporto alla dimensione dei problemi.

Il principio di sussidiarietà è stato realizzato in primo luogo nel sistema tedesco per regolare i rapporti fra lo Stato ed i lander, come limite alle competenze legislative della federazione, ed in materia di rapporti fra lander e comuni come garanzia dell'autorità comunale.

In Europa la sussidiarietà fece ingresso nell'ordinamento comunitario soprattutto con il Trattato di Maastricht nel 1992 mentre in Italia un primo riconoscimento si realizzò con la legge Bassanini (l. 59/1997), anche se “la piena consacrazione” si realizzò con la riforma costituzionale 3/2001.

Nel nuovo Titolo V l'articolo 118 contiene due richiami al principio di sussidiarietà:

- 1° comma: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.
- 4° ed ultimo comma: “ Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Nella prima ipotesi si regola la distribuzione delle funzioni amministrative fra i diversi livelli di governo mentre nella seconda fattispecie si prevede un intervento pubblico “rispettoso e non invasivo” delle attività intraprese dalla società civile ai sensi della dottrina sociale della Chiesa.

Tutta la tematica della sussidiarietà è strettamente “legata” all’ “interesse nazionale”. Con il nuovo Titolo V si abolì la vecchia previsione dell’ “interesse nazionale” con cui, per tutelare esigenze di carattere unitario, il legislatore nazionale interveniva nell’ambito di diversi ambiti.

Con le nuove disposizioni del titolo V, teoricamente, molte di quelle materie sono rientrate nella potestà concorrente; tuttavia la dimensione sovra- regionale di molte di esse ha costretto la Corte Costituzionale ad effettuare valutazioni “finalistiche” sugli interessi in gioco, facendo rientrare nella competenza statale molte delle materie attribuite dalla Costituzione alla potestà concorrente.

La Corte, soprattutto con le sentenze numeri . 274 del 2003 e 303 del 2003, ha chiarito che lo Stato ha una posizione preminente fra gli enti costitutivi della Repubblica indicati dall’articolo 114 della Costituzione ; la “dizione” del suddetto articolo 114 sembra porre sullo stesso piano lo Stato , le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane

,ribaltando il criterio residuale delle competenze - a differenza del vecchio Titolo V- in favore delle Regioni ai sensi del 4° comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Secondo la Corte la preminenza dello Stato è conseguenza di un riferimento all'articolo 5, che privilegia l'istanza unitaria, ed al rispetto degli obblighi internazionali e comunitari che limitano tutti i tipi di potestà legislative.

La Corte Costituzionale ha sostanzialmente smentito la riforma costituzionale del 2001 che aveva ipotizzato un sistema di enti autonomi fra loro equiparabili; al contrario ritiene che “ lo Stato continui a conservare poteri originali”.

Tale situazione, in quanto esponentiale dei valori e dei caratteri propri dell'unità della Repubblica, colloca lo Stato medesimo in una posizione necessariamente “ peculiare” rispetto agli altri enti.

La nozione di “ Repubblica” del nuovo articolo 114 della Costituzione, assume il valore evocativo di una realtà

complessa nella quale la differenziazione delle autonomie non può precludere la piena realizzazione dell'unità finale della Repubblica che, per realizzarsi, necessita di appropriate forme di coordinamento.

Il coordinamento deve svolgersi in modo dinamico e, tra i pertinenti principi costituzionali, quello che meglio traduce questa esigenza è il principio di sussidiarietà, declinato congiuntamente con il principio di leale collaborazione”
(Giovannelli).

La Corte Costituzionale, in base alla sussidiarietà, ha ridisegnato il riparto di competenze redatto dal legislatore costituzionale.

Con la famosa sentenza n. 303/2003 (la fattispecie in esame riguardava una delega al Governo nazionale in materia di infrastrutture e si occupava della localizzazione delle suddette; dopo la riforma del Titolo V, tale tematica investe materie di competenza regionale concorrente o residuale) la Corte ha

sancito che l'intero procedimento è di competenza del
Governo nazionale sia sul piano amministrativo che su quello
legislativo.

La Corte, infatti, andando oltre il dettato costituzionale, ha stabilito che il principio di sussidiarietà delle competenze in materia amministrativa, previsto dall'articolo 118 ,1° comma, della Costituzione, incide, in virtù del principio di legalità, anche sul riparto delle competenze legislative regolato dall'articolo 117 della Costituzione.

Seguendo questa “ reinterpretaazione” dell'articolo 118, la Corte Costituzionale ha riscritto il nuovo Titolo V della Costituzione.

Lo Stato può avocare funzioni altrui in base al combinato disposto dell'articolo 118 – 1° comma e dell'articolo 5 della Costituzione; a giudizio della Corte, in base al significato pratico di sussidiarietà, quest'ultima agisce “ ... quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intende

raggiungere..” ed aggiunge” ... l’attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative non può restare senza conseguenze sull’esercizio della funzione legislativa, giacchè il principio di legalità impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge..”.

Pertanto soltanto la legge nazionale può regolare le funzioni amministrative attratte a livello nazionale. La Corte con una sentenza “ortopedica” (D’Atena) reintroduce il parallelismo fra funzioni amministrative e legislative eliminato con la legge 59/1997.

La Corte ha presupposto comunque che lo Stato per intervenire legislativamente su materie, che altrimenti sarebbero di competenza regionale, deve preventivamente procedere ad una concertazione con le Regioni interessate.
(sent. n. 303/2003).

La Corte ha chiarito in successive sentenze che qualora l’avocazione riguardi poteri normativi

(sentenze numeri 285/2005;214/2005;88/2007;
165/2007;76/2009), di indirizzo e programmazione (sentenze
numeri 216/2006; 165/2007; 166/2008; 16/2010; 121/2010) o
di riparto di risorse finanziarie l' intesa deve essere realizzata
in sede di Conferenza Stato-Regioni mentre in caso di
amministrazione attiva lo Stato deve effettuare la
concertazione con le Regioni interessate.

La Corte ha successivamente “ammorbidito” questa linea della
preventiva concertazione con la Regione ed ha previsto un
generico coinvolgimento della Regione (sentenze numeri
14/2004; 285/2005; 378/2005; 383/2005; 214/2006).

Le recenti applicazioni del principio di sussidiarietà

La Corte Costituzionale, dopo la sentenza n. 303/2003, è ricorsa spesso al principio di sussidiarietà(sentenze numeri 285/2005; 378/2005; 383/2005; 214/2006) per giustificare una diversa “ riallocazione” delle competenze rispetto anche alle stesse previsioni costituzionali; spesso la sussidiarietà è servita per garantire in determinate materie “esigenze unitarie” che altrimenti sarebbero state spezzettate fra le differenti componenti dello Stato repubblicano.

Tuttavia la Corte Costituzionale con la sentenza 79/2011 ha ammesso la possibilità della “ retroversione” della sussidiarietà. La Consulta ha ritenuta legittima la rinuncia statale unilaterale all’ esercizio di funzioni in precedenza “attratte” in base al principio di sussidiarietà; le funzioni ritornerebbero alle Regioni, essendo venute meno le condizioni che avevano resa necessaria l’avocazione.

La Corte Costituzionale medesima con una sentenza ancora più recente (sent. n. 232/2011) ha ulteriormente modificato l’impostazione ed ha sostenuto che il principio di sussidiarietà, ai sensi dell’articolo 118, 1° comma, deve essere inteso in modo “dinamico”.

Sentenze della Corte Costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica

Con la sentenza n.70/2012 la Corte Costituzionale ha dichiarato, per la prima volta, l'incostituzionalità di alcune norme della legge di bilancio della Regione Campania n.5/2011, per mancato rispetto dell'obbligo di copertura di cui all'articolo 81, comma 4 e per contrasto con i principi del sistema contabile dello Stato e del coordinamento della finanza pubblica. (la sentenza è antecedente alla riforma costituzionale che ha introdotto in Costituzione il pareggio di bilancio!).

In materia di coordinamento della finanza pubblica, la Corte Costituzionale ha chiarito che la competenza statale si estende, fra l'altro, all' esercizio dei poteri amministrativi ed alla rilevazione dei dati (es: sentenze Corte Costituzionale numeri 376/2003, 229/2011, 112/2011).

Secondo la Consulta ,con la sentenza n.229/2011, con cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di un articolo di una legge della Regione Sardegna (art.6 della legge regionale 16/2010), è ...” competenza statale fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni circa la trasmissione dei dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, specie in un ambito, come quello del patto di stabilità interno, strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari”

Addirittura la legge costituzionale 1/2012 ha “scorporato” il coordinamento della finanza pubblica dalla materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici; quest’ultima è rientrata nella competenza esclusiva statale.

C’è peraltro da ribadire che, senza un coordinamento complessivo della finanza pubblica, comprendente anche il sistema tributario, coinvolgendo tutti i livelli di governo, non si potranno rispettare gli impegni presi con la Comunità economica europea.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, la materia in esame rientrerebbe fra le ipotesi di competenza concorrente; lo Stato si dovrebbe limitare alla definizione dei principi fondamentali anche se non è più chiaro in che cosa consistano tali “principi fondamentali”.

Sull'argomento sono intervenute tante novità dopo la riforma costituzionale del Titolo V rendendo difficile la definizione degli “indirizzi fondamentali” in materia; possono essere considerati tali i vincoli assunti in sede europea ed internazionale che limitano pesantemente le scelte dello Stato in tema di coordinamento della finanza pubblica?

Come è avvenuto per altre materie, la Corte Costituzionale ha colmato delle lacune normative anche di carattere costituzionale; la previsione del terzo comma dell'articolo 117 in tema di coordinamento della finanza pubblica è teorica e la Consulta con diverse sentenze ha riempita di contenuti tale disposizione costituzionale.

Tuttavia ,nel ribadire il ruolo dello Stato nel coordinamento della
finanza pubblica, la Corte Costituzionale ha limitato notevolmente
l'autonomia delle Regioni, optando per “ una concezione statalista” di
queste funzioni.

Soprattutto con le sentenze numeri 37/2004 e 241/ 2004, ha chiarito
che il legislatore nazionale, mediante la funzione di coordinamento, ha
il compito di fissare i principi cui il legislatore regionale dovrà
attenersi e di determinare, nell'ambito del sistema tributario, gli spazi
ed i limiti entro cui si potrà esprimere la potestà dello Stato, delle
Regioni e degli enti locali.

A giudizio della Consulta, il coordinamento della finanza pubblica è
una materia di carattere “funzionale e trasversale” ; tale definizione,
unitamente al principio della prevalenza, ha permesso allo Stato di
intervenire pesantemente in ambiti “ teoricamente” di competenza
regionale.

La Corte Costituzionale ha considerato norme di principio anche
disposizioni riguardanti la riduzione della spesa corrente. In tal senso è

“ illuminante” la sentenza n.284/2009 con cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità sollevata dalla Regione Calabria relativamente ad alcune norme del Decreto- legge 25 Giugno 2008, n.112, riguardante “ Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”.

Tali normative , come peraltro è avvenuto frequentemente negli anni successivi, prevedevano che, per permettere allo Stato di raggiungere alcuni obiettivi di finanza pubblica in base al patto di stabilità interno, le Regioni e gli enti locali avrebbero dovuto contenere le spese per il triennio 2009- 2011. In particolare per gli anni 2009, 2010 e 2011,alle Regioni a Statuto ordinario era imposta la riduzione degli stanziamenti complessivi per 1.500, 2.300 e 4.060 milioni di Euro ed in tal senso erano indicati tetti precisi per ciascuna Regione.

La Regione Calabria “ osò” contestare quest’impostazione, sostenendo che era frutto di un coordinamento della finanza pubblica inteso come “direzione” mentre sarebbe stato opportuno che fosse stato sviluppato come “ partecipazione” fra lo Stato e la Regione ; secondo l’impostazione

difensiva della Regione si imponevano con la normativa nazionale vincoli rigidi ed uniformi.

La Consulta “spiazzò” tutti considerando non fondate le censure regionali che si supponeva che sarebbero state accolte. La Corte ha interpretato il “principio del coordinamento della finanza pubblica” alla luce della disciplina e degli obiettivi del Patto di stabilità interno. Ha sostenuto che le previsioni del suddetto Patto devono tradursi in cifre per acquistare effettività e non ridursi ad indicazioni di massima che non permetterebbero di raggiungere gli obblighi assunti con la Comunità economica europea in termini di rispetto dei tetti del deficit pubblico. In base a queste considerazioni, il contenimento della spesa corrente rientra tra le finalità generali del coordinamento finanziario!

Con la sentenza n.237/2009 la Consulta ha chiarito ulteriormente che la legislazione statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio, anche se quest’ultimi incidono sull’autonomia regionale di spesa.

Con la sentenza 139/2012 la Corte ha confermato che il legislatore statale può, in base alle norme di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, imporre limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali; tuttavia tali vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un limite complessivo, che lasci agli stessi enti ampia libertà di scelta nella distribuzione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa.

Un'altra caratteristica delle disposizioni statali deve essere quella della temporaneità collegata al raggiungimento degli obiettivi nazionali delle politiche di bilancio discendenti dagli obblighi comunitari.

Qualora la norma statale non rispettasse le due caratteristiche indicate non potrebbe considerarsi di principio anche se il legislatore nazionale l'avesse definita tale.

I principi di coordinamento della finanza pubblica si impongono anche alle Regioni speciali come è stato confermato recentemente dalle sentenze della Corte Costituzionale numeri 229 del 2011 e n.30 del 2012.

Questo del “ coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” è un esempio “ abbastanza clamoroso” di come la giurisprudenza costituzionale abbia sopperito all’ ” indeterminatezza” del legislatore costituzionale del nuovo Titolo V.

La Corte Costituzionale ha tenuto conto dei vari interessi in gioco a livello europeo, nazionale e regionale nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica!

E’ lo Stato, unico responsabile in sede di Unione europea, a definire gli obiettivi programmatici e strategici, i tetti di spesa, le norme di armonizzazione contabile; tuttavia, data la grave crisi economica e la conseguente impellente necessità di mettere ordine nei conti pubblici, la Corte Costituzionale sembrava avere individuato come unico strumento idoneo: la “centralizzazione delle decisioni di finanza pubblica” anche a scapito del “riparto di competenze disegnato dal legislatore costituzionale”