

**CRITICITA' DEL REGIONALISMO ITALIANO E GIUSTIZIA COSTITUZIONALE: LE NOVITA' DEL 2011 IN  
TEMA DI CONTENZIOSO STATO-REGIONI<sup>1</sup>**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La giurisprudenza costituzionale e il riparto per materie: novità e conferme. – 2.1. Le materie di potestà esclusiva statale. – 2.2. Le materie di potestà concorrente Stato-Regioni. – 2.3. Le materie di potestà residuale delle Regioni. – 3. Le Regioni a Statuto speciale. – 4. Il principio di leale collaborazione. – 5. Il potere sostitutivo. – 6. Lo statuto e la legge elettorale regionale. – 7. Le prerogative dei consiglieri regionali. – 8. Conclusioni.

1. *Premessa*

I dati quantitativi generali sulla giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni del 2011 appaiono ambigui<sup>2</sup>.

In un contesto generale in cui la cifra complessiva delle decisioni scende rispetto al 2010 (342 tra sentenze e ordinanze numerate), riassetandosi su quella del 2009, anche le pronunce rese nel giudizio in via principale subiscono una certa riduzione (91, ben 50 in meno rispetto al 2010), così come i rispettivi capi di dispositivo (203 contro i 311 del 2010). Tale diminuzione non si realizza solo in termini di numero assoluto, ma anche in percentuale: infatti, il rapporto tra le decisioni sui ricorsi in via diretta e quelle rese negli altri tipi di giudizio scende dal 37,63% al 26,61%, un dato percentuale che è comunque secondo solo a quello del 2010 nel decennio. Se si tiene conto anche delle pronunce nei giudizi sui conflitti di attribuzione, il cui numero è in leggera crescita, inoltre, emerge come oltre il 30% delle decisioni rese dalla Corte nel 2011 sia teso a dirimere controversie e conflitti tra Stato e Regioni. Dunque, le criticità del sistema attribuiscono alla giurisprudenza costituzionale un ruolo chiave nella razionalizzazione del regionalismo italiano. Non è un caso, d'altronde, che i settori in cui più spesso lo Stato ha lamentato al lesione delle proprie competenze concernono le cd. materie "trasversali" o il coordinamento della finanza pubblica, in cui più forte è l'incidenza sulle competenze regionali; d'altro canto, le Regioni lamentano principalmente lo "sconfinamento" della legislazione statale di principio in materie di potestà concorrente negli spazi riservati all'autonomia regionale, nonché la violazione dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. Sono, pertanto, i settori in cui maggiore è l'intreccio di competenze a manifestare la più alta "domanda" di giustizia costituzionale<sup>3</sup>.

Dall'analisi dei dati sulle tipologie di sentenze della Corte<sup>4</sup>, infine, emerge come sia soprattutto lo Stato a trovare soddisfazione in sede di giudizio costituzionale; un dato rafforzato anche della sempre alta "contrattazione" tra enti riguardo atti impugnati, alla base delle frequenti pronunce di estinzione del processo

<sup>1</sup> Per un approfondimento sul tema si rinvia a N. Viceconte, *La giurisprudenza del 2011: un anno di (quasi) ordinaria amministrazione*, relazione all'incontro di studi organizzato dall'Issirfa-Cnr, *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Roma, 29 maggio 2012, in al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>2</sup> Per i dati quantitativi generali e un approfondimento sugli stessi si veda la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2011*, a cura del Servizio Studi della Corte costituzionale, disponibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>3</sup> Per un approfondimento sui dati relativi ai parametri invocati da Stato e Regioni si veda N. Viceconte, *La giurisprudenza costituzionale 2011*, al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>4</sup> Per cui si rinvia ancora alla citata *La giurisprudenza costituzionale 2011*.

e cessazione della materia del contendere, generalmente aventi a oggetto disposizioni di legge delle Regioni.

## 2. La giurisprudenza costituzionale e il riparto per materie: novità e conferme

### 1. Le materia di potestà esclusiva statale

In continuità con la giurisprudenza specie dell'anno precedente, e in particolare con le sentenze nn. 269 e 299 del 2010, alcune importanti puntualizzazioni sono state poste per la disciplina riconducibile alla *condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea e all'immigrazione* (sentenza n. 61)<sup>5</sup>. Puntualizzazioni che sembrano continuare su di una linea di pensiero orientata, almeno nell'ambito dell'assistenza agli stranieri, a valorizzare le competenze regionali. In tale settore, dunque, il legislatore può dettare norme che regolino l'ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia, anche subordinando l'erogazione di determinate prestazioni, purché non dirette a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che lo straniero abbia un titolo di soggiorno nel territorio dello Stato non episodico e di non breve durata. Tuttavia, una volta riconosciuto tale diritto a soggiornare, non possono disporsi nei confronti degli stranieri particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini<sup>6</sup>. La Costituzione, infatti, riconosce anche allo straniero la titolarità dei diritti fondamentali della persona. Le Regioni, pertanto, nell'ambito delle proprie competenze possono intervenire con misure tese a garantire un pieno godimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, in particolare riguardo all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale; e, a tal fine, legittima è anche l'equiparazione di cittadini e stranieri nella fruizione delle prestazioni economiche erogate dalle Regioni stesse. Le norme tese a garantire la tutela di diritti fondamentali, infine, possono essere estese dalla legislazione regionale anche agli stranieri privi di regolare permesso di soggiorno; esse, infatti, non incidono sulla regolamentazione dei flussi migratori né sulla posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o tantomeno sullo *status* dei destinatari delle stesse.

Nell'ambito della *tutela della concorrenza*, da ultimo con la sentenza n. 325 del 2010<sup>7</sup>, si è precisato che la disciplina delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è riservata allo Stato, in virtù degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (sentenza n. 123). Con peculiare attenzione al servizio idrico integrato, attiene alla materia in questione la disciplina delle Autorità d'ambito territoriale ottimale, perché l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito consente la razionalizzazione del mercato<sup>8</sup>, sebbene non manchino i profili inerenti alla *tutela dell'ambiente*; lo Stato, pertanto, è libero di prevedere la soppressione delle suddette Autorità. Nondimeno, la stessa normativa statale (d.l. n. 2 del 2010, conv. in l. n. 42 del 2010), attribuisce alle Regioni il potere di individuare le modalità di allocazione delle funzioni già esercitate dalle Autorità d'ambito, nel rispetto dei principi di cui all'art. 118 Cost. (sentenza n. 128).

Un qualche interesse mostra anche la sentenza n. 153 in materia di *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali*. Ivi si è ricondotta a tale titolo di legittimazione la disciplina statale di revisione del settore lirico-sinfonico (d.l. n. 64 del 2010). In tale ambito, infatti, le fondazioni liriche, nonostante la natura giuridica di fondazioni di diritto privato, hanno una decisa impronta

<sup>5</sup> In questa *Rivista* vedi L. Ronchetti, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, n. 3, 2011.

<sup>6</sup> Vedi le sentenze nn. 306 del 2008 e 187 del 2010.

<sup>7</sup> In questa *Rivista* vedi F. Costantino, *Servizi locali e concorrenza, a proposito della sentenza n. 325 del 2010*, n. 1, 2011.

<sup>8</sup> In tal senso le sentenze nn. 144 e 378 del 2007, 168 del 2008 e 246 del 2009.

pubblicistica<sup>9</sup>, come confermato dalla preminente rilevanza dello Stato nei finanziamenti, con il consequenziale controllo della Corte dei conti, dal patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, dall'applicazione anche per siffatti organismi del Codice degli appalti (d.lgs. n. 163 del 2006). Tale configurazione pubblicistica comporta il carattere nazionale degli enti in questione, tenuto conto che gli scopi delle fondazioni liriche vanno ben oltre i confini regionali e si proiettano in una dimensione estesa a tutto il territorio nazionale. D'altronde, l'estensione della normativa del codice civile anche a queste fondazioni coinvolge un'ulteriore potestà esclusiva statale, quella sull'*ordinamento civile*. Tale doppio titolo di legittimazione, in definitiva, è coerente con lo scopo di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione, di cui all'art. 9 Cost., che solo una normativa statale di sistema degli enti strumentali può contribuire a realizzare adeguatamente.

Altri spunti di un certo rilievo si hanno poi proprio in materia di *ordinamento civile*, ove sembrano registrarsi alcune aperture per l'autonomia regionale nella regolazione dei rapporti inter-privati, sebbene essenzialmente nell'ambito dell'erogazione dei servizi. In primo luogo, la Corte attribuisce alla legge regionale la possibilità di riconoscere a tutti i cittadini di Stati dell'U.E. l'accesso alla fruizione di servizi pubblici in condizioni di parità con i cittadini italiani, precisando che i diritti generati dalla legislazione regionale sull'accesso ai servizi sono riconosciuti anche alle forme di convivenza disciplinate dal d.p.r. n. 223 del 1989 (che ricomprende nella famiglia anagrafica anche l'insieme di persone legate da vicoli affettivi); non si tratta, infatti, di una disciplina di tali forme di convivenza, poiché la normativa regionale si limita a indicare l'ambito soggettivo di applicazione della legislazione sull'accesso ai servizi (sentenza n. 8). In secondo luogo, le Regioni possono dettare norme programmatiche tese a garantire la non discriminazione nell'erogazione di servizi pubblici, stabilendo anche la conformazione delle sanzioni a tale principio. Allo stesso modo, la legge regionale può prevedere la facoltà per i soggetti maggiorenni di designare una persona che abbia accesso alle strutture di ricovero e cura per le esigenze dell'assistito, persona a cui riferire le comunicazioni sullo stato di salute dello stesso; disposizioni siffatte, infatti, sono in linea con quanto già previsto dal cd. "Codice della *privacy*" (d.lgs. n. 196 del 2003), che contempla proprio l'ipotesi dell'indicazione di un incaricato per l'accesso alle informazioni sanitarie (sentenza n. 94). Spazi, questi, attraverso cui il legislatore regionale può dunque muoversi sulla via della riduzione delle discriminazioni, in particolare quelle che colpiscono le coppie di fatto e/o formate da persone dello stesso sesso.

## 2. *Le materie di potestà concorrente Stato-Regioni*

Non particolarmente innovative sono le sentenze che hanno toccato i profili inerenti alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Va comunque segnalato quanto statuito dalla Corte nella materia della *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, specie per quanto concerne il programma di energia nucleare, di cui alla legge statale n. 99 del 2009, successivamente abrogata tramite *referendum*, come noto (sentenza n. 33). Già con la sentenza n. 278 del 2010 la Corte aveva ampiamente scrutinato la questione<sup>10</sup>, precisando che, in applicazione del criterio di prevalenza, vada ricondotta alla materia in esame la scelta del legislatore statale di avviare un programma di produzione di energia nucleare, con la precisazione che gli interessi unitari coinvolti giustificano la presenza di "chiamate in sussidiarietà". Il settore, inoltre, si caratterizza per un forte intreccio di competenze, essendo coinvolte anche la *tutela dell'ambiente*, l'*ordine pubblico e sicurezza*, il *governo del territorio*, la *tutela della salute*, la *protezione civile*. Il che rende opportuno il coinvolgimento del sistema regionale, tramite l'acquisizione del parere della Conferenza unificata. Nel dettaglio, la potenziale

<sup>9</sup> Così la sentenza n. 59 del 2000.

<sup>10</sup> In questa *Rivista* vedi M. Michetti, *La materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale (giugno-settembre 2010)*, n. 1, 2011.

attitudine del singolo impianto nucleare a incidere anche sugli interessi e sui beni di comunità territoriali di ambiti regionali diversi da quello ove il sito è localizzato, spiega la previsione, ai fini del rilascio dell'autorizzazione unica, dell'intesa con la Conferenza unificata. L'intesa con la singola Regione interessata, invece, si realizza nella fase anteriore della certificazione dei siti, mentre in quella del rilascio dell'autorizzazione è sufficiente anche un coinvolgimento regionale limitato all'espressione di un parere obbligatorio. Inoltre, poiché l'intesa sulla certificazione del sito interviene successivamente all'elaborazione dei criteri tecnici, lo schema dei relativi parametri esplicativi non può essere troppo dettagliato, ché sennò si priverebbe la Regione di ogni spazio di codeterminazione. Nel caso di mancata intesa, infine, è prevista la costituzione di un comitato interistituzionale e solo in caso di esito negativo della sua attività lo Stato può far prevalere la sua volontà.

Come spesso avviene, la competenza concorrente più interessata dalla giurisprudenza della Corte è quella concernente l'*armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*. In siffatto ambito, è ormai consolidato, le norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario<sup>11</sup>, con cui il legislatore statale, pertanto, può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, tesi a realizzare obiettivi nazionali spesso condizionati anche da obblighi comunitari (sentenza n. 163). Il che consente di collocare a livello centrale anche i poteri puntuali necessari a realizzare in concreto il coordinamento finanziario (sentenze nn. 122 e 229)<sup>12</sup>. Ciò si è evidenziato nel 2011 soprattutto per le sanzioni nei confronti degli enti che abbiano superato i limiti del patto di stabilità interno<sup>13</sup>, come per la revoca di diritto degli incarichi dirigenziali a personale esterno, dei contratti di lavoro subordinato a tempo determinato e dei contratti di collaborazione per lavoro autonomo, i quali non possono essere oggetto di proroga da parte delle Regioni colpite dalle sanzioni per violazione del Patto (sentenza n. 155). Così anche per il divieto per le pubbliche amministrazioni di erogare compensi per lavoro straordinario senza l'attivazione di sistemi di rilevazione automatica delle presenze, di cui all'art. 3, comma 83, della l. n. 244 del 2007, la quale detta un principio fondamentale della materia; la Regione, pertanto, non può rinviare l'efficacia dello stesso stabilendo proroghe di alcun tipo (sentenza n. 325). Sempre nell'ambito dei principi di *coordinamento della finanza pubblica* rientrano le disposizioni sul contenimento della spesa sanitaria<sup>14</sup>, la cui attuazione è data principalmente dai programmi operativi di riorganizzazione del servizio sanitario regionale (sentenza n. 123). La necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario, infatti, determina una situazione nella quale l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della *tutela della salute*, in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario, può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa. Ciò è particolarmente vero per la normativa statale sui piani di rientro di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della l. n. 296 del 2006, la quale è senz'altro espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica<sup>15</sup> (sentenze nn. 77 e 163).

### 3. *Le materie di potestà residuale delle Regioni*

Nell'ambito della materia di cui all'art. 117, comma 4, Cost., interessanti precisazioni si hanno per i *servizi sociali*, in cui rientra la disciplina dei requisiti soggettivi dei destinatari del sistema integrato dei servizi regionali. Tale sistema concerne, di norma, la predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a

<sup>11</sup> Si vedano le sentenze nn. 139 e 237 del 2009 e, da ultimo, le sentenze nn. 52, 141 e 326 del 2010.

<sup>12</sup> Tra tutte, si veda la sentenza n. 376 del 2003.

<sup>13</sup> Sul punto cfr. le sentenze nn. 180 e 289 del 2008, nn. 169 e 412 del 2007, n. 4 del 2004.

<sup>14</sup> Si vedano le sentenze n. 94 del 2009, nonché le nn. 40 e 100 del 2010.

<sup>15</sup> Così le sentenze nn. 100 e n. 141 del 2010.

pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario. Le scelte delle Regioni in tale settore sono comunque tenute al rispetto del canone di ragionevolezza, con la conseguenza che non è possibile precludere la fruizione dei servizi in questione ai cittadini extracomunitari o ai cittadini europei che non abbiano la residenza sul territorio da un determinato periodo. Come si osservava anche in precedenza (par. 2.1), infatti, una siffatta esclusione sarebbe lesiva del principio di uguaglianza, stabilendo una distinzione arbitraria, perché avente a oggetto provvidenze che, per la loro stessa natura, non tollerano distinzioni basate né sulla cittadinanza, né su particolari tipologie di residenza, che anzi pregiudicherebbero proprio i soggetti più esposti alle condizioni di bisogno e di disagio (sentenza n. 40).

Ormai consolidate le affermazioni della Corte nell'ambito dell'*organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali e organizzazione degli uffici regionali*. In questa sede si ricordano le pronunce con cui si sono nuovamente censurati i meccanismi di *spoils system*, con particolare riferimento alla decadenza automatica per i direttori generali e amministrativi delle Asl. Previsioni, come noto, lesive dell'art. 97 della Costituzione<sup>16</sup> (sentenza n. 228). Sempre assai numerose, infine, sono le sentenze in cui si afferma l'applicazione anche alle amministrazioni regionali del principio del pubblico concorso (artt. 51 e 97 Cost.), censurandosi le normative regionali che introducano deroghe allo stesso al di fuori dei casi consentiti<sup>17</sup> (sentenze nn. 7, 42, 52, 67, 68, 123, 198, 189, 299, 310, 310).

### 3. *Le Regioni a Statuto speciale*

Anche nel 2011 la Corte si è soffermata sull'autonomia finanziaria della Regione siciliana, a cui spettano, in virtù dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (sentenza n. 152).

Il d.l. n. 40 del 2010, al fine di garantire un più efficace contrasto agli indebiti utilizzi dei crediti d'imposta e agevolarne il recupero, ha introdotto l'obbligo per l'Agenzia delle entrate di trasmettere i dati relativi ai crediti in questione alle amministrazioni ed enti, anche territoriali, tenuti al detto recupero. La Regione siciliana, ora, deve sopportare il costo del credito d'imposta, sia pure limitatamente all'importo di cui godono i contribuenti residenti nel suo territorio; ove si tratti di crediti illegittimamente impiegati, è dunque a quest'ultima che spetta, non solo provvedere al recupero di cui alla normativa in questione, ma anche acquisire il gettito da esso derivante. Gettito che non è il frutto di una nuova entrata tributaria erariale, ma il mero equivalente del gettito del tributo previsto. Da ciò deriva l'illegittimità del d.l. n. 40 del 2010, nella parte in cui, prevedendo che le entrate derivanti dal recupero dei crediti d'imposta "sono riversate all'entrata del bilancio dello Stato e restano acquisite all'erario", fa riferimento anche a crediti d'imposta relativi a tributi che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio della Regione siciliana.

La disciplina statale in questione concerne anche la definizione agevolata delle controversie fra le società ex concessionarie del servizio nazionale della riscossione e l'amministrazione finanziaria. Dette controversie possono riguardare: la contestazione di pretese risarcitorie recate da inviti a dedurre nell'ambito di giudizi di responsabilità contabile; la contestazione di atti di citazione che introducono giudizi di responsabilità contabile; la richiesta, rivolta dalle ex concessionarie all'amministrazione finanziaria, di rimborso o di discarico di quote di tributi, anticipate all'erario e poi rivelatesi inesigibili. In ogni caso, quindi, vicende che non attengono a questioni inerenti alla riscossione di un tributo erariale e ad aspetti legati al rapporto tra tributo e territorio. Dunque, la normativa in questione risulta essere legittima anche se non adottata secondo il procedimento di cui alle norme di attuazione dello Statuto speciale, che prevede il

<sup>16</sup> Sul punto vedi le sentenze n. 233 del 2006, nn. 103 e 104 del 2007, 34 e 224 del 2010.

<sup>17</sup> *Ex plurimis*, sentenze nn. 517 del 2002, 205 del 2004, 159 e 190 del 2005, 81 e 363 del 2006, 191 del 2007, 215 e 293 del 2009, 100, 150 e 195 del 2010.

coinvolgimento regionale<sup>18</sup>, non trattandosi di nuove entrate tributarie riservate all'erario. Diversamente deve affermarsi, invece, per la disciplina della definizione agevolata di quelle controversie, espressamente qualificate come tributarie, che scaturiscano da contestazioni inerenti alla riscossione dei tributi erariali, anche di quelli che avrebbero dovuto essere riscossi nel territorio regionale siciliano. Tali controversie, infatti, presuppongono l'esistenza di un rapporto tributario e la definizione delle stesse configura un'agevolazione in ordine a tributi preesistenti; pertanto, la previsione di cui alla normativa statale della esclusiva destinazione a fondi erariali del gettito derivante dalla definizione agevolata di tali controversie contrasta con le norme sull'autonomia finanziaria della Regione.

#### 4. *Il principio di leale collaborazione*

Il principio di leale collaborazione è stato fonte di importanti affermazioni della Corte nel 2011, ancora una volta nella vicenda dell'energia nucleare (sentenza n. 33)<sup>19</sup>.

Ivi si è sottolineato che, quando a espressione del principio di leale collaborazione la normativa statale abbia previsto il rilascio di un parere, come per l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega contenuta nella l. n. 99 del 2009, ciò richiede un comportamento delle parti conforme a tale principio. Dunque, chi richiede il parere deve dare al soggetto consultato la possibilità di esprimersi, mentre quest'ultimo deve compiere l'attività necessaria a esprimere la propria valutazione nel rispetto del termine fissato. Qualora la legge non abbia previsto un preciso termine, stabilito che alla Conferenza (Stato-Regioni o unificata) ne sia stato concesso uno non incongruo, non è ammissibile che quest'ultima procrastini il termine rifiutandosi di rendere il parere; se così fosse, infatti, la Conferenza avrebbe una sorta di potere sospensivo o addirittura di veto poco armonico con l'attribuzione costituzionale al Governo del potere legislativo delegato<sup>20</sup>. Il Governo, quindi, può prescindere dall'emissione del parere, per come disciplinato dalla legge, quando le istanze regionali siano state comunque espresse, sebbene in forma irrituale (come in sede di Conferenza delle Regioni, che nel caso di specie aveva dato un parere negativo prima della Conferenza unificata, poi non tenutasi), qualora da ciò emerga l'impossibilità di adottare un parere secondo la normativa prevista per la Conferenza unificata. Il *modus* in cui il parere viene reso, di conseguenza, appare passare in secondo piano, dandosi del principio di leale collaborazione una lettura "sostanziale" o "minimale". Sempre nell'ambito della delegazione legislativa, inoltre, la Corte precisa che, quando ne ricorrano i presupposti, il rispetto dei canoni di leale collaborazione è necessario anche in mancanza di specifiche indicazioni del legislatore delegante sulle modalità del coinvolgimento regionale<sup>21</sup>.

#### 5. *Il potere sostitutivo*

Alcune interessanti puntualizzazioni sono poi state poste relativamente alla disciplina del potere sostitutivo statale.

In primo luogo, si è precisato, in continuità con la precedente giurisprudenza, che l'attribuzione di un potere sostitutivo direttamente a un organo amministrativo, anche mediante la nomina di un commissario,

<sup>18</sup> In proposito cfr. le sentenze nn. 98 e 347/348 del 2000, n. 288 del 2001 e n. 133 del 2002.

<sup>19</sup> In questa *Rivista* vedi A. Filippini, *La collaborazione "irrituale". Esercizio della delega legislativa, leale collaborazione ed intese Stato - Regioni in materia di energia nucleare*, n. 3, 2011.

<sup>20</sup> Vedi la sentenza n. 225 del 2009.

<sup>21</sup> Cfr. la sentenza n. 278 del 2010.

viola l'art. 120 Cost. e non è conforme ai requisiti di cui alla l. n. 131 del 2003. Il potere sostitutivo, inoltre, non può essere previsto per l'inerzia degli enti competenti senza che ricorrano le ipotesi di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost., nonché senza limiti procedurali, tali da consentire all'ente inadempiente il compimento dell'atto al fine di evitare la sostituzione; si ricordi, da ultimo, che l'esercizio del potere sostitutivo non può essere previsto quando vi sia stata la cd. "chiamata in sussidiarietà", poiché il necessario rispetto del canone della leale collaborazione, non è soddisfatto da un atto unilaterale dello Stato<sup>22</sup> (sent. n. 165)<sup>23</sup>.

In secondo luogo, nei casi in cui vi sia stata la nomina di un commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, le misure regionali tese a realizzare gli obiettivi posti dai piani di rientro non possono sovrapporsi ai poteri commissariali<sup>24</sup>. Pertanto, le funzioni amministrative di tale organo devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, con conseguente illegittimità di normative regionali tese a sottrarre al commissario l'esercizio di funzioni amministrative (sentenza n. 78).

#### 6. *Lo statuto e la legge elettorale regionale*

Ulteriori precisazioni rispetto alla giurisprudenza precedente vengono poste dalla Corte relativamente ai rapporti tra Statuto e legge regionale<sup>25</sup>.

Tale rapporto è delineato, da un lato secondo il criterio gerarchico, dato il carattere fondamentale della fonte statutaria, adottata, non a caso, attraverso un procedimento aggravato di approvazione<sup>26</sup>; dall'altro lato, l'art. 123 Cost. prevede all'interno dell'ordinamento regionale ordinario talune riserve normative a favore della fonte statutaria rispetto alle competenze del legislatore regionale<sup>27</sup>, configurando, dunque, una separazione di competenze tra tali fonti. Tra le riserve in questione va inclusa la determinazione del numero dei membri del Consiglio, in quanto la composizione dell'assemblea legislativa regionale costituisce senz'altro una fondamentale scelta inerente alla forma di governo della Regione. Pertanto, nei casi in cui lo statuto preveda un numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge elettorale regionale non può stabilire l'attribuzione di seggi aggiuntivi, alla stregua di quanto previsto dall'art. 15, comma 13, della legge statale n. 108 del 1968 (cd. meccanismo del "doppio premio", cioè premio di maggioranza più eventuali seggi aggiuntivi per la coalizione di liste vincitrici). La necessaria armonia che deve sussistere tra statuto e legislazione elettorale, infatti, comporta che la possibilità di seggi aggiuntivi sia contemplata già dalla fonte statutaria, al limite anche tramite un rinvio alla legge. Dal che ne deriva l'illegittimità costituzionale della legge elettorale della Puglia (l. r. n. 2 del 2005), che prevedeva tale meccanismo in presenza di un numero fisso di consiglieri indicato dallo statuto regionale (sentenza n. 188).

Ancora una volta la Corte costituzionale analizza, inoltre, le questioni concernenti gli aspetti temporali dell'approvazione della legge elettorale regionale, che, alla luce della normativa transitoria di cui alla l. cost.

<sup>22</sup> Vedi la sentenza n. 383 del 2005.

<sup>23</sup> In questa *Rivista* vedi M. Michetti, *La Corte censura il potere sostitutivo statale in materia di "interventi urgenti e indifferibili" nel settore energetico*, n. 4, 2011.

<sup>24</sup> Così la sentenza n. 2 del 2010.

<sup>25</sup> In questa *Rivista* vedi G. D'Alberto, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, n. 1, 2012.

<sup>26</sup> In tal senso la sentenza n. 4 del 2010.

<sup>27</sup> Si vedano le sentenze nn. 196 del 2003, 2 del 2004, 188 del 2007.

n. 1 del 1999, deve essere successiva all'adozione del nuovo statuto; ciò, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo, evitando eventuali disfunzionalità che potrebbero comportare un condizionamento dello statuto da parte della legge elettorale<sup>28</sup>. Dunque, prima dell'approvazione statutaria, la legge regionale può modificare solo in aspetti di dettaglio la disciplina elettorale delle leggi statali vigenti<sup>29</sup>, essendo semmai discutibile il ricorso a tale modo di esercizio del potere legislativo. Ne consegue l'illegittimità della legge adottata dalla Regione Basilicata (l. n. 3 del 2010, modificata dalla l. n. 19 del 2010), per la parte recante disposizioni non di mero dettaglio, poiché approvata prima del nuovo statuto, senza prevedere il differimento della sua entrata in vigore all'adozione del nuovo statuto, come avvenuto, ad esempio, per le normative elettorali di Toscana e Marche (sentenza n. 45).

Da ultimo, la Corte ritorna anche sul tema delle incompatibilità, ribadendo il suo consolidato orientamento sulla disciplina di tali istituti in relazione alle cariche elettive regionali e presso gli enti locali<sup>30</sup>. Ciò precisato, poiché il cumulo tra l'ufficio regionale e quello locale è senz'altro suscettibile di compromettere il libero espletamento della carica o comunque i principi tutelati dall'art. 97 Cost. (sent. n. 294), il principio del divieto di cumulo degli incarichi s'impone alle Regioni, anche quelle ad autonomia speciale (sentt. nn. 294, 310).

#### *7. Le prerogative dei consiglieri regionali*

La Corte, infine, ha l'occasione di ribadire la propria giurisprudenza in materia delle prerogative dei consiglieri regionali, in particolare, dell'insindacabilità garantita dall'art. 122, quarto comma, Cost. (sent. n. 332).

La garanzia prevista dalla citata disposizione costituzionale non contempla un'esenzione dalla giurisdizione, ma un'immunità di tipo sostanziale<sup>31</sup>. Essa, infatti, è tesa a tutelare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni che ricadono nella sfera di autonomia del Consiglio regionale, non ad assicurare una posizione di privilegio ai consiglieri regionali. Dunque, il "mero esercizio" della giurisdizione civile nei confronti di un consigliere non può ritenersi, di per sé, lesivo della garanzia costituzionale. La Regione, infatti, può, censurare solo il "cattivo uso" della funzione giurisdizionale, mentre gli atti di mero impulso processuale o comunque privi di contenuto decisorio non hanno idoneità lesiva. Tra questi, nondimeno, non rientrano le pronunce sulle istanze istruttorie delle parti, le quali, pertanto, ben possono dar luogo a un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Va precisato che l'insindacabilità concerne tutte quelle attività che sono espressione di una funzione tipica, attribuita al Consiglio regionale dalla Costituzione o da altre fonti normative cui la stessa faccia rinvio<sup>32</sup>. In analogia con quanto previsto per i membri del Parlamento dall'art. 68, primo comma, Cost., inoltre, l'immunità va estesa anche ai comportamenti che, pur non rientrando fra gli atti tipici, siano collegati da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni consiliari; è il caso, della divulgazione esterna delle

<sup>28</sup> Così la sentenza n. 4 del 2010.

<sup>29</sup> In tal senso la sentenza n. 196 del 2003.

<sup>30</sup> In questa *Rivista* vedi [A. Sterpa, Il cumulo dei principi sul cumulo di mandati, n. 1, 2012.](#)

<sup>31</sup> Sul punto, tra le tante, vedi le sentenze nn. 391 e 392 del 1999, nn. 173, 195 e 235 del 2007.

<sup>32</sup> Cfr. le sentenze nn. 289 del 1997, 76 e 276 del 2001, 337 del 2009.



opinioni espresse in Consiglio regionale<sup>33</sup>. Ciò, però, a due condizioni: che vi sia una sostanziale corrispondenza tra i contenuti dell'atto tipico e della divulgazione e che sussista un legame di ordine temporale tra i due atti<sup>34</sup>. Ora, poiché le interrogazioni e le interpellanze sono senz'altro atti tipici, in quanto strumentali alle funzioni di controllo e di sindacato politico del Consiglio<sup>35</sup>, un articolo di stampa, praticamente contemporaneo e che in sostanza riproduca i contenuti dell'interrogazione, possiede il nesso funzionale in questione.

## 8. Conclusioni

La giurisprudenza costituzionale concernente i rapporti Stato-Regioni, dunque, presenta numerosi punti di continuità con la giurisprudenza precedente, senza che possano registrarsi innovazioni di particolare rilievo. Talune precisazione della Corte, tuttavia, appaiono di non poco momento, chiarendo la portata delle affermazioni di cui alle pronunce degli ultimi anni.

In particolare, in collegamento a quanto già rilevato per il 2010, si conferma il tentativo della Corte di trovare spazi per l'autonomia regionale soprattutto per l'erogazione dei servizi sociali; il che, come osservato, consente talune interferenze o meglio, il riempimento di spazi lasciati vuoti dalla legislazione statale. E' il caso delle politiche per gli immigrati, come già avvenuto nel 2010, nonché delle misure anti-discriminatorie, con la conseguente possibilità per le Regioni, pur nel rispetto delle prerogative statali, di ritagliarsi taluni margini d'intervento nell'ambito della regolazione dei rapporti inter-privati.

Un ulteriore chiarimento è stato poi posto riguardo ai rapporti tra lo statuto e la legge regionale, specie la legge sul sistema elettorale; la riserva alla competenza ripartita Stato-Regioni della disciplina elettorale regionale, infatti, non impedisce alla fonte statutaria di condizionare le scelte del legislatore in materia, in virtù di quella commistione tra criterio gerarchico e criterio di competenza nella regolazione dei rapporti tra le due fonti. Ciò quanto osservato a proposito dei meccanismi elettorali sui seggi aggiuntivi.

Ambigue, infine, risultano essere le affermazioni della Corte riguardo al principio di leale collaborazione, analizzato, lo si è visto, soprattutto nella forma dei pareri sugli schemi di decreto legislativo. Infatti, se da un lato si sottolinea come il rispetto di tale canone s'imponga al legislatore delegato anche in assenza di specifiche previsioni della legge delega, si legittimano anche forme di coinvolgimento "irrituale", sacrificando il rispetto del procedimento individuato dalla fonte legislativa alle esigenze di esercizio della delega da parte del Governo.

<sup>33</sup> Così la sentenza n. 391 del 1999.

<sup>34</sup> Sul punto si vedano le sentenze nn. 76 e 276 del 2001 e n. 221 del 2006.

<sup>35</sup> In tal senso le sentenze nn. 274 del 1995, 382 del 1998, 391 del 1999.