

La giurisprudenza costituzionale ed il Titolo V .

In particolare le sentenze del 2013

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.

Fin dal 2004, nell’ambito della giurisdizione costituzionale, le sentenze riguardanti i ricorsi in via diretta hanno superato il numero dei ricorsi promossi in via incidentale; analogo fenomeno si è verificato nel 2005 e nel 2006.

La Consulta, immediatamente dopo l'approvazione, 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.

Ciò è probabilmente conseguenza anche della soppressione della figura del Commissario di Governo cui era affidato, secondo il vecchio dettato costituzionale, il controllo preventivo sulle leggi regionali.

Nel 2011 , nell'esaminare i giudizi in via diretta, si riscontra una netta prevalenza dei ricorsi statali rispetto a quelli regionali.

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 possono realizzare un’intesa con cui le parti concordano di apportare delle modifiche alla legislazione regionale, seguendo le indicazioni della giurisprudenza costituzionale nelle materie oggetto del contendere.

Recentemente alcune Regioni,addirittura, sottopongono alla Presidenza del Consiglio, preventivamente, alcuni disegni di legge- ancora all’esame del Consiglio regionale – per ottenere il parere preventivo del Governo nazionale sul testo in discussione; seguendo tale iter si spera di “evitare” il contenzioso costituzionale.

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

Qualora il Governo nazionale riscontri un’illegittimità costituzionale evidente, avvia un contenzioso costituzionale contro la Regione ; tuttavia

rimane l'impegno “ sottinteso” di rinunciare all'impugnativa qualora la Regione modifichi 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).

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

Tale tendenza trova 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 sono 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 rileva 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%).
- Le pronunzie totali rese in via principale sono le seguenti: 2013: 149; 2012: 150. Tali cifre superano abbondantemente i dati relativi ai giudizi in via principale relativi agli anni di massimo contenzioso costituzionale (esempio: 2010: 141 decisioni; 1988 :130 decisioni ; 2006: 113; 2005: 101).
- Tali dati dimostrano che la diminuzione del contenzioso costituzionale in via principale, iniziata nel biennio 2007-2008, si è arrestata. E' 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.
- Dai primi dati relativi al 2014 emerge però che in quest'ultimo anno vi è stato un rallentamento delle " liti" fra Stato e Regioni. Qualche autorevole organo di informazione (Il Sole 24 ore – 27 Aprile 2015- Banca dati della Regione Emilia - Romagna)

addirittura rileva che il contenzioso Stato- Regioni - il cui “picco” si è avuto nel 2012 – nel 2013 e soprattutto nel 2014 ha subito un “rallentamento” con una riduzione negli ultimi due anni del 55% delle controversie.

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; 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 nuovo Titolo V, con la legge costituzionale 3/2001, 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 definisce 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.

Nel 2012 è da ricordare in particolare:

La sentenza n. 278/2012 in cui, a proposito dell’articolo 2 della legge 14/2011 della Provincia di Bolzano, la Corte ribadisce che la materia dell’ambiente è di carattere trasversale. Pertanto quando la trasversalità della normativa ambientale si sovrappone ad altre

competenze, la prevalenza deve essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province.

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” 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”.

Nel 2012 la Corte ha emanato, fra l’altro, alcune sentenze in materia di concorrenza :

1)Un’importante sentenza della Corte in materia di tutela della concorrenza e di liberalizzazione è certamente la n.200 del 2012.

Respingendo i ricorsi di diverse Regioni contro l’articolo 3 del Decreto Legge n.138 del 2011 (che lamentavano la violazione delle competenze

regionali in materia di commercio, di attività produttive, e di tutela della salute, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione) la Corte ha ribadito che la “tutela della concorrenza” deve essere intesa, non solo come norme antitrust, ma anche come disposizioni di liberalizzazione che promuovono la concorrenza “nel mercato” e “ per il mercato”. La normativa statale dell'articolo 3 del Decreto Legislativo 138/2011, a giudizio della Corte, è costituzionale in quanto non impone regole ma detta “principi” che debbono essere attuati a livello nazionale e regionale. La Corte, pertanto, considera la normativa in esame una norma di principio.

2) Con la sentenza n 299 del 2012 riguardante l'articolo 31, comma 1, del Decreto Legislativo 201 del 2011, che prevede la completa libertà dell'esercente in materia di orari degli esercizi commerciali (fortemente contestato dalle Regioni per violazione delle competenze legislative regionali in materia di commercio), la Corte ha ribadito che la materia in esame rientra nella “ tutela della

concorrenza” anziché nel “commercio”. A giudizio della Corte la tutela della concorrenza prevede sia l’ abrogazione degli atti legislativi che favoriscono determinate imprese “ distorcendo” i mercati sia la soppressione delle previsioni legislative che limitano l’apertura dei mercati. La “ concorrenza” non può essere intesa soltanto “ in senso statico” ma anche nell’ “ accezione dinamica” tesa a favorire gli “assetti concorrenziali”.

La Corte Costituzionale con questa sentenza ha ribadito che la “ tutela della concorrenza” è una competenza “ trasversale” e pertanto può incidere sia sulla competenza concorrente che residuale delle Regioni.

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”.

Tale impostazione, basata sul principio di collaborazione fra Stato e Regioni, è stata contraddetta dalla stessa Corte con la sentenza n.10/2010 in materia di social card regolata dal Decreto-legge 25 Giugno 2008,n.112; con tale normativa è stato istituito un fondo vincolato destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti.

La legislazione statale è stata considerata legittima dalla Consulta, nonostante i LEP nazionali in materia di social card invadano “ pesantemente” le prerogative regionali, facendo riferimento alla competenza “trasversale” dello Stato ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera m. Quest’impostazione contraddice “fortemente” la collaborazione fra Stato e Regioni.

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 esponenziale 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'Arena) 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.

Con la sentenza n.6 del 2004 la Consulta giustifica, in considerazione di esigenze unitarie, la legittimità dell’attrazione in favore dello Stato di competenze residuali regionali. La sentenza in esame riguarda la legittimità di una disciplina statale (d. l. 7/2002 con la relativa legge di conversione 55/2002) , anche amministrativamente dettagliata, in materia di “ produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, che

rientrerebbe, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nella potestà concorrente.

Secondo la Consulta, pur ribadendo la potestà concorrente nella materia, ha ritenuto che il d. l. 7/2002 con la relativa legge di conversione 55/2002 abbiano legittimamente “ridefinito” in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di modifica dei maggiori impianti di produzione dell'energia elettrica; tutto ciò, secondo la Corte, è possibile per una “ sana” applicazione del principio di sussidiarietà coniugato con la realizzazione della “ leale collaborazione” fra Stato e Regioni mediante le intese.

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”.

La Corte ha accolto il ricorso della Regione Puglia, con cui si impugnavano diverse disposizioni del D. L 78/2010 (convertito con modificazioni con la legge 122/2010) in tema di creazione da parte dello Stato di “zone a burocrazia zero”, sostenendo che la chiamata in sussidiarietà opera “ a condizione che sussistano la necessità dell'esercizio unitario delle funzioni alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, la verifica dell'inadeguatezza del livello territoriale inferiore e la partecipazione dei livelli di governo coinvolti”. Tuttavia questa volta “ rovescia le carte in tavola” dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma incriminata per l'assenza, nel contesto dispositivo in seno alla norma statale, di una qualsiasi esplicitazione dei requisiti di ammissibilità dell' istituto” .

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!).

La Corte Costituzionale con la sentenza n.121 del 2012, relativa agli obblighi informativi delle Regioni nei riguardi dell'amministrazione

centrale, ha affermato che sono fondamentali le comunicazioni che le medesime Regioni debbono fare allo Stato sugli atti giuridici posti in essere per dare esecuzione alle sentenze della giurisprudenza costituzionale.

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.

Le esigenze di equilibrio di bilancio, come ha ribadito la Corte con la sentenza n.279/2009 in materia di comunità montane, permettono altresì “l'incursione dei principi statali” in ambiti riservati alla potestà residuale delle Regioni.

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 sembra avere individuato come unico strumento idoneo la “centralizzazione delle decisioni di finanza pubblica” anche a scapito del “riparto di competenze disegnato dal legislatore costituzionale”

Linee generali di tendenza della giurisprudenza costituzionale del 2013

Da un'analisi delle pronunzie della Corte relative al 2013 emerge che:

- Nelle relazioni fra Stato e Regioni è stabile, sia pure temporaneamente, il riparto delle competenze legislative nelle varie materie “enumerate” e non “ enumerate” nel Titolo V.
- La Corte ha utilizzato alcuni “ istituti di sistema” che conferiscono allo Stato “una fisionomia più flessibile di quella risultante dalla revisione costituzionale del 2001”. Tali istituti fra gli altri sono: “ prevalenza”; “ leale collaborazione”; “sussidiarietà legislativa”; “ trasversalità”.
- La giustizia costituzionale in materia di rapporti Stato-Regioni si presenta sempre di più come una specie di “ alta amministrazione” dei conflitti normativi, “piuttosto che come la risoluzione di questioni dotate di rilievo materialmente costituzionale”. Si può configurare sempre più come una marcata tendenza all’”amministrativizzazione” della giustizia costituzionale.

Tendenza all’accentramento delle competenze con qualche eccezione

Si può affermare che nel 2013, per il perdurare della crisi economico- finanziaria, la Corte ha confermato alcuni indirizzi giurisprudenziali che hanno comportato l’ampliamento dell’ambito delle materie affidate alla potestà legislativa dello Stato ed ad una corrispondente compressione della sfera di autonomia attribuita alle Regioni.

Tuttavia si sono riscontrate alcune eccezioni. Si cita un esempio in tal senso:

- Sentenza n.246 del 2013 relativa a rilievi mossi dalla Presidenza del Consiglio nei confronti di alcuni commi dell'articolo 5 della legge della Regione Umbria n.7 del 2012. Il Governo nazionale contestava la normativa suddetta perché, a suo giudizio, avrebbe rappresentato una proroga ulteriore dell'attività estrattiva rispetto ai limiti biennali previsti dalla preesistente legislazione regionale. La Corte respingeva l'impugnativa del Governo perché, a suo giudizio, gli articoli contestati potevano configurare “una semplice posticipazione della durata dell'autorizzazione dell'attività estrattiva per un periodo non incongruo in considerazione della crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali”.

Comunque generalmente le sentenze della Corte hanno portato ad un considerevole accentramento delle competenze.

Si citano alcuni esempi:

- Sentenza n.273 del 2013 in cui la Corte si è soffermata sullo stato di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. La Regione Veneto aveva sollevato questione di costituzionalità nei confronti di alcuni articoli del Decreto Legge n.95 del 2012 convertito con le leggi 135/2012 e 228/2012 in tema di “ Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale”.

La Corte, preliminarmente, osservava che non risultavano determinati né il livello essenziale delle prestazioni del trasporto pubblico locale né il livello adeguato di servizio. Pertanto rimaneva inattuata sia la legge 42/2009 in tema di federalismo fiscale sia l'articolo 119 della Costituzione.

Tale situazione ha richiesto il costante concorso del legislatore statale per procedere al finanziamento degli oneri del trasporto pubblico locale; tutto ciò si è reso necessario per garantire uno standard di omogeneità nel servizio su tutto il territorio nazionale.

A giudizio della Corte “... l'intervento dello Stato deve essere ritenuto ammissibile nei casi in cui risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla stessa Costituzione anche in conseguenza della perdurante non attuazione dell'art. 119 della Costituzione”

Nella fattispecie in esame il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale non vincolava il legislatore regionale ad uno specifico impiego delle risorse.

- Sentenza n.62 del 2013 in tema di “Carta acquisti” in cui la Corte ha ribadito che lo Stato è autorizzato ad intervenire a tutela dei soggetti più svantaggiati anche se la materia dei servizi sociali e dell'assistenza sarebbe di competenza residuale regionale.

Coordinamento della finanza pubblica

Il coordinamento della finanza pubblica in base alla Costituzione rientra fra le materie della potestà concorrente.

Come si è detto, però, negli ultimi anni, grazie alla giurisprudenza costituzionale, lo Stato è riuscito ad imporre le scelte di politica economica alle Regioni, erodendo gli spazi di autonomia legislativa.

Ciò risulta anche da sentenze del 2013. Se ne citano alcune fra le più significative:

- Sentenza n.63 del 2013: relativamente ad alcune disposizioni del Decreto Legge n.1 del 2012 concernenti la dismissione dei terreni agricoli demaniali (art.66), la Corte ha ritenuta legittima la disposizione che prevedeva che gli enti territoriali dovevano “ destinare le risorse derivanti dalle operazioni di dismissione alla riduzione del proprio debito “. La Corte ha respinto le eccezioni sollevate ritenendo che tale norma risponda “ad una scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando, e si pone, quindi, come espressione del perseguimento di un obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica”.
- Sentenza n.236 del 2013: La Corte ha ritenuto legittime le norme del Decreto legge n.95 del 2012 – art.9, convertito dalla legge n.135 del 2012, con cui il legislatore nazionale impone agli enti locali di sopprimere o accorpare enti ,organismi, agenzie strumentali esercenti funzioni fondamentali di Comuni, Province o Città metropolitane; da tali accorpamenti si dovrebbe realizzare una riduzione dei costi del 20% degli enti strumentali degli enti locali.

LA Corte ha ritenuto tale normativa di principio e pertanto è legittimo che lo Stato imponga alle Regioni ed agli enti locali determinate scelte essendo connesse con obblighi comunitari che indirettamente provocano limitazioni all'autonomia degli enti territoriali.

La Corte ha ribadito che, tuttavia, le norme statali si debbono limitare a porre obiettivi di contenimento “ senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale”. La disciplina del legislatore nazionale comunque non deve ledere i canoni di ragionevolezza e proporzionalità rispetto all'obiettivo prefissato (es: riduzione del 20% degli oneri finanziari degli enti strumentali)

Con altre sentenze la Corte ha chiarito che all'interno del coordinamento della finanza pubblica si possono ricomprendere una pluralità di strumenti di intervento

In tal senso è da citare la seguente sentenza:

- Sentenza n.8 del 2013: La Corte ha rigettato numerose censure delle Regioni contro l'articolo 1 del Decreto Legge n.1 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n.27 del 2012.
Le disposizioni impugnate, per favorire la liberalizzazione delle attività economiche, prevedono “ forme di premialità” per le Regioni e gli enti territoriali che si adeguano alle previsioni della normativa statale. Tali incentivazioni, a giudizio della Corte, non costituiscono violazioni dell' articolo 117, terzo comma, della Costituzione in

quanto costituiscono modalità di adeguamento alle politiche di crescita economica individuate dal legislatore nazionale.

La valutazione del Governo nazionale per la concessione delle premialità deve avvenire secondo criteri di oggettività e comparabilità.

- Sentenza n.256 del 2013 in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della normativa della Regione Valle d'Aosta che escludeva l'applicazione del regime della tesoreria unica per gli enti locali della Regione. (l.r. 30/2012). La Corte ha ricordato che la tesoreria unica è “ uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento ... e consente di emettere una minore quantità di titoli di Stato.” La Corte prosegue: “La relativa disciplina rientra fra le scelte di politica economica nazionale adottate per fare fronte alla contingente emergenza finanziaria e si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, la cui determinazione spetta al legislatore statale”

A testimonianza dell'ampiezza assunta dai principi di coordinamento della finanza pubblica si citano due sentenze riguardanti i poteri di controllo sulle autonomie territoriali da parte della Corte dei Conti:

- La sentenza n.60 del 2013 che, in materia di conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, rilevava che il controllo della Corte dei Conti si pone su un piano diverso da quello esercitabile dalla Provincia di Bolzano o da qualsiasi altro ente territoriale dotato di autonomia differenziata nei confronti degli enti locali e della aziende

sanitarie. Il controllo della Corte dei Conti è “ finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea”. Al perseguimento di tali obiettivi non si possono opporre nessun tipo di norma statutaria né le relative norme di attuazione.

- Sentenza n.219 del 2013 : la Corte ha difeso le competenze della Corte dei Conti addirittura nei confronti della Ragioneria generale dello Stato che intendeva verificare le attività amministrative e finanziarie delle Regioni nel caso di squilibrio finanziario. Tale valutazione spetta all’ imparziale apprezzamento della Corte dei Conti.

Molte sentenze della Corte hanno riguardato controversie costituzionali fra Stato e Regioni concernenti normative regionali in materia di personale che violano, a giudizio della Corte, disposizioni statali (esempio Decreto legge n.78 del 2010) dettate per soddisfare esigenze di risparmio rese ancora più pressanti dalla crisi economico- finanziaria.

Si ricordano fra l’altro le seguenti sentenze del 2013 che hanno, prevalentemente, dichiarato incostituzionali leggi regionali che procedevano alla stabilizzazione di precari o comunque procedevano a

proroghe di contratti per personale precario contrastanti con le normative nazionali in materia di contrazione della spesa pubblica:

- Sentenza n.3 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Friuli – Venezia Giulia (l.r 18/2011);
- Sentenza n. 287 con cui è stato dichiarato incostituzionale un articolo della legge regionale n. 2/2011 della Regione Molise;
- Sentenza n.289 : dichiarazione di incostituzionalità di un comma dell'art.3 della legge della Regione Abruzzo n.48 del 2012;
- Sentenza n. 18 in cui la Corte ha dichiarato incostituzionale un articolo della legge regionale n. 47 del 2011 della Regione Calabria;
- Sentenza n. 28 con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni dell' articolo 24 della legge regionale n.1 del 2012 della Regione Campania;
- Sentenza n. 277 con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni delle leggi n. 13 del 2012 e n.17 del 2012 della Regione Sardegna;
- Sentenza n.130 che ha considerato incostituzionale il comma 3 dell'articolo 14 della legge regionale n.7 della Regione Piemonte;
- Sentenza n. 218 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 31, della legge n.14 del 2012 della Regione Friuli – Venezia Giulia che prevedeva un'indennità aggiuntiva mensile in favore del consigliere regionale di parità.

La Corte ha dichiarato incostituzionali normative regionali che, a suo giudizio, prevedevano spese in materia sanitaria in contrasto con i rispettivi Piani di rientro. La Corte ha avuto modo di ribadire come “ l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può

incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa” Pertanto il legislatore nazionale può “legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali , condizionati da obblighi comunitari”.(sentenze n.91 del 2012; n. 163 e n. 123 del 2011; n. 141 e n.100 del 2010)

Ad esempio nel 2013 si ricorda la seguente sentenza:

- N.79 che ha giudicato costituzionalmente illegittime numerose disposizioni della legge n.19 del 2012 della Regione Campania che affidavano la gestione di ogni registro tumori ad unità operative con un ruolo di coordinamento a livello regionale. Tali previsioni sono state contestate dalla Corte perché prevedevano l’uso di risorse aggiuntive in contrasto con l’obiettivo di rientro nell’equilibrio economico-finanziario previsto nell’accordo sul Piano di rientro.

Considerazioni conclusive

Dall'analisi del merito delle sentenze della Corte Costituzionale del 2013 si può dedurre che:

- La crisi economico- finanziaria ha “alterato” i rapporti Stato-Regioni con “una rimodulazione accentratrice del riparto di competenze legislative..”;
- La Corte in quest’ultimi anni aveva cercato di arginare la “ deriva centralistica” del legislatore nazionale ; dalla giurisprudenza del 2013 sembra dedursi che quello sforzo si sia esaurito anche perché non ha dato frutti significativi in direzione di una diminuzione del contenzioso costituzionale;
- Il riacutizzarsi del contenzioso costituzionale - dovuto al crescere della tensione fra autonomia ed indipendenza in relazione alla compressione delle prerogative regionali per obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla crisi finanziaria – ha alterato gli equilibri del riparto di competenze tra Stato e Regioni che sembravano essersi definitivamente assestati;
- Esaminando il merito delle sentenze si nota che la giurisprudenza costituzionale “ lascia poco spazio all’ autonomia regionale di fronte alla crisi economico- finanziaria ... la lettura estensiva dei principi di coordinamento della finanza pubblica, unitamente alla pervasività delle misure statali di contenimento della spesa pubblica soprattutto in materia di personale, incidono fortemente sui “ margini di decisione” lasciati al legislatore e più in generale alla politica regionale;
- Tali scelte legislative - giurisprudenziali probabilmente aggravano per le Regioni, ulteriormente, le già pesanti conseguenze dell’avversa congiuntura economica;
- Dal momento che si sta procedendo ad una riforma costituzionale che coinvolgerà profondamente l’istituto regionale, è opportuno chiarirsi preventivamente che cosa si vuole fare delle Regioni. I

rapporti Stato – Regioni non possono essere risolti “dagli elenchi di materie” quando quest’ultimi, successivamente, sono “stravolti” dal legislatore nazionale e dalla giurisprudenza costituzionale!