

Davide Monego

Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio ed uso distorto della legislazione

Ente di afferenza:

Università di Trieste (units)

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

SENTENZA 16 luglio 2014, n. 207 – *Pres. Cassese – Red. Coraggio* – Regione siciliana (avv. Valli) c. Pres. Cons. Min. (avv. Stato De Bellis) – *Giudizio di legittimità in via principale*.

Bilancio e contabilità pubblica – D.-l. 4 giugno 2013, n. 63 (Disposizioni urgenti per il recepimento della Direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90 – Aumento di gettito derivante dall'incremento di alcune autorizzazioni di spesa e di oneri derivanti da agevolazioni fiscali – Confluenza nel bilancio statale, con inclusione dei tributi riscossi nel territorio siciliano – Ricorso della Regione siciliana – Lamentata carenza delle condizioni, previste dallo statuto speciale, che consentono di derogare al principio di attribuzione alla Regione siciliana di tutte le imposte statali riscosse nell'isola – Violazione della speciale autonomia finanziaria garantita alla Regione – Illegittimità costituzionale parziale.

SENTENZA 18 luglio 2014, n. 209 – *Pres. Cassese – Red. Cartabia* – Pres. Cons. Min. (avv. Stato Giordano e Tidore) c. Regione Campania (avvocati Caravita di Toritto e Bove) – *Giudizio di legittimità in via principale*.

Tutela dell'ambiente – Disciplina degli scarichi in fognatura – Norme della Regione Campania – Previsione che l'autorità competente provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della domanda di autorizzazione allo scarico di acque reflue in fognatura e che, in caso di inadempienza, l'autorizzazione si intende temporaneamente concessa per i successivi sessanta giorni, salvo revoca – Contrasto con la norma statale, adottata nell'ambito

della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, secondo cui l'autorità competente provvede entro novanta giorni dalla ricezione della domanda – Contrasto con la norma statale che statuisce l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla materia ambientale – Normativa che appresta un livello di tutela ambientale inferiore a quello stabilito dalla legislazione statale – Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Caccia – Norme della Regione Campania – Calendario venatorio della Regione – Prevista adozione con regolamento avente validità triennale – Contrasto con la norma statale, adottata nell'ambito della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, che prevede l'approvazione con cadenza annuale – Illegittimità costituzionale.

Sanità pubblica – Norme della Regione Campania – Domande di accreditamento istituzionale presentate dalle strutture sanitarie e socio-sanitarie private – Previsione che, ove il numero ecceda il fabbisogno regionale programmato, si debba tener conto dell'ordine cronologico di acquisizione delle istanze – Ricorso del Governo – Ritenuto contrasto con il principio fondamentale secondo cui la revoca dell'accreditamento deve essere operata in misura proporzionale al concorso al superamento dei limiti apportato da strutture pubbliche, private non lucrative e private lucrative – Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute – Insussistenza – Erroneità del presupposto interpretativo – Disposizione riferita alle sole strutture private lucrative – Non fondatezza della questione.

SENTENZA 18 luglio 2014, n. 210 – Pres. Cassese – Red. Coraggio – Pres. Cons. Min. (avv. Stato Gentili) c. Regione Sardegna (avv. Luciani) – *Giudizio di legittimità in via principale*.

Usi civici – Norme della Regione Sardegna – Piano straordinario di accertamento demaniale – Delega ai Comuni per la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori, con attribuzione di poteri che ne comportano la cessazione – Possibile sostanziale progressiva sdemaniaizzazione degli usi civici sul territorio sardo in assenza di procedure che consentano allo Stato di far valere gli interessi di cui è portatore nella fase della formazione del piano straordinario di accertamento demaniale – Esorbitanza dalle competenze statutarie – Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio – Necessità di inserire nella disposizione impugnata la previsione di «tempestiva comunicazione del Piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali, affinché, lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti e l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi

beni non si producano prima, e al di fuori, del Piano paesaggistico regionale» – Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Usi civici – Norme della Regione Sardegna – Piano straordinario di accertamento demaniale – Delega ai Comuni per la ricognizione generale degli usi civici esistenti sui rispettivi territori – Previsione che i Comuni, previa intesa tra le parti interessate, possano «attuare» processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che «proporre» tali processi – Esorbitanza dalle competenze statutarie – Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e del paesaggio – Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Gli usi civici nelle Regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell’interesse nazionale

di ANNA SIMONATI

1. Con la sentenza n. 210 del 9 luglio 2014 la Corte costituzionale si pronuncia sulla legittimità della l.r. Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (*Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici*)¹, il cui art. 1 è stato impugnato in via principale con ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

In base a questa disposizione, spetta di regola alla giunta regionale emanare un Piano straordinario di accertamento demaniale, con cui si provvede alla ricognizione generale degli usi civici esistenti e si riportano su carte aggiornate i dati precedentemente noti². In deroga alla disciplina regionale vigente sulla distribuzione delle competenze amministrative, data la necessità di verificare e correggere l’accertamento pregresso degli usi civici, si stabilisce³ però eccezionalmente che per la prima volta il monitoraggio debba avvenire ad opera dei Comuni, mediante l’adozione e l’approvazione dei piani di valorizzazione di cui all’art. 9, l.r. 14 marzo 1994, n. 12⁴. Spetta ai Comuni anche

¹ Per quanto concerne l’evoluzione degli usi civici con particolare riferimento alla situazione sarda, v. soprattutto S. DELIPERI, *Gli usi civici e gli altri diritti d’uso collettivi in Sardegna*, in *Riv. giur. ambiente* 2011, 387 ss.

² V. art. 1, comma 1, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

³ V. art. 1, comma 2, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

⁴ Precisamente, secondo l’art. 8, l.r. Sardegna n. 12/1994, «sulla base dell’inventario generale dei terreni soggetti ad uso civico i Comuni singoli o consorziati, avvalendosi eventualmente della collaborazione tecnico – finanziaria delle amministrazioni provinciali o regionali, predispongono i piani di valorizzazione e di recupero delle terre ad uso civico ricadenti nelle rispettive circoscrizioni, finalizzati allo sviluppo sociale ed economico delle comunità interessate». Si stabilisce che i piani «possono prevedere per i terreni una destinazione diversa da quella cui questi sono

il potere di proporre permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti a tutela dell'interesse pubblico prevalente, ma la legge indica direttamente come ipotesi di sdemanializzazione la perdita oggettiva (o la mancata dimostrazione documentale) di destinazione boschiva o pascoliva dei terreni; inoltre, è consentito ai Comuni, previa intesa fra le parti, applicare la transazione giurisdizionale o comunque chiudere le controversie in corso⁵. Infine, si sancisce la decadenza immediata – a seguito della tempestiva approvazione da parte della Regione del piano straordinario comunale – dell'esito degli accertamenti svolti in passato e non confermati in seguito alla verifica più recente⁶.

Secondo il Governo, la norma è incompatibile con il combinato disposto degli artt. 9⁷ e 117, comma 2, lett. s), Cost.⁸, degli artt. 135⁹, 142, comma 1, lett. b)¹⁰, e 143¹¹, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, dell'art. 3, comma 1, lett. n), dello statuto regionale sardo¹² e dell'art. 6¹³ del suo decreto at-

soggetti qualora tale destinazione comporti, per la collettività interessata, un reale notevole vantaggio»; essi, comunque, «devono rispondere ai fini di pubblico interesse, non devono compromettere l'esistenza degli usi civici e non devono pregiudicare i diritti delle collettività utenti». In base all'art. 9 della legge, i piani di valorizzazione «sono adottati con deliberazione dei consigli comunali» e «sono approvati con decreto del Presidente della giunta regionale, su deliberazione della giunta medesima adottata su proposta dell'Assessore dell'agricoltura e riforma agro-pastorale».

⁵ V. art. 1, comma 3, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

⁶ V. art. 1, comma 4, l.r. Sardegna n. 19/2013 impugnato.

⁷ Come è noto, in base a questa disposizione «la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica» e «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

⁸ Come è noto, in base a questa disposizione rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

⁹ Questa disposizione disciplina i piani paesaggistici, emanati congiuntamente dalle Regioni e dal Ministero, come «piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici» (comma 1), aventi la funzione di riconoscere «gli aspetti e i caratteri peculiari, nonché le caratteristiche paesaggistiche» dei territori considerati e di indicarne «i relativi ambiti» (comma 2) e le «specifiche normative d'uso» (comma 3, ripreso più dettagliatamente nel successivo comma 4).

¹⁰ In base a questa disposizione, le «zone gravate da usi civici» sono automaticamente ritenute di interesse paesaggistico e tutelate *ex lege*.

¹¹ Questa disposizione descrive il contenuto del piano paesaggistico.

¹² Si tratta della l.c. 26 febbraio 1948, n. 3. Il testo dell'art. 3, comma 1, lett. n), è riportato *infra*, nel testo, par. 2.

¹³ Precisamente, l'art. 6, d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 ha determinato il trasferimento alla Regione delle funzioni «già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della Pubblica Istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero per i Beni culturali e ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri Ministeri», ivi comprese «la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici».

tuativo. Nel ricorso, si rileva che la previsione impugnata comporterebbe la graduale estinzione dei diritti di uso civico radicati sul territorio, in tal modo interferendo sulla tutela del paesaggio, materia di competenza esclusiva del legislatore statale. Si lamenta, inoltre, che la sdemanializzazione concerne indiscriminatamente tutti i terreni gravati da uso civico quale conseguenza della perdita della destinazione pascoliva o boschiva, che però non è incompatibile con la permanenza di rilievo paesaggistico del bene. Infine, la norma regionale scardinerebbe illegittimamente il sistema della pianificazione territoriale, in cui la ricognizione degli usi civici spetta congiuntamente allo Stato e alla Regione.

La Consulta non condivide la tesi opposta dal legislatore sardo, che sottolinea soprattutto la natura dichiarativa della ricognizione effettuata (in prima battuta dal Comune e quindi dalla Regione) e nota come l'autorità nazionale disponga comunque di strumenti vincolistici *ad hoc* per salvaguardare il valore ambientale dei suoli. L'art. 1, l.r. n. 19/2013 è, pertanto, annullato.

2. In primo luogo, merita un cenno la questione – affrontata dalla Corte in via preliminare e risolta negativamente – relativa all'ammissibilità dell'intervento in giudizio di un consorzio.

Come pure la Consulta ricorda¹⁴, l'orientamento restrittivo deriva dalla limitazione normativa della legittimazione a partecipare al processo su ricorso in via principale ai soli soggetti investiti di potestà normativa¹⁵ e ha

¹⁴ V. *Considerato in diritto*, 4.

¹⁵ Il problema si è posto, in dottrina, con riferimento all'ammissibilità dell'intervento nel giudizio in via principale di Regioni diverse da quella che è parte nel processo. In proposito v., per esempio: E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, e G. GUZZETTA, *Variazioni in tema di intervento delle Regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi. Atti del seminario di Milano svoltosi il 16 e 17 maggio 1997*, Torino 1998, rispettivamente 225 ss. e 458 ss.; nonché R. ROMBOLI, *Il processo costituzionale: il contraddittorio. Premessa*, in *Foro it.* 1997, V, 309 s., i quali concordano sull'opportunità di ammettere l'intervento, adesivo o *ad opponendum*, di Regioni diverse da quella che abbia impugnato la legge statale, rispettivamente per condividere e appoggiare le ragioni del ricorso o per contrastarle. Si osserva, infatti, che l'interesse a partecipare al giudizio sorge in loro capo solo in seguito alla presentazione del ricorso. Pare di poter dire che le medesime considerazioni sembrerebbero applicabili anche ai casi di ricorso presentato dal Governo in via principale, dal momento che la Corte potrebbe estendere l'effetto della sua eventuale pronuncia di incostituzionalità a leggi regionali diverse da quella impugnata ma identiche nel contenuto. In generale, sulla legittimazione a partecipare al giudizio di costituzionalità, v. anche C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 228 ss.;

trovato costante applicazione nella giurisprudenza pregressa¹⁶. In effetti, guardando al passato, può riscontrarsi che l'occasione per accogliere impostazioni più estensive si è prospettata in sede di conflitto di attribuzioni, ove la Consulta non ha escluso l'intervento di soggetti controinteressati rispetto al ricorrente¹⁷.

Nel caso esaminato nella sentenza in commento, peraltro, il consorzio intervenuto si trova in una posizione obiettivamente assai debole, in quanto titolare di diritti «localizzati» addirittura in ambito territoriale diverso da quello regionale sardo. Pertanto, non era certo questo il momento perché la Consulta ritornasse sulle posizioni fino ad ora espresse.

S. AGOSTA, «Soggetti» ed «oggetti» del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in *Consulta online*, <http://www.giurcost.org/studi/agosta>, in particolare Parte seconda, 2 (consultato il 4 gennaio 2015); M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in <http://www.giurcost.org/studi/d'amico.html>, 2006, in particolare 5 (consultato il 4 gennaio 2015).

¹⁶ V. per esempio, nella giurisprudenza recente, C. cost., 19 luglio 2013, n. 220, in *Foro it.* 2013, 10, I, 2706, con nota di R. ROMBOLI; v. anche le note di S.M. CICCONE, *Conversione in legge mascherata e violazione del giudicato costituzionale*, in <http://www.osservatorioaic.it/conversione-in-legge-mascherata-e-violazione-del-giudicato-costituzionale.html>, dicembre 2013, di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale si pronuncia sul modo d'uso del decreto-legge*, in <http://www.giurcost.org/studi/dickmann.pdf>, di F. FABRIZZI, *Il problema è il metodo – Brevissime considerazioni in tema di riforma delle Province (e non solo)*, in <http://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=22870>, di F. FANASCA, *Prime valutazioni in ordine al comunicato stampa della Corte costituzionale relativo alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20-bis, del d.-l. n. 201/2011 e degli artt. 17 e 18 del d.-l. n. 95/2012, in materia di riforma e riordino delle Province*, in <http://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=22856&dpath=document&dfile=09072013125930.pdf&content=Prime+valutazioni+in+ordine+al+comunicato+stampa+della+Corte+costituzionale+in+materia+di+riforma+e+riordino+delle+Province++stato++dottrina++>, di A. SAITTA, *Basta legalità! Interpretiamo lo spirito del tempo e liberiamo lo sviluppo!*, in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2013/0024_nota_220_2013_saitta.pdf, 23 settembre 2013 (tutti consultati il 9 gennaio 2015). Il punto di partenza dell'evoluzione giurisprudenziale risale però a C. cost., ord. 30 maggio 1956 (in *Giur. cost.* 1956, 11), poi confermata da C. cost. 13 febbraio 1995, n. 35 (in *Giur. cost.* 1995, 369) e da C. cost. 7 ottobre 1999, n. 382 (in *Giur. cost.* 1999, 2941). Cfr. per esempio, per trarne una serie di indizi in senso diametralmente opposto: C. cost. 22 maggio 1987, n. 182 (in *Giur. cost.* 1987, 1319); C. cost. 17 dicembre 1987, n. 517 (ivi, 3351); C. cost. 27 dicembre 1991, n. 482 (ivi, 1991, 3883).

¹⁷ V., per esempio, C. cost. 30 giugno 1988, n. 743, in *Giur. cost.* 1988, 3398. In dottrina v., sul punto, per esempio: M. D'AMICO, *Una novità nei giudizi per conflitto di attribuzione: compare il «controinteressato»*, in *Il diritto della Regione* 1989, 129 ss.; V. ANGIOLINI, *Conflitto costituzionale di attribuzioni e controinteressato: la Corte (forse) fa il primo passo*, in questa *Rivista* 1989, 1171 ss.; E. ROSSI, *I giuristi alla conquista della Marmolada*, in *Foro it.* 1988, I, 3185 ss.

La seconda questione preliminare affrontata nella sentenza concerne l'asserita (da parte della Regione) continuità fra la legge del 2013 e la l.r. n. 12/1994, che disciplina il potere regionale esercitabile in materia di usi civici.

La Consulta si limita a constatare come fra le due normative non possa esservi una relazione di omogeneità, poiché quella successiva esplicitamente si pone in deroga a quella più risalente. In realtà, pare di poter dire che l'obiezione opposta dalla Regione Sardegna sottende forse un ragionamento più complesso. Dato che le disposizioni impugnate palesemente sono eccezionali rispetto al quadro normativo vigente, la coerenza indicata dalla Regione si potrebbe ravvisare piuttosto rispetto al potere legislativo (ampiamente inteso) esercitato con l'emanazione della legge del 1994.

Quest'ultima, all'art. 1, pone fra le sue finalità la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali in materia di usi civici (e la distribuzione delle competenze specifiche fra i vari organi), per garantirne la sopravvivenza e assicurare «la partecipazione diretta dei Comuni alla programmazione ed al controllo dell'uso del territorio», in vista della tutela degli interessi delle popolazioni locali, anche mediante la salvaguardia delle potenzialità produttive dei suoli¹⁸. Ora, la disposizione annullata con la sentenza n. 210/2014, se pur dotata di contenuto dichiaratamente eccezionale, sul piano sistematico certamente si poneva nell'ambito delle finalità generali perseguite dal legislatore sardo già nel 1994, anche con riferimento alla configurazione del ruolo dei Comuni. Del resto, l'art. 3 dello statuto speciale attribuisce alla Regione la potestà legislativa (da esercitarsi «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica») in materia di *usi civici*: pare di poter ritenere che questa locuzione ricomprenda, fra l'altro, l'istituto degli usi civici. La Corte costituzionale non valorizza del tutto tale ampio riferimento. Analogamente, essa non si sofferma sulla circostanza che, nella l.r. n. 12/1994, la competenza sul procedimento relativo all'accertamento (meramente dichiarativo) della persistenza degli usi civici sul territorio sardo è attribuita congiuntamente alla Regione e ai Comuni¹⁹. In pro-

¹⁸ V. art. 1, l.r. Sardegna n. 12/1994, che rinvia al combinato disposto degli artt. 3, lett. *n*), e 6 dello statuto speciale.

¹⁹ V. l.r. Sardegna n. 12/1994, artt. 4-7, in base al quale spetta all'assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, attraverso l'ufficio regionale per gli usi civici, individuare le aree gravate da uso civico, con l'ausilio dei Comuni direttamente interessati ed eventualmente di tecnici esperti della materia. I decreti emessi dall'assessorato sono trasmessi ai Comuni, che provvedono alla loro pubblicazione nell'albo pretorio in vista della possibile presentazione di impugnazione. L'assessorato approva anche l'inventario regionale delle terre civiche, che costituisce la base per la programmazione degli interventi di utilizzazione, recupero e valorizzazione.

spettiva sistematica, anche il profilo ora indicato dimostra in un certo qual modo la continuità fra la disciplina regionale «generale» in materia di usi civici e la normativa del 2013, che in sostanza aveva dilatato competenze comunali non estranee all'impianto complessivo della l.r. n. 12/1994.

Tuttavia, accogliendo in pieno la sollecitazione proveniente dalla ricostruzione proposta nel ricorso presentato dal Governo, la Consulta preferisce valutare la legittimità della previsione impugnata esclusivamente alla luce della (ormai, sedimentata) riconducibilità della disciplina degli usi civici alla tutela del paesaggio, dell'ambiente e dell'ecosistema.

3. Il fattore decisivo nella pronuncia in commento è rappresentato dalla qualificazione come «grande riforma economico-sociale» del combinato disposto degli artt. 135, 142 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Questo orientamento sostanzialmente corrisponde alla linea costantemente seguita dalla Consulta, che da circa un trentennio riconosce, così, natura vincolante – anche nei confronti dei legislatori regionali ad autonomia speciale²⁰ – alle disposizioni nazionali in materia di tutela paesaggistica²¹.

Nella sentenza n. 210/2014 la Corte costituzionale ripercorre per sommi capi l'evoluzione normativa e sistematica degli usi civici²², il cui punto di

²⁰ Le norme di riforma economica e sociale sono richiamate da tutti gli statuti speciali come limite alla potestà legislativa regionale primaria in materia (tra l'altro) di usi civici. Oltre alla l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 3, lett. *n*), già richiamata, v.: l. cost. 31 gennaio 1963, n. 29 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), art. 4, in particolare n. 4; d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), artt. 4 e – con riferimento alle competenze legislative esclusive delle Province autonome di Trento e Bolzano – 8, n. 7; l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), art. 2, lett. *o*). V. anche R. d.lgs. 15 maggio 1946, n. 133 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), art. 14, lett. *c*), dove però si parla testualmente di «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano», utilizzando un'espressione palesemente più restrittiva.

²¹ Per esempio, v. C. cost., 27 giugno 1986, n. 151, in *Foro it.* 1986, I, 2690, con note di M.R. COZZUTO QUADRI, *Stato, Regioni e tutela ambientale: la l. 431/85 supera il vaglio della Corte costituzionale*, e B. CARAVITA, *La giurisprudenza costituzionale in tema di norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, ove la Corte precisa che il carattere di grande riforma economico-sociale non dipende dalla qualificazione normativa o proveniente dalle autorità, ma dalla natura obiettiva delle regole in questione, che spetta alla stessa Consulta accertare. V. anche C. cost., 25 luglio 1984, n. 219, in *Rass. Avv. Stato* 1984, I, 645.

²² La dottrina in proposito è particolarmente ricca. A mero fine esemplificativo, v., per esempio: S. PACE, *Usi civici, Associazioni agrarie e Comunità familiari nella Regione Trentino-Alto Adige*, ICA, Trento 1975, 3 ss.; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano 1965, II, 666 ss.; G. FLORE, A. SINISCALCHI, G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano 1956, 3; S. MAZZOLI,

partenza è costituito dalla loro rilevanza esclusivamente a fini di produzione agricola²³ (tanto che il legislatore originariamente ne aveva di fatto predisposto la progressiva scomparsa, a fini di razionalizzazione complessiva del sistema), ma è poi approdato alla loro rivitalizzazione in quanto strumenti di tutela ambientale²⁴. La Consulta sottolinea dunque come, anche nella

Usi civici, in www.dirittoegiustizia.it, 29 giugno 2006 (consultato il 9 gennaio 2015). In termini ricostruttivi più generali, v., per esempio: U. PETRONIO (voce), *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano 1992, 930 ss., nonché ID., *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. CORTESE (a cura di), *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985, Milano 1988, 491 ss.; M.A. LORIZIO, *Il riordino degli usi civici*, in *Giorn. dir. amm.* 1995, 609 ss., nonché ID. (voce), *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXII, Roma 1994; A. GERMANÒ, *Carneade, chi era costui? Ovvero degli usi civici*, in *Riv. agr.* 1994, 209 ss. Inoltre, v.: A. PALERMO (voce), *Usi civici*, in *Nov. Dig. it.*, vol. XX, Torino 1975, 209 ss.; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; M. ZACCAGNINI, A. PALATIello, *Gli usi civici*, Napoli 1984; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova 2000; AA.VV., *Atti del Convegno sugli usi civici di Roma 1-2 giugno 1989*, Milano 1990; O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuale e prospettive. Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, Milano 1991; AA.VV., *Atti del Convegno su demani civici e risorse ambientali di Viareggio 5-7 aprile 1991*, Napoli 1992; F. MARINELLI, *I settant'anni della l. 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. civ.* 1997, II, 227 ss.; A. SIMONATI, *La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in questa *Rivista* 1998, 1479 ss.; AA.VV., *Atti della riunione scientifica sulle terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema di Trento 7-8 novembre 1998*, Padova 2000; P. VITUCCI, *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, in *Riv. dir. civ.* 2002, II, 579 ss.; P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.* 2003, 183 ss.; C. ALVISI, *Usi civici*, in *Contr. e impresa* 2005, 825 ss.; D. PACE, *Demani e usi civici trentini: natura origine e gestione*, in AA.VV., *Atti del Convegno di Castello Tesino, 17 marzo 2006, Trento*, in http://www.Regione.taa.it/archivi/conv/usi_civici/video/Demani%20civici%20ed%20usi%20civici%20in%20Tesino.pdf, 1 ss. (consultato il 9 gennaio 2015).

²³ Il problema della legittimità dello sfruttamento economico del suolo gravato da uso civico e delle sue corrette modalità di gestione, anche con riferimento alla portata del potere pianificatorio degli enti locali, è affrontato, per esempio, in O. FANELLI (a cura di), *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive* cit., soprattutto da M. SAMPERI, *Le utilizzazioni naturalistiche dei beni civici*, ivi, 153 ss.; e da P. FEDERICO, *L'utilizzazione delle terre civiche: prospettive di riforma*, ivi, 193 ss. Inoltre, v. F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni (atto terzo)*, in *Giust. civ.* 1998, 2, 329 ss., 329 ss.

²⁴ V. in proposito, per esempio: P. GROSSI, «Un altro modo di possedere». *L'ermersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi* cit.; A. PASSARELLI, *La legislazione in materia di usi civici quale strumento di tutela dell'ambiente*, in AA.VV., *Unità della giurisdizione e tutela dell'ambiente*, Atti del Seminario di studio (Latina, 1-3 marzo, 1985), Milano, 1986, 122 ss.; U. PETRONIO (voce), *Usi civici* cit., 930 ss.; M. DE PAOLIS, *Diritti di uso civico e ambiente*, in *Ambiente: consigli e pratica*

propria giurisprudenza, sia stata gradualmente accolta la ricostruzione degli usi civici (oggi pacifica) come istituti aventi prevalentemente una finalità di salvaguardia paesaggistica del territorio²⁵. In tale prospettiva, è evidentemente agevole ricondurre la relativa attività legislativa alla competenza esclusiva dello Stato *ex art. 117, comma 2, lett. s)*, Cost., compatibilmente anche con quanto previsto nell'art. 9 Cost.²⁶

per l'impresa, IX, 1995, 37 ss.; F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni (atto terzo)* cit., 329 ss.; M. CAMPOLO, *Interessi ambientali e pianificazione del territorio*, ESI, Napoli 1999; A. RALLO, *Funzione di tutela ambientale e procedimento amministrativo*, Napoli 2000; A. CROSETTI, *La tutela ambientale dei beni culturali*, Padova 2001; P. PROVENZALI, *Usi civici*, in S. NESPOR, A.L. DE CESARIS (a cura di), *Codice dell'ambiente*, Milano 2003, pp. 1784 ss.; P. NERVI, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Dir. giur. agr. e dell'ambiente* 1997, 377 ss.; G. DI GENIO, L. DE VITA, *Promozione degli usi civici e tutela ambientale*, in *Archivio Scialoja-Bolla* 2005, n. 1, 147 ss. Recentemente v., per esempio, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano 2013, in più punti; E. BOSCOLO, *Oltre il territorio: il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. e app.* 2014, 2, 129 ss. È particolarmente interessante – e in parziale controtendenza – P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico* cit., 183 ss., il quale ritiene che, in realtà, la vocazione «paesaggistica» degli usi civici fosse chiara già al legislatore del 1927.

²⁵ V., per esempio, C. cost. (25 marzo) 1 aprile 1993, n. 133, in *Dir. giur. agr. ambiente* 1993, II, 278, con nota di A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi civici quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*, e in *Riv. giur. ambiente* 1993, con nota di C. SANTORIELLO, *La promovibilità d'ufficio dei giudizi davanti ai Commissari degli usi civici ancora una volta all'esame della Corte costituzionale*, 700 ss. V. anche C. cost. (8 febbraio) 20 febbraio 1995, n. 46, in *Giur. cost.* 1995, 413 ss.; C. cost., ord. 18 marzo 1999, n. 71 (in *Giur. cost.* 1999, 804 ss.), C. cost., ord. 22 luglio 1998, n. 316 (in *Giur. cost.* 1998, 2321 ss.) e C. cost., ord. 8 maggio 1998, n. 158 (in *Giur. cost.* 1998, 1398 ss.). V. poi C. cost., ord. (9 luglio) 22 luglio 1998, n. 316, in *Giur. cost.* 1998, II, 2321 ss. Più recentemente, v. C. cost. 18 aprile 2008, n. 104, in *Giur. cost.* 2008, 2, 1318. Inoltre, v. C. cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719 (in *Giust. civ. mass.* 1995, fasc. 12); cfr. C. cass., SS.UU., 28 gennaio 1994, n. 858 (in *Giust. civ.* 1994, I, 86 ss., con nota di E. CASAMASSIMA, *Soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio nei giudizi di competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 1207 ss., di E. DI SALVO, *Fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici?*, *ivi*, 1994, I, 637 ss., di F. PAOLICELLI DI SALVO, *Il «revirement» delle sezioni unite della Corte di cassazione circa l'interpretazione della norma che regola i poteri del commissario per gli usi civici*, *ivi*, 1994, I, 634 ss., e di F. MARINELLI, *Giurisdizione d'ufficio del commissario degli usi civici: una coraggiosa sentenza delle sezioni unite*, *ivi*, 1994, I, 1526 ss.). Infine, v. C. cass., SS.UU., 23 febbraio 2001, n. 68 (in *Dir. e giur. agr.* 2001, 448, con nota di L. AMENDOLA, *Confermato dalla Cassazione il potere del Commissario per la liquidazione degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione*).

²⁶ V., per esempio, C. cost. 7 novembre 2007, n. 367, in *Giur. cost.* 2007, 6, 4075, con nota di D. TRAINA, *Il paesaggio come valore assoluto*, ed E. FURNO, *La Corte costituzionale «salva» la cogestione in materia paesaggistica, ma non scioglie il nodo del rapporto tra Stato e Regioni*.

L'unica precisazione richiesta dal coinvolgimento di Regioni a statuto speciale o Province autonome deriva dalla necessità di tenere conto del contenuto degli statuti²⁷. Ora, poiché (come si è detto) la previsione dell'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio è costantemente ricondotta dalla Consulta²⁸ alle norme di grande riforma economico-sociale e queste ultime (*ex art. 3, l.c. n. 3/1948*) rappresentano un limite alla potestà legislativa della Regione Sardegna, evidentemente ne deriva che la disciplina nazionale del piano paesaggistico dettata in quella sede vincola, alla luce dello statuto regionale, anche il legislatore sardo.

4. Dopo aver ravvisato, alla luce della ricostruzione svolta, la compresenza di attribuzioni legislative regionali e statali, la Consulta ne trae delle conseguenze immediate sul piano dello svolgimento dei poteri amministrativi, indicando la necessità che su questo fronte sia individuato «un modello procedimentale che permetta la conciliazione degli interessi che sono [...] sottesi» ai due «ambiti competenziali»²⁹.

È interessante notare, in primo luogo, come il procedimento (e il coinvolgimento in quella sede dei soggetti istituzionalmente depositari della cura degli interessi coinvolti) sia indicato come la sede privilegiata del coordinamento fra funzioni di livello diverso. Questo dato, infatti, va inserito nel contesto complessivo della giurisprudenza della Corte, ove – nonostante al rispetto del «giusto procedimento» non sia riconosciuto fondamento costituzionale diretto³⁰ – emerge la progressiva configurazione della procedimentalizzazione come regime generale dell'azione amministrativa³¹.

²⁷ V., per esempio, C. cost., 14 novembre 2007, n. 378, in *Riv. giur. edil.* 2008, 1, I, 23, nonché C. cost., 7 febbraio 2012, n. 18, in *Foro it.* 2012, 4, I, 1002.

²⁸ V., per esempio: C. cost., 10 febbraio 2006, n. 51, in *Foro it.*, 2006, 11, I, 2988; C. cost., 25 maggio 2009, n. 164, in *Giur. cost.* 2009, 3, 1837; C. cost., 22 luglio 2009, n. 226, in *F. amm. – C.d.S.* 2009, 7-8, 1622; C. cost., 23 marzo 2012, n. 66, in *F. amm. – C.d.S.* 2012, 5, 1051; C. cost., 24 luglio 2012, n. 207, in *Giur. cost.* 2012, 4, 3017.

²⁹ V. *Considerato in diritto*, 9.

³⁰ V. soprattutto C. cost., 2 marzo 1962, n. 13, in *Giur. cost.* 1962, 126 ss., con nota di V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e «giusto procedimento»*.

³¹ V. per esempio: C. cost., 21 marzo 1989, n. 143, in *Giur. cost.* 1989, 680; C. cost., 2 febbraio 1990, n. 41, in *Cons. St.* 1990, II, 207; C. cost., 29 aprile 1993, n. 204, in questa *Rivista* 1994, 371, C. cost., 1 giugno 1995, n. 220, in *Foro it.* 1996, I, 47; C. cost., 3 giugno 1998, n. 211, in *Foro it.* 1998, I, 2049. In dottrina, a questo proposito, v., per esempio: M.C. CAVALLARO, *Il giusto procedimento come principio costituzionale*, in *F. amm.* 2001, 1836 ss.; A. CARDONE, *Procedimento amministrativo e partecipazione: giurisprudenza amministrativa e costituzionale e concezioni dell'idea di giustizia*, in *Dir. Pubbl.* 2009, 231 ss.; N. LONGOBARDI, *Il principio del «giusto procedimento» come limite al legislatore*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dibattiti/amministrazione/longobardi.html>, 2004 (consultato il 5 gennaio 2015); G. COLAVITTI, *Il*

In secondo luogo, nella decisione in commento la Consulta parrebbe desumere dalla coesistenza di competenza normativa statale e regionale (alla luce dello statuto speciale di autonomia) la corrispondente necessaria cooperazione fra livelli istituzionali nell'esercizio delle funzioni amministrative³². La riflessione si fonda sulla natura e sulla consistenza dei distinti interessi di cui la legislazione nazionale e quella sarda si fanno rispettivamente portatrici e richiede che la loro armonizzazione avvenga sul piano delle modalità dell'intervento sul territorio delle varie autorità.

Secondo la difesa sarda, tale esigenza si sarebbe potuta soddisfare con il ricorso agli strumenti dell'intesa fra la Regione e lo Stato (tramite i Ministeri per i Beni e le Attività culturali e dell'Ambiente), richiesta nelle regole per l'approvazione del piano paesaggistico³³. Precisamente, in quella sede lo Stato, ove l'esito dell'accertamento straordinario di cui all'art. 1, l.r. n. 19/2013 avesse condotto alla soppressione dell'uso civico, avrebbe potuto decidere di apporre sull'area interessata un altro vincolo, in applicazione dell'interesse alla tutela ambientale di cui è depositario. La Consulta non condivide questa opinione e ritiene che, nel caso sottoposto alla sua attenzione, l'inserimento o l'esclusione dell'area (nei piani di valorizzazione) dal novero di quelle gravate da uso civico fosse di per sé suscettibile di produrre effetti immediati e irreversibili sul fronte della qualificazione giuridica del terreno e della tutela predisposta.

Ma c'è di più. Il punto saliente dell'argomentazione, infatti, sta nell'obiezione opposta al rilievo per cui l'amministrazione centrale avrebbe potuto recuperare in pieno il proprio ruolo deliberativo, pur a fronte dell'eliminazione dell'uso civico nel piano di valorizzazione, tramite l'apposizione sul fondo di un vincolo di diversa natura. La Corte nota che tale forma di tutela ha una portata meramente negativa, incentrata sul divieto di realizzare interventi modificativi nell'area. Al contrario, l'interesse pubblico connesso ai suoli gravati da uso civico è adeguatamente protetto non tanto impedendovi qualsiasi attività, quanto piuttosto regolandone (e incentivandone) la cura attiva da parte delle popolazioni radicate sul territorio, che dalla perdurante vitalità dell'uso civico traggono i maggiori vantaggi e uti-

«giusto procedimento» come principio di rango costituzionale, in <http://archivio.rivistaiaic.it/dibattiti/amministrazione/colavitti.html>, 2005 (consultato il 5 gennaio 2015).

³² Sulla necessaria cooperazione fra livelli istituzionali centrale e periferici, in particolare nel settore della tutela ambientale-paesaggistica, v. per esempio con particolare chiarezza, C. cost., 27 luglio 1992, n. 366, in questa *Rivista* 1993, 1231, con nota di M. MALO, *Appunti sulla organizzazione collaborativa fra Stato e Regioni*, e di M. MARPILLERO, *I nuovi enti parco e l'autonomia regionale: la Corte consolida il modello cooperativo fondato sulle norme di attuazione per le Regioni speciali*; v. anche C. cost., 1 giugno 2006, n. 213, in *Foro it.* 2007, 9, I, 2303.

³³ V. *Considerato in diritto*, 9.1., ove si fa riferimento all'istituto dell'accordo fra amministrazioni di cui all'art. 15, l. n. 241/1990.

lizzandolo costantemente ne assicurano la conservazione. In tal modo, è pienamente protetto l'interesse dell'intera collettività – riconosciuto anche dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (che la Consulta richiama)³⁴ – alla conservazione degli usi civici quali istituti di raccordo fra «profili economici, sociali e ambientali», che concorrono al mantenimento dell'ambiente antropico, con particolare riferimento alla sua valenza paesaggistica³⁵.

Proprio alla luce di queste considerazioni la Consulta ritiene che il coinvolgimento del livello istituzionale centrale non possa legittimamente avvenire *a posteriori*, ma debba al contrario essere anticipato al momento della redazione del piano straordinario di accertamento demaniale. Esso, dunque, deve essere tempestivamente comunicato allo Stato per consentire alle competenti autorità nazionali di attivarsi, affinché la modificazione del regime giuridico dei beni di uso civico non avvenga al di fuori del piano paesaggistico regionale.

Per completezza, va detto che l'automatismo tendenziale previsto nella disposizione censurata dalla sentenza in commento avrebbe forse potuto essere ricondotto a parametri di semplificazione procedimentale³⁶, espressione del principio di buon andamento dell'attività amministrativa. A ben vedere, tuttavia, la scelta effettuata dal legislatore sardo risultava incompatibile con la complessità che contraddistingue, sul piano funzionale e teleologico, l'istituto dell'uso civico. L'interesse alla sopravvivenza degli usi civici radicati sul territorio, infatti, è riconducibile sia alle comunità locali, sia alla collettività nazionale. Indubbiamente il legame con la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema rispecchia un'esigenza comune a entrambi gli ambiti soggettivi. Nel contempo, però, le popolazioni che usufruiscono direttamente del terreno (o che, al contrario, hanno ormai perso la percezione dell'utilità prodotta dal suo sfruttamento collettivo) rappresentano aspirazioni (correlate, per esempio, all'auspicato sviluppo economico dell'area) potenzialmente assai diverse e a volte addirittura contrastanti rispetto a quelle della totalità dei consociati. In tale prospettiva, il mancato coinvolgimento attivo delle istituzioni centrali nell'assunzione delle decisioni circa la sopravvivenza dell'uso civico appare irragionevole e ingiustificato.

³⁴ V., per esempio, C. cass., 16 febbraio 2011, n. 3811, in *Riv. giur. edil.* 2011, 4, I, 881; nel testo della sentenza in commento, v. *Considerato in diritto*, 9.2.

³⁵ V., per esempio, C. cost., 20 febbraio 1995, n. 46 (in *Riv. giur. amb.* 1996, 73, con nota di M. NUNZIATA, *Costituzionalmente legittimo riconoscere l'autonomo potere di esercitare ex officio la propria giurisdizione ai commissari agli usi civici*).

³⁶ In proposito, v. per esempio F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni (atto terzo)* cit., 329 ss., il quale afferma che il principio di semplificazione, che contraddistingue le riforme del diritto amministrativo a partire dagli anni Novanta del ventesimo secolo, non può oggi non permeare anche la disciplina degli usi civici.

5. Secondo la Corte, un ulteriore profilo di illegittimità emerge dal comma 3 dell'art. 1, l.r. Sardegna n. 19/2013, in cui era previsto il potere dei Comuni di disporre direttamente (previo accordo fra le parti) l'estinzione delle liti pendenti relative a terreni gravati da uso civico. Tale disposizione, infatti, era evidentemente suscettibile di incidere sulla ricognizione effettuata dal piano straordinario, ma non assicurava il coinvolgimento nella fattispecie dell'amministrazione statale. I Comuni, però, possono legittimamente esercitare al più un ruolo di matrice meramente propositiva, mentre non può essere loro consentito di pronunciare l'ultima parola in via del tutto autonoma circa la sopravvivenza dell'uso civico. Inoltre, l'art. 6 dello statuto speciale sardo attribuisce alla Regione la competenza amministrativa «nelle materie nelle quali ha potestà legislativa [...] salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica»³⁷.

In prospettiva, per così dire, «sistematica», ci si può domandare se la sentenza in commento sia pienamente in linea con la giurisprudenza costituzionale precedente o si ponga al contrario, almeno parzialmente, in controtendenza.

A prima vista, parrebbe di poter ravvisare una discrepanza essenziale rispetto a qualche sentenza più risalente. In quelle pronunce, alcune norme regionali sono state ritenute illegittime in quanto non sufficientemente garantistiche proprio del ruolo regionale³⁸, mentre nella decisione del 2014 si lamenta che l'orientamento seguito dal legislatore sardo tutela in maniera troppo debole la competenza degli organi dello Stato. In realtà, è possibile individuare un nesso fra il passato e il presente, nell'intento di salvaguardare la complessità teleologica che contraddistingue l'identità giuridica dell'uso civico e si rispecchia attualmente nella molteplicità degli interessi pubblici – variamente radicati a livello istituzionale – che necessariamente devono trovare spazio (*a priori*) nelle valutazioni amministrative relative alla gestione del territorio.

Se, quindi, non sfugge l'elemento di continuità con le decisioni precedenti, è necessario nel contempo segnalare, per completezza, come in passato la Corte abbia attentamente valorizzato la posizione della Regione, quale ente che, proprio per la sua collocazione intermedia fra il Comune (in cui si trovano le popolazioni immediatamente coinvolte nello sfruttamento dell'uso civico) e lo Stato (depositario delle competenze normative in materia di pro-

³⁷ La stessa disposizione precisa, inoltre, che la Regione «esercita altresì le funzioni amministrative che le siano delegate dallo Stato».

³⁸ V., per esempio: C. cost. (21 aprile) 5 maggio 1988, n. 511 (in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>, consultato il 4 gennaio 2015) e C. cost. 25 maggio 1992, n. 221 (in questa *Rivista* 1993, 450, con nota di S. MARTINI, *Alienabilità delle terre civiche: la Corte costituzionale fa un passo avanti*), che hanno riconosciuto la legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi regionali concernenti la «sclassificazione» dei terreni gravati da uso civico quando questi avessero di fatto perso irrevocabilmente le loro caratteristiche.

tezione dell'ambiente), è in grado di mediare adeguatamente fra le diverse istanze, cogliendo comunque le specificità locali. Infatti, sono state rigettate questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni che riconoscevano alla Regione il potere di determinare le procedure per la classificazione delle terre gravate da uso civico, le quali, in seguito a situazioni fattuali ormai sedimentate, avessero definitivamente perso la conformazione fisica e la destinazione funzionale agraria, boschiva o pascoliva³⁹. Va detto, però, che in quei casi il relativo potere amministrativo restava incardinato al livello regionale⁴⁰, mentre nel caso che costituisce l'oggetto della sentenza del 2014 la Consulta contesta alla legge regionale impugnata, fra l'altro, l'eccessiva dilatazione del potere assegnato ai Comuni. Non si tratta di un fattore irrilevante, poiché da tempo in dottrina si prospetta il rischio che l'indiscriminata espansione dell'influenza comunale sulle decisioni relative alla sopravvivenza degli usi civici possa alimentare forme distorte di «campanilismo», suscettibili di allontanare pericolosamente la percezione dell'uso civico dalla vocazione ambientalistica sua propria, che oggi ne rappresenta probabilmente la principale e peculiare funzione giuridica⁴¹. In altri termini, la diffidenza nei confronti dell'idoneità del Comune a rappresentare adeguatamente l'interesse pubblico senza il contestuale coinvolgimento di altri livelli istituzionali – che è già affiorata nella giurisprudenza della Consulta⁴² – parrebbe derivare dal legame fra gli usi civici come strumenti di tutela del patrimonio paesaggistico e la titolarità del corrispondente interesse giuridico in capo all'intera collettività nazionale.

³⁹ V., per esempio: C. cost. 27 luglio 2006, n. 310, in questa *Rivista* 2007, 2, con nota di A. SIMONATI, *Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione*, 335 ss., a cui sia consentito rinviare; C. cost. (13 novembre) 21 novembre 1997, n. 345, in *Urban. e appalti* 1998, 30 ss., con nota di S. CARRA, *Usi civici: bocciata la l. reg. Abruzzo per contrasto con i principi regolatori della materia*, e in *Giust. civ.* 1998, I, 1515 ss., con nota di M.A. LORIZIO, *Demani civici: nuovi modelli di gestione*; C. cost. (8 maggio) 10 maggio 1995, n. 156, in *Giur. cost.* 1995, 1309 ss.

⁴⁰ V. soprattutto v. C. cost., 19 dicembre 1991, n. 511 (in *Giust. Civ.* 1992, 1167, con nota di F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle Regioni*), ove si è riconosciuta la legittimità dell'art. 10, l.r. Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, nella parte in cui predisponiva la competenza del consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato. V. anche C. cost., 27 luglio 2006, n. 310 cit., nonché, per esempio, C. Cost. (7 maggio) 25 maggio 1992, n. 221 cit. Inoltre, v. C. cost. (18 maggio) 27 maggio 1992, n. 237, in *Giur. cost.* 1992, con nota di S. GATTAMELATA, *Legislazioni regionali e Corte costituzionale: verso una gestione differente dei terreni di uso civico*, 4419 ss.

⁴¹ V., per esempio, già P. NERVI, *I demani civici e le proprietà collettive tra il comune e la collettività locale*, in AA.VV., *I temi di bosco e ambiente*, Consorzio nazionale per la valorizzazione delle risorse forestali e delle aree protette, Frontone (PS) 1995, 24. V. anche P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico* cit., 183 ss.

⁴² V., per esempio: C. cost. (13 novembre) 21 novembre 1997, n. 345 cit., nonché C. cost., 27 luglio 2006, n. 310 cit.

6. In termini generali, può riscontrarsi un elemento ricorrente, nelle pronunce della Consulta, nella salvaguardia del delicato equilibrio fra i diversi livelli istituzionali, la cui compresenza nella gestione degli usi civici è preordinata a garantire la tutela dei molteplici e distinti interessi pubblici a cui essa è correlata. Pertanto, ad avviso della Corte, è essenziale che gli enti cooperino tra loro, in modo che ciascuna dimensione connessa all'ottimale sfruttamento dei demani collettivi possa emergere ed essere soppesata senza soffocare le altre. Si riscontra oggi, tuttavia, una spiccata valorizzazione dell'art. 9 Cost. e delle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che, disciplinando i compiti dello Stato nell'emanazione di provvedimenti di natura vincolistica, assumono la natura di riforma economico-sociale e come tali vanno inderogabilmente applicati anche dai legislatori regionali ad autonomia speciale.

Su questo fronte, è interessante rammentare che la Corte costituzionale da tempo afferma⁴³ come le disposizioni che impongono l'intervento dello Stato nell'attività amministrativa in ambito paesistico corrispondano a norme fondamentali di riforma economica e sociale, comunque intangibili dalla legislazione regionale (anche ad autonomia speciale). Tale ricostruzione deriva dal legame inscindibile fra le funzioni istituzionali del Ministro per l'Ambiente e il valore fondamentale dell'art. 9 Cost., la cui corretta attuazione esso è chiamato ad assicurare⁴⁴. Si riscontrava, però, maggiore disponibilità a riconoscere l'esercizio dell'autonomia. Infatti, a fronte dell'applicabilità di norme nazionali in carenza dell'esercizio della potestà legislativa primaria (segnatamente, in materia di usi civici) di una Regione a statuto speciale, la Consulta ha avuto modo di precisare che tali previsioni andavano armonizzate con la sussistenza di poteri regionali accentuati; pertanto, le funzioni amministrative attribuite dal legislatore centrale agli organi dello Stato dovevano essere trasferite, in armonia con le previsioni statutarie, a quelli regionali⁴⁵. Ciò dimostra come la rilevanza del legame fra la gestione degli usi civici e il valore primario della tutela ambientale nel corso del tempo si sia progressivamente intensificata e sia attualmente percepita come fonte di competenze inderogabili al livello istituzionale centrale.

⁴³ Per un caso relativo alla legislazione regionale sarda, v. C. cost., 14-18 ottobre 1996, n. 341, in *Giur. cost.* 1996, 2983.

⁴⁴ In termini simili, a partire proprio dalla configurazione di un legame diretto e profondo fra le funzioni ministeriali e la previsione dell'art. 9 Cost., v. per esempio C. cost., 9 dicembre 1991, n. 437, in *Giur. cost.* 1991, 3646, con nota di G. MORBIDELLI, *Ancora dei tormentati rapporti tra Regioni e legge Galasso*. Inoltre, v. per esempio C. cost. 27 giugno 1986, n. 151 cit., nonché C. cost. 25 maggio 1987, n. 210, in *Riv. amm. Rep. It.* 1988, 587, e C. cost. 30 dicembre 1987, n. 617, in *Riv. giur. amb.* 1988, 113.

⁴⁵ V. C. cost. (21 aprile) 5 maggio 1988, n. 511 cit.

SENTENZA 18 luglio 2014, n. 211 – Pres. Cassese – Red. Napolitano – Ord. Tribunale di Teramo – *Giudizio di legittimità in via incidentale*.

Impiego regionale – Norme della Regione Abruzzo – Dipendenti regionali – Disciplina della retribuzione individuale di anzianità dei dipendenti regionali, con allineamento dell'ammontare a quello percepito dai dipendenti che, provenendo da altre amministrazioni, sono transitati nei ruoli regionali. – Materia riservata alla legislazione statale e alla contrattazione collettiva – Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile – Illegittimità costituzionale.

SENTENZA 18 luglio 2014, n. 212 – Pres. Cassese – Red. Grossi – Ordinanze TAR per la Sicilia – sez. Catania – *Giudizio di legittimità in via incidentale*.

Tutela dell'ambiente – Aree protette – Norme della Regione Sicilia – Procedimento di istituzione di parchi regionali e riserve naturali – Momenti di partecipazione (osservazioni e proposte) soltanto con riferimento al piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, con esclusione di qualsiasi forma di partecipazione dei Comuni e degli enti esponenziali con riferimento al procedimento istitutivo delle singole aree protette – Contrasto con la normativa statale di settore – Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente – Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Tutela dell'ambiente – Aree protette – Norme della Regione Sicilia – Istituzione di parchi regionali e riserve naturali – Composizione del consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale – Prevista partecipazione, tra gli altri, di tre esperti designati dalle tre principali associazioni dei Comuni – Asserita riduzione delle garanzie partecipative previste dalla normativa statale di settore, espressione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente – Insussistenza – La disposizione impugnata assicura, sia pure in una forma variamente indiretta, un livello partecipativo minimo anche degli enti locali conforme o non incompatibile con i principi contenuti nella richiamata legislazione dello Stato – Non fondatezza della questione.

SENTENZA 18 luglio 2014, n. 213 – Pres. Cassese – Red. Criscuolo – Ord. Corte di cassazione – *Giudizio di legittimità in via incidentale*.

Processo costituzionale – Espropriazione per pubblica utilità – Norme della Provincia di Bolzano – Aree non edificabili – Criterio di determinazione dell'indennità di espropriazione – Giusto prezzo da attribuire, entro

i valori minimi e massimi stabiliti dalla apposita commissione, all'area quale terreno agricolo considerato libero da vincoli di contratti agrari, secondo il tipo di coltura in atto al momento dell'emanazione del decreto di esproprio o asservimento – Lamentata introduzione di un criterio astratto e pre-determinato, del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato – Questione sollevata nella fase rescindente del giudizio di cassazione – Difetto attuale di rilevanza – Inammissibilità della questione.

SENTENZA 18 luglio 2014, n. 217 – Pres. Cassese – Red. Napolitano – Provincia autonoma di Trento (avv. Falcon) c. Pres. Cons. Min. (avv. Stato Maddalo) – *Giudizio di legittimità in via principale.*

Processo costituzionale – Formazione professionale – Interventi straordinari per favorire l'occupazione, in particolare giovanile – Disciplina dei tirocini formativi e di orientamento – Previsione che i datori di lavoro pubblici e privati con sedi in più Regioni possono fare riferimento alla sola normativa della Regione dove è ubicata la sede legale – Ricorso della Provincia autonoma di Trento – Ricorso deliberato in via d'urgenza dalla giunta provinciale – Deposito in giudizio dell'atto di ratifica del consiglio oltre il termine previsto per la costituzione della parte ricorrente – Inammissibilità del ricorso.

SENTENZA 18 luglio 2014, n. 220 – Pres. Cassese – Red. Amato – Ord. TAR Piemonte – *Giudizio di legittimità in via incidentale.*

Processo costituzionale – Enti locali – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – Disposizioni che disciplinano i poteri normativi e provvedimentali attribuiti al sindaco – Mancata previsione della competenza dei Comuni ad adottare atti normativi e provvedimentali volti a limitare l'uso degli apparecchi da gioco – Asserita lesione del diritto alla salute – Omessa esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche – Inammissibilità della questione.

Processo costituzionale – Commerci – Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici – Libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, derogabile per motivi connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali – Lamentata assenza di principi normativi per il contrasto alla diffusione del gioco di azzardo patologico – Omessa motivazione in ordine alla necessità di fare applicazione della norma impugnata nel giudizio *a quo* – Inammissibilità della questione.

Processo costituzionale – Enti locali – Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali – Disposizioni che disciplinano i poteri normativi e provvedimentali attribuiti agli organi rappresentativi degli enti

locali – Lamentata assenza di principi normativi per il contrasto alla diffusione del gioco di azzardo patologico – Indeterminatezza e ambiguità del *petitum* – Inammissibilità della questione.

Una pronuncia di rigetto in rito e una posta in gioco ancora da definire: i sindaci no slot e i loro poteri

di STEFANO ROSSI*

1. Il contesto normativo generato a livello comunale, specie attraverso lo strumento delle ordinanze sindacali, ha rappresentato una sorta di «laboratorio», ove sono state sperimentate nuove soluzioni per rispondere alle problematiche emergenti nel contesto sociale. Come avvenuto in altri ambiti materiali¹, tali provvedimenti, in una sorta di fenomeno «ascensionale», sono stati riadattati e adottati dal legislatore nazionale, che ha fatto propria anche la filosofia di fondo che li ispirava.

Diritto e fenomeni sociali infatti si auto-alimentano, in un circuito nel quale, spesso in ritardo, e a volte con l'anticipo di una promessa normativa che aspetta il suo caso per concretarsi, il diritto viene a regolarli, essendone reciprocamente regolato. Ne è esempio paradigmatico la variegata disciplina delle misure – locali, regionali e statali – volte a prevenire la ludopatia, di cui si occupa anche la sentenza in commento.

In un momento storico caratterizzato dall'affievolimento dei legami sociali, le condotte a rischio, compensative del senso di vuoto e di frustrazione prodotto dall'esistenza «liquida»², hanno trovato terreno fertile per la loro diffusione, divenendo «forme di patologie socio-sintoniche, perfettamente coerenti con il modello della nostra società»³. In particolare, il gioco d'azzardo, da attività prevalentemente ricreativa si è trasformata in patologia sociale, con significative ricadute sul piano dei costi individuali e collettivi

* *Dottore di ricerca in diritto pubblico e tributario nella dimensione europea – Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo.*

¹ Si rammenta la stagione delle ordinanze sulla sicurezza su cui F. CORTESE, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?*, in questa *Rivista* 2010, 1-2, 123 ss.; P. BONETTI, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, *ibid.*, 1-2, 429 ss.; in generale A. LORENZETTI, S. ROSSI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, Jovene, Napoli 2009.

² Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna 2014, 7 ss.

³ M. CROCE, «*Consuma senza limiti ma con moderazione*». *Il messaggio paradosso dentro cui nascono le nuove dipendenze*, in *Animazione Sociale* 2011, 8-9, 246.

ad esso correlati⁴. A questa deriva ha contribuito, con evidente schizofrenia, la progressiva implementazione dell'offerta ludica da parte dello Stato⁵, fattore che ha determinato una significativa metamorfosi dei tempi e dei luoghi del gioco, con un'estrema semplificazione delle modalità di accesso e di consumo, aumentando in modo corrispondente i rischi di caduta dei fruitori più problematici in condizioni di dipendenza patologica⁶.

Le autorità comunali, anche per la loro prossimità con i bisogni sociali, sono state le prime a tentare di dare una risposta istituzionale a questo fenomeno, segnatamente attraverso l'adozione di ordinanze o regolamenti volti a disciplinare in modo restrittivo l'apertura e le forme di accesso ai pubblici esercizi che offrono occasioni di svago tramite giochi leciti. Tuttavia, tali interventi hanno trovato una prima reazione in senso contrario da parte dei Tribunali amministrativi avanti ai quali i provvedimenti degli enti locali venivano, di volta in volta, impugnati al fine di ottenerne l'annullamento.

È in questo contesto che si situano anche le vicende processuali da cui hanno avuto origine le ordinanze di rimessione proposte dal giudice amministrativo piemontese, il quale si è trovato a decidere in merito alle ordinanze sindacali e ai presupposti regolamenti del consiglio comunale inerenti le sale gioco e l'installazione di apparecchi elettronici in pubblici esercizi, rilevando – in sostanza – una carenza di potere in capo agli enti locali nella regolamentazione di tale particolare fenomeno.

2. Il giudice *a quo*, nelle ordinanze, ripercorre i riferimenti normativi nel cui quadro può essere iscritta la disciplina del gioco lecito, traendone l'impressione di una assoluta prevalenza dei principi di concorrenza e libertà d'impresa (come desumibili dagli artt. 31 del d.-l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011 e 3 del d.-l. 223/2006, conv. in l. n. 248/2006): la vigenza di questi principi inderogabili verrebbe a privare le autorità locali di qualsivoglia potestà di intervento limitativo in materia.

Questa conclusione viene rafforzata dall'accoglimento di un'interpretazione letterale dell'art. 50, comma 7, del d.lgs. n. 267/2000, laddove, in li-

⁴ Sul piano criminologico R. BIANCHETTI, *I giocatori compulsivi*, in P. CENDON, S. ROSSI (a cura di), *I nuovi danni alla persona. I soggetti deboli*, II, Aracne, Roma 2013, 855 ss.; ID., *Il crescente mercato del gioco d'azzardo in Italia: violenza nascosta o indifferenza collettiva? Questioni sui costi sociali e sui... «legittimi» guadagni*, in *Sociol. dir.* 2007, 2, 113-158.

⁵ G. SIRIANNI, *Il gioco pubblico dal monopolio fiscale alla regolamentazione nella crisi dello Stato sociale*, in *Dir. pubbl.* 2012, 3, 801 ss.

⁶ Sul piano sanitario si veda G. BELLIO, M. CROCE (a cura di), *Manuale sul gioco d'azzardo. Diagnosi, valutazione e trattamenti*, Franco Angeli, Milano 2014, 15 ss.

nea con un orientamento della giurisprudenza di merito⁷, se ne circoscrive l'ambito disciplinare alla sola potestà di coordinamento e riorganizzazione del commercio, senza possibilità di apportare limitazioni alla localizzazione o alla fascia oraria di utilizzo e funzionamento degli apparecchi da gioco, in quanto da ricondurre alla competenza esclusiva del legislatore statale.

L'assenza di una base normativa per l'adozione di provvedimenti in tal senso da parte dei Comuni viene ulteriormente confermata dal giudice attraverso la ricognizione delle disposizioni legislative che hanno tentato di delineare politiche di «riduzione del danno» derivante dalla ludopatia, le quali escludono potestà di intervento o competenze specifiche in capo agli enti locali: così la disciplina dell'art. 1, comma 70, della legge di stabilità per l'anno 2011 (n. 220/2010) ha demandato non già ai Comuni, bensì all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), di concerto con il Ministero della salute, la predisposizione di «linee d'azione» per la prevenzione, il contrasto e il recupero di fenomeni di «ludopatia conseguente a gioco compulsivo». Nello stesso senso, con il d.lgs. n. 158/2012, conv. in l. n. 158/2012, pur disponendo l'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) mediante una loro estensione alle prestazioni di prevenzione, cura e riabilitazione da ludopatia (art. 5), si è comunque rimessa all'Agenzia delle dogane e dei monopoli la competenza esclusiva a provvedere alla pianificazione, ai fini di una progressiva riallocazione, dei locali da gioco prossimi a zone sensibili⁸.

Tali riferimenti normativi, pur «confessando» un'impostazione centralista, hanno riconosciuto, per la prima volta, che il fenomeno del gioco ha natura complessa e non può essere ricondotto entro l'ambito della sicurezza e dell'ordine pubblico, presentando, in particolare con riferimento al fenomeno della ludopatia, aspetti che interessano anche la materia della salute e dei servizi sociali.

La giurisprudenza costituzionale aveva già peraltro colto questi fattori di complessificazione, come emerge dalle sentenze, successive alla riforma

⁷ TAR Piemonte, sez. II, 20 maggio 2011, n. 513; TAR Lombardia-Milano, sez. III, 13 ottobre 2011, n. 1566; TAR Toscana, sez. II, 8 febbraio 2012, n. 103; TAR Lombardia-Milano, sez. I, ord. 31 maggio 2012, n. 735; TAR Lombardia-Milano, sez. I, 12 luglio 2012, n. 998; TAR Lombardia-Milano, sez. III, 13 settembre 2012, n. 2308; TAR Lombardia-Milano, sez. I, 23 ottobre 2014, n. 2536; TAR Lombardia-Milano, sez. I, 10 novembre 2014, n. 1512.

⁸ In particolare istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi. È bene rilevare come il legislatore abbia depotenziato anche questa previsione stabilendo che la pianificazione in funzione limitativa operi relativamente alle concessioni di raccolta di gioco pubblico bandite successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge e valga, per ciascuna nuova concessione, in funzione della dislocazione territoriale degli istituti scolastici primari e secondari, delle strutture sanitarie ed ospedaliere, dei luoghi di culto esistenti alla data del relativo bando.

del Titolo V, che hanno definito il concetto di «ordine pubblico e sicurezza», materia assiomaticamente circoscritta ai soli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico⁹.

Ciò non ha impedito alla Corte costituzionale, riconosciuti nelle disposizioni normative impugnate profili o interventi connessi alla prevenzione dei reati, di affermare la titolarità del legislatore statale a dettarne la disciplina. L'adozione del criterio teleologico, nell'individuazione dei contenuti della materia «sicurezza», ha consentito difatti l'espressione di una notevole capacità penetrativa della potestà legislativa statale nelle materie di competenza regionale, attraverso interventi di tipo trasversale a carattere potenzialmente espansivo¹⁰.

In questo quadro si situano i due precedenti spesso richiamati nella giurisprudenza amministrativa per negare una qualsivoglia competenza degli enti locali a disciplinare, anche indirettamente, il settore dei giochi leciti. In particolare, la sentenza n. 237/2006, con la quale il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge n. 3/2005 della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui disciplinava gli apparecchi da gioco, sottolineando come «la disciplina dei giochi d'azzardo, ma, inevitabilmente, anche quella relativa ai giochi [leciti] [...] sia riconducibile alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica di cui all'art. 117, comma 2, lett. b), Cost.». Allo stesso modo, nella sentenza n. 72/2010, la Corte ha valutato che il decreto del questore, recante *Tabella dei giochi proibiti ai sensi dell'art. 110 del TULPS e la disciplina dell'istallazione e dell'uso degli apparecchi da gioco*, non fosse lesivo delle norme dello statuto speciale della Provincia autonoma di Bolzano concernenti la materia degli esercizi pubblici e spettacoli pubblici, considerando la disciplina dei giochi proibiti riconducibile alla sola tutela dell'«ordine pubblico e sicurezza non compresa nell'articolo 9 dello Statuto» e rimessa, dall'art. 117, comma 2, lett. b), Cost. «alla potestà legislativa esclusiva dello Stato».

Nonostante il tentativo di circoscriverla, la materia dell'«ordine pubblico e sicurezza» ha conservato una vocazione espansiva¹¹, configurandosi come una di quelle c.d. «materie-scopo»¹² che perseguono una finalità di carattere generale, irradiandosi – attraverso plurimi livelli di intersezione – in altre materie con inevitabili riflessi di interferenza nel riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni. La disciplina dei giochi leciti si presta particolarmente a tali riflessi, involgendo inevitabilmente anche

⁹ C. cost. n. 407/2002; n. 162/2004; n. 95/2005; n. 383/2005; n. 196/2009; n. 226/2010; n. 115/2011.

¹⁰ C. cost. n. 51/2008; n. 18/2009; n. 21/2010.

¹¹ T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza» (nota a Corte cost., sent. n. 21/2010)*, in questa Rivista 2010, 5, 1118 ss.

¹² F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.* 2002, 2952 ss.

aspetti di ordine pubblico; è pur vero, tuttavia, che le potenzialità di interventi legislativi polivalenti su un medesimo oggetto, ricostruite dalla Corte costituzionale nell'elaborazione del concetto di «materia trasversale»¹³, determinano che lo stesso possa essere destinatario di discipline differenti ispirate ad esigenze diverse e perciò riconducibili a distinte «materie».

Tale ultima considerazione costituisce la chiave di volta che distingue nettamente i precedenti del 2006 e 2010 dalla sentenza n. 300/2011¹⁴, con la quale sono state rigettate le eccezioni di legittimità costituzionale inerenti la legge n. 13/2010 della Provincia autonoma di Bolzano relativa ai giochi leciti, sul rilievo che la legge in questione non fosse riconducibile alla competenza dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, che attiene solamente alla «prevenzione dei reati ed al mantenimento [...] del complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza nella comunità nazionale»¹⁵.

È dunque ancora il criterio teleologico a orientare la Corte, seppur in termini differenziati¹⁶, laddove si sottolinea come tali previsioni siano «dichiaratamente finalizzate a tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili [...] e a prevenire forme di gioco cosiddetto compulsivo, nonché ad evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano, la viabilità e la quiete pubblica». Tali finalità risultano quindi prevalenti sui pur sussistenti profili afferenti alla sicurezza e all'ordine pubblico, il cui riconoscimento determinerebbe però «una smisurata dilatazione [della materia], tale da porre in crisi la stessa ripartizione costituzionale delle competenze legislative, con l'affermazione di una preminente competenza statale potenzialmente riferibile a ogni tipo di attività». Sicché «la semplice circostanza che la disciplina nor-

¹³ C. cost. n. 407/2002; n. 378/2003; n. 429/2004; n. 393/2005; n. 450/2006; n. 180/2008; 12/2009; n. 299/2012. In dottrina sulle materie trasversali G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 6, 1247 ss., specie 1252 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, 21 ss. che conia il concetto di «materie non materie»; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in www.forumcostituzionale.it; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano 2005, 189 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimateriaizzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2009, 6, 1185 ss.

¹⁴ Su cui F. ANGELINI, *Quando non bastano le «regole del gioco» la Corte fa «ordine»*. Note a margine della sentenza n. 300 del 2011, in *Rivista AIC*, 1/2012.

¹⁵ C. cost. n. 35/2011.

¹⁶ La Corte costituzionale ha in particolare specificato che le disposizioni provinciali avevano «riguardo a situazioni che non necessariamente implicano un concreto pericolo di commissione di fatti penalmente illeciti o di turbativa dell'ordine pubblico [...] preoccupandosi, piuttosto, delle conseguenze sociali dell'offerta dei giochi su fasce di consumatori psicologicamente più deboli, nonché dell'impatto sul territorio dell'afflusso a detti giochi degli utenti».

mativa attenga a un bene giuridico fondamentale non vale, dunque, di per sé, a escludere la potestà legislativa regionale o provinciale, radicando quella statale».

Nel dare atto che la disciplina restrittiva adottata dall'autorità provinciale incide sulle «conseguenze sociali dell'offerta dei giochi» in danno delle fasce deboli della popolazione, la Corte ribadisce il criterio in base al quale, per definire la materia entro cui collocare le disposizioni censurate, è necessario fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato¹⁷.

Al contempo, la Corte, pur non esplicitamente, pare delineare l'ambito della disciplina in questione a cavallo tra la materia della tutela della salute e quella dei servizi sociali¹⁸, anticipando la successiva evoluzione della disciplina di settore: ricondotta dapprima sotto i rigori della legislazione penale, transitata poi per le disposizioni di carattere tributario-finanziario (divenendo una forma di tassazione «volontaria» per finalità di finanziamento del debito pubblico) ed approdata, da ultimo, ad una disciplina amministrativa di carattere socio-sanitario a fini limitativi o restrittivi, formalizzata a livello statale nelle previsioni del c.d. decreto «Balduzzi».

La sentenza n. 300/2011 fa quindi da premessa alla pronuncia in commento, in quanto ha sostanzialmente legittimato quella corrente giurisprudenziale che, attraverso un'interpretazione evolutiva dell'art. 50, comma 7, TUEL, ha riconosciuto in capo ai sindaci poteri di intervento volti a prevenire e limitare le conseguenze sociali del gioco.

3. Il descritto sviluppo della materia non è stato colto dal giudice *a quo*, il quale ha ritenuto che soltanto attraverso una declaratoria di incostituzionalità della disciplina sopra richiamata e, in particolare, riconoscendo una specifica funzione di contrasto del fenomeno patologico della ludopatia agli enti locali, in applicazione dei principi di prossimità con la collettività locale e di sussidiarietà tra amministrazioni pubbliche, si sarebbe colmata l'assenza di un fondamento normativo dell'azione amministrativa funzionale a porre un argine alla disponibilità illimitata delle offerte di gioco.

¹⁷ C. cost. n. 30/2005.

¹⁸ C. cost. n. 168 e n. 124/2009; n. 50/2008. In dottrina A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali. Intervento pubblico e attività dei privati*, Giuffrè, Milano 2007, 97 ss.

Nel dichiarare inammissibili le questioni sollevate dal giudice piemontese¹⁹, la Corte, adottando una pronuncia nomofilattica²⁰, pone in rilievo due aspetti: si censura, *in primis*, la mancanza di un buon uso da parte del giudice *a quo* delle potenzialità ermeneutiche racchiuse in una lettura costituzionalmente orientata della disposizione impugnata; in secondo luogo, si evidenzia l'assenza delle condizioni indispensabili per dar corso al *petitum*, oggetto della questione, avente finalità additiva, e non semplicemente ablativa.

Partendo da quest'ultimo punto, si può notare, in sintesi, come la Corte abbia consolidato un orientamento che nega l'ammissibilità di questioni che sollecitino una pronuncia additiva allorquando la soluzione auspicata non risulti l'unico percorso praticabile, nella logica ordinamentale, per eliminare un'incostituzionalità effettiva. A tal fine la Corte, in queste ipotesi, esige dal giudice *a quo* precise indicazioni sulla disposizione carente, e con esse, sul «verso» dell'addizione richiesta, ovvero sulla direzione e i contenuti dell'intervento correttivo tra i molteplici che sarebbero astrattamente ipotizzabili. Per cui, facendo propria la tesi delle «rime obbligate»²¹, il giudice costituzionale ha costantemente dichiarato inammissibili questioni aventi un *petitum* additivo a carattere creativo e conseguentemente rientrante nella discrezionalità del legislatore²².

¹⁹ Si omette in questa sede l'analisi degli errori più grossolani commessi dal giudice *a quo* nel confezionare le ordinanze, tra cui la svista relativa al riferimento al secondo, anziché al primo comma dell'art. 31 del d.-l. n. 201/2011, il difetto di rilevanza della stessa questione, oltre alla carente descrizione della fattispecie e all'indeterminatezza e ambiguità del *petitum* inerente la questione di legittimità concernente l'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000.

²⁰ Formula ripresa da G.L. CONTI, *Mantenere nel tempo il valore del giudizio incidentale di legittimità costituzionale*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Giappichelli, Torino 2012, 31 ss., specie 42 ss. che nota come spesso il giudice delle leggi vesta la motivazione della propria pronuncia con l'individuazione della volontà concreta di legge che il giudice *a quo* deve applicare nel caso sottoposto al suo giudizio.

²¹ Su cui V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM, Padova 1984, 402 ss.; A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino 2004, 142 s.; in senso critico F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Sentenze additive, «soluzione costituzionalmente obbligata» e declaratoria di inammissibilità per mancata indicazione del «verso» della richiesta addizione*, in *Giur. cost.* 1990, 519 ss. Affinché l'additiva sia configurabile, la Corte costituzionale deve previamente verificare che la relativa pronuncia sia legittimata dall'impossibilità di esercitare scelte in ordine all'*an* ed al *quid* da aggiungere, restando alla Corte solo il giudizio sul *se* la questione così configurata evidenzi una lesione del parametro e conduca ad un esito imposto dal sistema; in mancanza di questa condizione la Corte realizzerebbe una attività creatrice che le è istituzionalmente preclusa.

²² C. cost. n. 220/2012; n. 186/2011; n. 257 e n. 138/2010; n. 243/2009.

Altro profilo che viene considerato dalla Corte attiene alla mancata considerazione da parte del giudice *a quo* dell'interpretazione evolutiva, proposta da un'ormai prevalente orientamento giurisprudenziale²³, secondo cui il potere di regolazione degli orari configurato dal già citato art. 50, comma 7, TUEL²⁴, deve essere esercitato per far fronte alle esigenze previste dalla disposizione medesima («armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti»), alle quali non sono estranee le finalità, perseguite in modo indiretto, di prevenzione della ludopatia. Da questo punto di vista, la Corte costituzionale opera un rinvio espresso alle più recenti pronunce del Consiglio di Stato (in particolare sent. n. 3271/2014) a conferma del potere sindacale di intervento in materia; potere che, tuttavia, non può essere esercitato *ad libitum*, ma solo graduando, in funzione della tutela dell'interesse pubblico prevalente, gli orari di apertura e chiusura al pubblico degli esercizi commerciali. In questi termini, tali poteri restrittivi dell'attività commerciale – pur ridimensionati dall'art. 31 del d.-l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011 e dall'art. 3 del d.-l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011 – possono essere esercitati soltanto in caso di accertata lesione di interessi pubblici tassativamente individuati (sicurezza, libertà, dignità umana, utilità sociale, salute); interessi che non possono considerarsi violati aprioristicamente e senza dimostrazione alcuna (v. sempre Cons. St. n. 3271/2014)²⁵.

²³ TAR Lombardia-Brescia, sez. II, ord. 18 luglio 2014, n. 503; TRGA Bolzano, 11 luglio 2014, n. 187 in merito alla legge provinciale n. 58/1988, come mod. l.p. n. 13/2010 e n. 17/2012; Cons. St., sez. V, 30 giugno 2014, n. 3271; TAR Lazio, sez. II, 10 marzo 2014, n. 2729; TAR Liguria, sez. II, 5 febbraio 2014, n. 189 in merito alla l.r. Liguria n. 17/2012; Cons. St., sez. IV, 20 agosto 2013, n. 4199; TRGA Trento, 21 febbraio 2013, n. 63; TAR Campania-Salerno, sez. II, 23 dicembre 2011, n. 2076; TAR Lazio-Roma, sez. II, 2 aprile 2010, n. 5619.

²⁴ Su cui M. ANDREIS, sub. *art. 50, sez. I*, in R. CAVALLO PERIN, A. ROMANO (dir. da), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, CEDAM, Padova 2006, 330 ss., specie 338 s.; R. CARPINO, sub. *art. 50*, in M. BERTOLISSI (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali*, Il Mulino, Bologna 2002, 278 ss.

²⁵ Peraltro la stessa giurisprudenza della Corte di giustizia ha ammesso eventuali restrizioni alla disciplina europea in tema di libertà d'impresa qualora giustificate da esigenze imperative connesse all'interesse generale, «come ad esempio la tutela dei destinatari del servizio e dell'ordine sociale, la protezione dei consumatori, la prevenzione della frode e dell'incitamento dei cittadini ad una spesa eccessiva legata al gioco» (cfr. sentenza 24 gennaio 2013, nelle cause riunite C-186/11 e C-209/11, e sentenza 19 luglio 2012, nelle cause riunite C-213/11, C-214/11 e C-217/11), «con conseguente legittima introduzione, da parte degli Stati membri (e delle loro articolazioni ordinarie), di restrizioni all'apertura di locali adibiti al gioco, a tutela della salute di determinate categorie di persone maggiormente vulnerabili in funzione della prevenzione della dipendenza dal gioco (interesse fondamentale, salvaguardato dallo stesso Trattato CE)» (anche Cons. St., sez. VI, 11 settembre 2013, n. 4498).

Vi è infatti una sfera della decisione pubblica non «lambita» dal diritto, il che accade ogni qual volta il *decisum* si collochi tra le alternative lecite (parimenti ragionevoli e proporzionate) dell'azione amministrativa, trovando la scelta perseguita la sua forza ed il suo fondamento nella legittimazione politica propria dell'istituzione maggioritaria e nei conseguenti meccanismi di responsabilità. In questi termini, l'intervento dell'autorità in materia di apertura delle sale giochi deve riflettere un accurato bilanciamento tra valori ugualmente rilevanti (il diritto alla salute e l'iniziativa economica privata), sulla scorta di approfondite indagini sulla realtà sociale del contesto urbano, attraverso l'acquisizione di dati ed informazioni riguardo tendenze ed abitudini dei soggetti deboli coinvolti nel fenomeno²⁶. Conseguentemente, tenuto conto dello spessore dei valori in conflitto (e del relativo sacrificio di taluni di essi), si impone all'autorità pubblica di offrire un'adeguata motivazione delle ragioni sottese alle proprie determinazioni.

Vi è infine da notare come, sebbene il parametro indicato dal giudice *a quo* nell'ordinanza fosse rappresentato dall'art. 32, oltre che dall'art. 118 Cost., la Corte non si sia sottratta al compito di articolare una soluzione interpretativa alternativa della questione sottoposta, avente quindi ulteriori referenti normativi rispetto a quelli già analizzati. Così, al fine di riconoscere agli enti locali una potestà programmatica e di c.d. «prevenzione logistica», mediante la creazione di «zone franche» ove le sale gioco non possano essere aperte, il giudice delle leggi ricorda come il potere di pianificazione urbanistica del territorio – la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, *ex art.* 117, comma 3, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di specifici ambiti di pianificazione, al Comune²⁷ – non è limitato all'individuazione della destinazione delle zone

²⁶ In questo senso, tenuto conto della necessaria adeguatezza e proporzionalità della misura adottata, anche sotto il profilo della congruità dell'istruttoria che l'ha preceduta, l'ordinanza sindacale viene ad assumere una tra le alternative lecite (parimenti ragionevoli e proporzionate) dell'azione amministrativa volta a raggiungere gli obiettivi dichiaratamente perseguiti, ovvero tutelare soggetti ritenuti maggiormente vulnerabili (per la giovane età o perché bisognosi di cure), prevenire forme di gioco compulsivo ed evitare effetti pregiudizievoli per il contesto urbano e la quiete pubblica (TAR Lombardia-Milano, sez. I, ord. 4 dicembre 2014, n. 1665).

²⁷ Così l'imposizione di distanze minime per l'apertura di tali esercizi rispetto ai c.d. luoghi sensibili è prevista in tutte le legislazioni regionali in materia: Regione Liguria, l.r. 30 aprile 2012, n. 18, *Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico*; Regione Emilia-Romagna, l.r. 4 luglio 2013, n. 5, *Norme per il contrasto, la prevenzione, la riduzione del rischio della dipendenza dal gioco d'azzardo patologico, nonché delle problematiche e delle patologie correlate*; Regione Lazio, l.r. 5 agosto 2013, n. 5, *Disposizioni per la prevenzione e il trattamento del gioco d'azzardo patologico (gap)*; Regione Toscana, l.r. 18 ottobre 2013, n. 57, *Disposizioni per il gioco consapevole e per la prevenzione della ludopatia*; Regione Lombardia, l.r. 21

del territorio comunale, ma si concreta in un intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio avente finalità economico-sociali, tali da garantire il quadro di rispetto e positiva attuazione dei valori costituzionalmente tutelati (cfr. anche Cons. St. n. 2710/2012).

Tali conclusioni della Corte aprono la strada a nuovi percorsi in grado di arricchire e ampliare il complesso di compiti e funzioni attribuibili agli enti locali. Non pare pertanto fuori luogo – pur in termini di contesto – considerare come la sentenza in commento si possa iscrivere in un quadro più generale che vede una progressiva riaffermazione del ruolo degli enti locali nell’ambito del settore sanitario, in particolare nella gestione dei servizi di prossimità e di prevenzione che, già nello spirito della riforma del 1978, e ora in virtù del principio di sussidiarietà, potrebbero costituire l’ossatura di un nuovo modello di *welfare* municipale²⁸.

SENTENZA 25 luglio 2014, n. 224 – Pres. Cassese – Red. Carosi – Pres. Cons. Min. (avv. Stato Tidore) c. Provincia autonoma di Bolzano (avv. Beikircher) – *Giudizio di legittimità in via principale*.

Bilancio e contabilità pubblica – Norme della Provincia di Bolzano – Disposizioni di riordino di varie e rilevanti funzioni amministrative dell’ente territoriale – Nuovi oneri – Copertura mediante stanziamenti di spesa già disposti in bilancio e autorizzati per altri interventi poi abrogati, nonché rinvio alla legge finanziaria annuale per la definizione della spesa a carico degli esercizi finanziari successivi – Generica e non quantificata asserzione di economie inerenti ad una sola delle funzioni interessate al riordino legislativo – Violazione dell’obbligo di analitica copertura finanziaria – Illegittimità costituzionale.

ottobre 2013, n. 8, *Norme per la prevenzione e il trattamento del gioco d’azzardo patologico*; Regione Puglia, l.r. n. 13 dicembre 2013, n. 43, *Contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico (gap)*; Regione Friuli-Venezia Giulia, l.r. 14 febbraio 2014, n. 1, *Disposizioni per la prevenzione, il trattamento e il contrasto della dipendenza da gioco d’azzardo, nonché delle problematiche e patologie collegate*; Regione Calabria, l.r. 27 ottobre 2014, n. 30, *Misure per il contrasto alla diffusione del gioco d’azzardo patologico*; Regione Umbria, l.r. 21 novembre 2014, n. 21, *Norme per la prevenzione, il contrasto e la riduzione del rischio della dipendenza da gioco d’azzardo patologico*.

²⁸ Il recupero degli enti locali al settore sanitario è l’obiettivo di una serie di interventi normativi dei legislatori regionali. Particolarmente significativa, in tal senso, è stata e continua ad essere l’esperienza delle Società della salute (SDS), nuovo modello toscano di *welfare*. Cfr. M. CAMPAGNA, *Riflessioni in tema di potere sindacale di ordinanza e assistenza ospedaliera. Verso un nuovo ruolo dei Comuni nel settore sanitario?*, in *Foro amm. TAR* 2013, 7-8, 2543 ss.

Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate

di ANTONIO BRANCASI

1. La lettura della sentenza in esame convince che, per un verso o per l'altro, tutti i protagonisti della vicenda hanno ormai abbandonato le consolidate coordinate concettuali relative alla applicazione dell'obbligo della copertura finanziaria prescritto dalla Costituzione al legislatore. In ciò nulla di male, specialmente perché le precedenti certezze, indipendentemente dalla loro ampia condivisione, erano poi prese a punto di riferimento da chi scrive. Il fatto è, però, che il superamento di queste coordinate concettuali non è avvenuto sostituendole con nuove: ed allora i conti non tornano.

Tre le questioni affrontate dalla sentenza: la prima riguarda gli effetti della eventuale accertata violazione dell'obbligo della copertura finanziaria, la seconda attiene alle modalità con cui bisogna fornire la copertura ed, infine, al tipo di disposizioni sottoposte a questo vincolo ed alle quali è necessario fornire la copertura finanziaria. Su alcune di queste questioni sia l'attore (cioè lo Stato), sia il convenuto (cioè la Provincia autonoma di Bolzano) che il giudice (la Corte costituzionale) si sono mossi nel senso che si diceva, mentre su altre questioni soltanto alcuni di questi protagonisti, e non tutti, hanno seguito un analogo approccio.

2. Il primo ordine di idee ad essere accantonato lo si può riassumere in questi termini. A seguito della riforma introdotta dalla l. cost 2012 n. 1, l'art. 81 stabilisce che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», cioè deve farsi carico della sua copertura finanziaria; la versione precedente della norma stabiliva che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte». Le modifiche apportate alla norma, pur molto rilevanti, ai nostri fini non spostano in alcun modo il discorso, perché in entrambe le versioni la legge è tenuta ad indicare la copertura per la parte di essa che «importi» una novità o maggiorazione, poco importa se di «oneri» o di «spese». Ciò significa che a violare l'obbligo della coperta finanziaria è eventualmente quella parte delle legge che «importi» oneri (*alias* spese) nuovi o maggiori senza indicarne la copertura: con intenti meramente descrittivi, ed assolutamente non definitivi, questa parte della legge potremmo chiamarla sostanziale, in modo da indicare sinteticamente le disposizioni che richiedono la copertura perché, appunto, «importano» oneri (*alias* spese). Sul presupposto dell'esistenza di una disposizione del genere, la legge deve poi contenere anche un'altra disposizione, che potremmo chiamare finanziaria, con la quale fornire la copertura alla disposizione sostanziale. Questa seconda disposizione, nel caso disattenda le regole di copertura o contrasti con le norme interposte di disciplina delle modalità di copertura [nella specie, ad esempio,

quelle della l. 2009 n. 196 che, secondo la Corte costituzionale (sentenza 2013, n. 26), non apporterebbero alcuna innovazione all'ordinamento ma conterrebbero semplici precisazioni tecniche di regole che discendono direttamente dalla Costituzione], sarebbe poi da considerare incostituzionale: si tratterebbe però di una incostituzionalità abbastanza particolare.

Ed infatti, una volta accertato (evidentemente ad opera del giudizio di costituzionalità) che la disposizione finanziaria ha disatteso le regole o violato la norma interposta, relativa alle modalità con cui deve essere fornita la copertura, viene a determinarsi una situazione del tutto identica a quella della assoluta mancanza nella legge in questione della disposizione finanziaria. In altri termini, una copertura contraria alle regole, se riguardata dal versante della disposizione finanziaria che la stabilisce, è predicabile come incostituzionale, viceversa, se riguardata dal versante della disposizione sostanziale da coprire, si atteggia semplicemente come assenza di copertura, per cui, da questo versante, si può ben dire che la copertura o c'è oppure manca e che la disposizione finanziaria o è in grado di fornire la copertura oppure non raggiunge questo risultato.

Dovrebbe, allora, risultare chiaro che la violazione dell'obbligo della copertura consegue dalla presenza di una norma sostanziale, che avrebbe richiesto la copertura (e vedremo le caratteristiche che devono ricorrere affinché ciò accada) ma non l'ha avuta ed è secondario che non l'abbia avuta per mancanza della disposizione finanziaria di copertura o per contrarietà di questa alle regole di copertura. In un contesto del genere, il ripristino della legalità costituzionale la si può avere soltanto mediante la rimozione dall'ordinamento della norma sostanziale che «importa» oneri (*alias* spese); nei confronti della illegittima disposizione finanziaria di copertura, più che un effetto costitutivo di rimozione dall'ordinamento, si rende necessario il semplice accertamento della sua inidoneità a fornire la copertura. A maggior ragione, dovrebbe essere impensabile ripristinare la legalità costituzionale con una sentenza che rimuova la disposizione finanziaria di copertura, perché illegittima, e che invece lasci «in piedi» la norma sostanziale che doveva ricevere copertura: si determinerebbe, con una soluzione del genere, il paradosso di aggiungere «male» al «male», in quanto la norma illegittimamente coperta sarebbe trasformata in norma mancante di qualsiasi copertura.

3. Merita ricordare un precedente molto risalente che, nonostante le sue molte peculiarità, è comunque emblematico delle incongruenze causate dal dichiarare l'incostituzionalità della disposizione di copertura e non anche di quella sostanziale che richiede la copertura.

La questione riguardava una legge istitutiva di una serie di benefici circa i trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici ex combattenti (l. 1971 n. 824): era stabilito che il relativo onere fosse a carico dell'ente pubblico datore di lavoro e che l'INPS, o gli altri enti previdenziali erogatori di pensioni e buone uscite, dovessero provvedere alla liquidazione dei bene-

fici salvo il successivo recupero delle relative somme nei confronti degli enti (art. 6). La legge poneva problemi di copertura finanziaria abbastanza particolari, perché si trattava di una legge statale le cui disposizioni avrebbero comportato spese non a carico dell'amministrazione statale (o per lo meno non soltanto a suo carico) ma (anche) di altri enti. La questione fu affrontata dalla sentenza 1981 n. 92, la cui importanza sta anche nel fatto che con essa la Corte costituzionale, per la prima volta, riconosceva all'obbligo della copertura un rilievo anche nei rapporti tra i vari enti del c.d. settore pubblico allargato e non soltanto nell'ambito del singolo ente. Fino ad allora la Corte costituzionale aveva sempre escluso che la legge dello Stato dovesse indicare la copertura finanziaria anche delle spese eventualmente poste a carico di altri enti. Il cambiamento di giurisprudenza, che non è poi mai stato contraddetto, fu evidentemente dovuto alla circostanza che pochi anni prima la l. 1978 n. 468 aveva stabilito che «le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico degli enti (del settore pubblico allargato, *n.d.r.*), devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria» (art. 27). Comunque sia, la questione che interessa fu risolta dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma che poneva gli oneri a carico degli enti datori di lavoro, per il fatto di non aver indicato i mezzi con cui tali enti avrebbero fatto ad essi fronte.

In questo modo la dichiarazione di incostituzionalità non toccava le disposizioni sostanziali istitutive dei benefici agli ex combattenti, quelle cioè che generavano la spesa, le quali restavano «in piedi». Ciò suscitò una serie di problemi interpretativi e un conseguente ampio contenzioso. Fu, ad esempio, sostenuto che, siccome gli enti datori di lavoro non avevano più l'obbligo di accollarsi gli oneri delle misure disposte a beneficio degli ex combattenti, sarebbe venuto meno anche l'obbligo dell'INPS, e degli altri enti previdenziali, di liquidare i benefici in questione, dovendolo fare a titolo di delegazione di pagamento: secondo alcune pronunzie della Cassazione (per tutte, Cass. civ. sez. lav. 19 luglio 1984, n. 4226) si sarebbe verificata una giuridica impossibilità a realizzare il contenuto economico di questi benefici e le norme istitutive sarebbero rimaste sospese in attesa di una futura legge di copertura. Altre pronunzie (per tutte, Cass. civ. sez. lav. 22 giugno 1988, n. 4261) contrastarono questa spiegazione con il rilievo che una norma dichiarata incostituzionale non ha più alcuna efficacia nell'ordinamento neppure quella di creare fattispecie prodromiche in attesa di perfezionamento e, nel contempo, sostennero anche che la pronunzia di incostituzionalità non aveva colpito le norme istitutive dei benefici e che quindi i diritti degli ex combattenti dovessero essere comunque soddisfatti.

Entrambe le spiegazioni risultavano poco convincenti perché, proprio sul medesimo fronte dell'obbligo della copertura finanziaria, davano luogo ad altre incongruenze. Quella degli effetti sospensivi in attesa di una futura legge di copertura, immaginava la possibilità che la mancanza di copertura possa essere sanata a posteriori da altra legge, quando invece si tratta di un

vizio che attiene al modo di svolgimento del processo decisionale (che deve appunto tener conto dei profili finanziari della decisione da prendere), per cui non è sanabile alla stessa stregua di come, usando categorie del diritto amministrativo, la decisione presa senza acquisire un parere obbligatorio non è sanabile da un parere favorevole acquisito successivamente alla conclusione del procedimento. La spiegazione che escludeva qualsiasi effetto sospensivo dei diritti soggettivi degli ex combattenti riproponeva, a sua volta, il medesimo problema di copertura finanziaria con riguardo agli enti previdenziali piuttosto che a quelli datori di lavoro: infatti anche tali enti sono compresi nel c.d. settore pubblico allargato per cui, una volta venuta meno la possibilità di rivalersi sugli enti datori di lavoro, risultava contrario alla stessa accezione «allargata» dell'obbligo della copertura che la legge statale non avesse indicato i mezzi con cui far fronte alle spese poste a loro carico.

Per completezza, si può ricordare che la vicenda ha poi avuto un seguito legislativo con il d.l. 1983 n. 55 convertito nella l. 1983 n. 131 che ha riscritto la norma annullata dalla sentenza 1981 n. 92, nel senso di porre sempre a carico degli enti datori di lavoro gli oneri dei benefici agli ex combattenti ma di indicarne anche la loro copertura. Anche questa legge è stata sottoposta al sindacato della Corte costituzionale (sentenza 1988 n. 123), ma quel che più conta essa ha aperto un ulteriore contenzioso relativo al periodo intercorso tra la sua entrata in vigore e la sentenza 1981 n. 92, se cioè il rimborso agli enti previdenziali da parte degli enti datori di lavoro dovesse riguardare anche le spese relative a tale periodo già sostenute o da sostenere.

Questa vicenda, sommariamente descritta, è ben diversa, e più complessa, di quella oggetto della sentenza in esame. Le differenze dipendono dal diverso modo di operare dell'obbligo della copertura: nell'un caso opera, infatti, nell'ambito del rapporto tra enti, mentre nell'altro opera semplicemente all'interno del medesimo ente, nella specie la Provincia autonoma di Bolzano. Queste differenze rendono diversa la struttura delle leggi con problemi di copertura dell'uno o dell'altro tipo.

La struttura delle leggi che comportano oneri a carico di altri enti, come quella oggetto della sentenza 1981 n. 92, si compone di due norme sostanziali, quella che «importa» spesa per il settore pubblico (nell'esempio fatto, il riconoscimento di diritti soggettivi agli ex combattenti) e quella che pone tale spesa a carico di enti diversi da quello che ha adottato la legge (nell'esempio gli enti datori di lavoro); questa seconda disposizione è sostanziale, se riguardata dal versante dell'ente che deve sostenere la relativa spesa, ma, nel contempo, è anche norma di copertura, se riguardata dal versante della norma che «importa» spesa per il settore pubblico; a fronte di ciò vi è, o dovrebbe esservi, la disposizione, che è di sola copertura, con cui sono indicati i mezzi a disposizione dell'ente onerato della spesa. Molto più semplice è la struttura delle leggi per le quali la problematica della coper-

tura si pone nei termini tradizionali di vincolo che non attiene ai rapporti tra enti pubblici: in questo caso si ha semplicemente la disposizione sostanziale che «importa» la spesa e quella finanziaria di copertura che indica i mezzi per farvi fronte.

Questa diversità di struttura dei due tipi di leggi spiega come mai la sentenza 1981 n. 92 un qualche effetto lo ha pur sempre avuto, anche se da ciò sono derivati non pochi inconvenienti: essa ha fatto venir meno la norma di copertura che però era anche norma sostanziale, per cui è venuto meno l'obbligo degli enti datori di lavoro di rimborsare gli enti previdenziali delle spese sostenute. Ben diversa sarebbe la situazione creata da una sentenza analoga che però avesse ad oggetto una legge del secondo tipo, che cioè non imponga i relativi oneri a carico di altri enti. In questo caso la dichiarazione di incostituzionalità della sola disposizione di copertura priverebbe la sentenza di qualsiasi effetto concreto, giacché, oltre a rimanere in vita la norma sostanziale che «importa» la spesa (ad esempio, quella che riconosce i benefici agli ex combattenti), nessuna altra norma sostanziale sarebbe cassata: in definitiva, sarebbe una sentenza inutilmente pronunciata.

Logicamente, ricorrerebbe una situazione completamente diversa qualora la norma dichiarata incostituzionale, pur avendo un contenuto finanziario, non si possa qualificare di copertura per la mancanza di una norma sostanziale a cui dover dare copertura: ma di ciò diremo nel prosieguo del discorso.

4. Le incongruenze innestate dalla sentenza 1981 n. 92 hanno probabilmente convinto la Corte ad abbandonare la soluzione di dichiarare l'incostituzionalità delle sole disposizioni di copertura e di salvare invece quelle sostanziali bisognose di copertura. Fatto sta che, da una verifica pur sommaria, non risulterebbero esservi state, da allora, altre pronunzie del genere.

Addirittura in tempi recenti vi sono state diverse pronunzie che espressamente hanno preso posizione sul punto, nel senso di far discendere dalla incostituzionalità della disposizione di copertura l'incostituzionalità anche della norma sostanziale comportante la spesa. La questione affrontata dalla sentenza 2013 n. 181 era stata sollevata in via principale impugnando la disposizione di copertura di una legge regionale; la Corte, dopo aver constatato la violazione dell'obbligo della copertura ed aver dichiarato l'incostituzionalità della relativa disposizione, ha poi esteso, in via consequenziale, la dichiarazione di incostituzionalità alle norme che prevedevano le spese da coprire, facendo in tal modo applicazione dell'art. 27 della l. 1953 n. 87, ai sensi del quale la Corte, quando accoglie una questione di legittimità costituzionale, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni illegittime e dichiara, altresì, «quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata».

Addirittura questa soluzione, oltre che nel dispositivo delle sentenze, la si ritrova diffusamente argomentata nella motivazione di alcune pronunzie.

In tal senso viene riconosciuto che la violazione dell'obbligo della copertura «investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può, se sussistente, che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa» (sentenza 2012 n. 214, ma sia prima, la sentenza 2011 n. 106, che dopo, la sentenza 2014 n. 68).

Appare conseguentemente inspiegabile che nella sentenza in esame la Corte, muovendo dal presupposto vi fossero norme bisognose di copertura e riscontrando l'inadeguatezza della disposizione di copertura, abbia limitato la dichiarazione di incostituzionalità alle seconde senza toccare anche le prime. Del resto, ciò sembra del tutto casuale e non lo si può certo spiegare come cambiamento di giurisprudenza in quanto, oltre a mancare qualsiasi motivazione al riguardo, vi era stato, con la sentenza 2012 n. 115, un precedente nello stesso senso a cui però fecero poi seguito le sentenze 2012 n. 214, e 2014 n. 68 di segno opposto.

5. Sulla seconda questione, quella dei modi in cui deve essere adempiuto l'obbligo della copertura finanziaria, è soltanto la Provincia autonoma di Bolzano a discostarsi, in maniera macroscopica, dalle metodologie consolidate.

La Provincia considera la legge bisognevole di copertura, tanto da inserirvi un ultimo articolo («disposizione finanziaria») che intende fornire la copertura agli oneri derivanti dalle relative norme sostanziali. Il fatto è che il modo in cui la disposizione provvede a ciò è palesemente contrario per almeno due profili alle regole consolidate.

Innanzitutto, presupposto per poter indicare la copertura è che vi sia una quantificazione della spesa, la quale – come vedremo – può essere effettuata direttamente dalla norma sostanziale da coprire, venendo a costituirne parte integrante, oppure può essere disposta, in funzione esclusivamente previsionale, dalla stessa disposizione di copertura. In mancanza di una qualsiasi quantificazione, anche semplicemente prognostica, resta indefinito il *quantum* della spesa e non è possibile coprirlo; come appunto accade nel caso della legge in questione.

Altro principio è che la copertura deve essere fornita dalla stessa legge che contiene le norme da coprire. Proprio perché l'obbligo costituzionale intende conformare il modo in cui il legislatore deve prendere le decisioni che «importino» spese, non è concepibile una copertura postuma, fornita da altra e successiva legge; così come, a maggior ragione, non è ammissibile demandare la copertura ai successivi bilanci. Ed è proprio questa la soluzione che, per le spese destinate a gravare sugli esercizi successivi, viene seguita dalla legge in questione, poiché contiene un rinvio alle successive leggi finanziarie che, nel contesto di una disposizione di copertura, la si deve intendere relativa, appunto, alla copertura.

6. Sulla terza questione, quella del tipo di disposizioni sottoposte all'obbligo della copertura finanziaria, le coordinate concettuali, che si diceva, sono state concordemente abbandonate da tutti i tre protagonisti coinvolti nella vicenda. Lo Stato eccepisce la violazione dell'art. 81, comma 4 (evidentemente nella numerazione precedente alla modifica introdotta dalla l. cost 2012 n. 1) e, addirittura, impugna esclusivamente la disposizione finanziaria relativa alla copertura; la Corte costituzionale accoglie il ricorso e lo fa, logicamente, sulla base dell'idea che la legge impugnata richiedesse la copertura; questa idea è condivisa dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano che, oltre ad avere costruito la disposizione impugnata in termini appunto di copertura degli oneri derivanti dalla legge, nelle proprie argomentazioni difensive non risulta aver mai eccepito che non vi fossero i presupposti per l'applicazione dell'art. 81, comma 4, Cost.

Paradossalmente la Corte sostiene che la legge abbisognava di copertura perché la stessa Provincia, inserendovi la disposizione (peraltro illegittima) di copertura, aveva con ciò ammesso «l'esistenza di costi da coprire». Dietro questa argomentazione, più volte riproposta dalla motivazione in forma differente, sembra esservi l'idea che le leggi sono sottoposte all'obbligo della copertura per il sol fatto di prevedere una attività che non può essere effettuata senza spendere: basterebbe cioè questo perché la legge «importi» spesa ai sensi della norma costituzionale. Ed infatti, proprio muovendo da una idea del genere, è possibile assumere come rilevante la circostanza che il legislatore abbia ammesso l'impossibilità di dare attuazione alla legge senza spesa. Inoltre, che questa sia proprio l'idea di fondo della Corte trova conferma nel fatto che abbia già avuto modo di esplicitarla in altre occasioni: affermando espressamente che il legislatore non può sottrarsi all'obbligo costituzionale «ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza 2014 n. 4 ma già prima sentenza 2013 n. 51); oppure sostenendo che «il rispetto dell'art 81 Cost. impone che, ogniqualevolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza 2013 n. 307).

In tutto ciò vi è una parte di verità, che si presta però ad essere equivocata, tanto da venire declinata in tutt'altro senso. Ed infatti, l'impiego di risorse, anche finanziarie, è generalmente necessario nello svolgimento di qualsiasi tipo di attività: a far scattare l'obbligo della copertura non è però la generica previsione di una attività del genere, quanto piuttosto la previsione della medesima come doverosa. Ancora, è certamente vero che la spesa da coprire è anche quella prevista dalla legge come ipotetica, ma si tratta di chiarire a cosa la legge in questione collega questa ipoteticità: se infatti essa dipende dal verificarsi di meri fatti giuridici, estranei alla volontà dell'ente, non vi è dubbio che la legge dovrà operare una previsione della spesa e dovrà indicare i mezzi per farvi fronte; viceversa non vi sarà bisogno di alcuna copertura, se la spesa è ipotetica nel senso di dipendere da

decisioni che dovranno essere prese, giacché in questo caso saranno tali decisioni a dover essere prese nei limiti di quanto consentito per quel tipo di spesa dal bilancio. Addirittura, perché operi l'obbligo della copertura non è sufficiente che la legge disciplini la spesa in termini di erogazioni finanziarie a favore di privati: si può immaginare la norma che aumenti la retribuzione oraria degli straordinari, la quale richiede la copertura nel caso in cui l'amministrazione sia tenuta a far effettuare non meno di un certa quantità di straordinario, mentre, in mancanza di ciò, essa non è sottoposta all'obbligo della copertura in quanto non comporta un aumento di spesa ma, eventualmente, una riduzione delle ore di straordinario a disposizione dell'amministrazione.

Siccome per poter indicare la copertura è necessario quantificare la spesa, l'idea che sembra ispirare la sentenza in esame, cioè che le leggi siano sottoposte all'obbligo della copertura per il sol fatto di prevedere attività che non possono essere svolte senza spendere, precluderebbe in ogni caso di demandare al bilancio la determinazione dell'entità di spesa da destinare alla specifica attività. Il fatto è che l'ordinamento ha sempre ammesso una eventualità del genere e la stessa Corte costituzionale l'ha anche riconosciuta espressamente (sentenza 1991 n. 26).

Ciò è espressamente consentito dai principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità regionale, inizialmente stabiliti dalla l. 1976 n. 335 (art. 2) e poi dal d.lgs. 2000 n. 76 (art. 3), secondo i quali la legge che autorizzi attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente deve limitarsi a determinare le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa. D'altra parte non convince la lettura talvolta fatta di queste disposizioni dalla Corte costituzionale (sentenza 2013 n. 26), secondo cui il rinvio della quantificazione al bilancio sarebbe possibile soltanto per spese di questo tipo, cioè per quelle «caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari» e non sarebbe invece possibile «per le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo». Una limitazione del genere dimentica, infatti, che la ratio di queste norme è di evitare una eccessiva rigidità dei bilanci, cioè che una percentuale troppo elevata di spesa sia predeterminata dalle varie leggi pregiudicando così i margini di manovra della decisione di bilancio: in considerazione di ciò, l'interpretazione più convincente non è nel senso di limitare a tali spese il rinvio al bilancio della loro quantificazione, bensì di renderlo doveroso senza escluderlo per altri tipi di spesa.

Più recentemente il contenuto finanziario delle leggi regionali è stato disciplinato dalle disposizioni statali di armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio delle Regioni e degli EE.LL. (d.lgs. 2011 n. 118 modificato ed integrato dal d.lgs. 2014 n. 126). Vi si parla delle leggi che prevedono spese a carattere continuativo che «quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione ed indicano l'onere a regime ovvero, nel caso non si tratti di spese obbligatorie, possono rin-

viare la quantificazione dell'onere annuale alla legge di bilancio» (art. 38). Il tenore della norma è molto simile alle precedenti; semmai la circostanza che il rinvio della quantificazione al bilancio sia indicato come semplicemente possibile, potrebbe avvalorare l'idea che non sia invece possibile fuori dalla ipotesi di spese continuative. In realtà, una interpretazione del genere appare oggi anacronistica, perché sono venuti meno i motivi che un tempo potevano indurre ad auspicare che tutte le spese fossero quantificate dalle normali leggi. Infatti, prima della modifica apportata dalla l. cost. 2012 n. 1 all'art. 81, soltanto tali leggi e non quella di bilancio erano sottoposte all'obbligo della copertura e, inoltre, nel caso dello Stato non erano prescritti vincoli quantitativi ai saldi di bilancio: in tale contesto la soluzione di spostare le decisioni di spesa fuori dal bilancio era da taluni vista in funzione di assicurare il pareggio di bilancio. A seguito della nuova formulazione dell'art. 81, lo scenario è completamente diverso, perché anche la legge di bilancio è sottoposta all'obbligo della copertura (e sono, inoltre, prescritti vincoli quantitativi ai suoi saldi), per cui il rinvio al bilancio della quantificazione della spesa non ha comunque l'effetto di escludere le problematiche relative alla copertura.

Rinvio al bilancio che talvolta viene erroneamente riferito alla copertura, mentre in realtà con esso viene demandato al bilancio il finanziamento dell'attività prevista dalla legge; attività che potrà essere effettuata nei limiti, appunto, delle risorse ad essa destinate dal bilancio. Semmai di rinvio della copertura si può parlare con riguardo non certo alla copertura della legge, che non è possibile rinviare ad altro atto, bensì come copertura degli atti di spesa da adottare nell'attuare la legge. In altri termini, il rinvio al bilancio, più che la quantificazione della spesa, riguarda il finanziamento della legge e, in ogni caso, non può riguardare la sua copertura.

7. Per delimitare l'ambito di applicazione dell'obbligo della copertura finanziaria bisogna tener presente le tre tipologie in cui possono essere classificate le leggi che presentano un qualche rilievo finanziario in termini di spesa necessaria alla loro attuazione.

La prima di queste tipologie è costituita dalle leggi che determinano direttamente l'entità della spesa da iscrivere in bilancio (*leggi di spesa*). Esse svolgono una funzione di indirizzo politico, nel senso che non rendono per l'amministrazione giuridicamente doverosa l'effettuazione della spesa, ma si limitano ad attivare la responsabilità del Governo a che essa sia effettuata. La spesa prevista, e quantificata da queste leggi, è invece resa doverosa in sede di iscrizione in bilancio del relativo stanziamento, nel senso che vi deve essere necessariamente iscritta, e lo deve essere in misura corrispondente. Un tempo ciò era imposto dal terzo comma dell'art. 81; la modifica apportata alla norma dalla l. cost. 2012 n. 1 ha abrogato questo comma, ma la situazione non è cambiata perché l'attuale versione dell'art. 81 prevede che il contenuto della legge di bilancio sia disciplinato da apposita legge

rinforzata (in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera); questa legge ha poi stabilito che le previsioni di entrata e di spesa, cioè gli stanziamenti di bilancio, sono formate sulla base della legislazione vigente (art. 15, l. 2012 n. 243). Nel bilancio dello Stato le spese previste da queste leggi sono iscritte come «spese rimodulabili» relative a «fattori legislativi» (art. 21, commi 5 e 7, della l. 2009 n. 196) e la nuova disciplina attenua il loro carattere vincolante, in quanto consente al legislatore di bilancio di apportare una serie di aggiustamenti a quanto previsto dalle originarie leggi (art. 23, comma 3, della l. 2009 n. 196); resta però il fatto che in mancanza di questi aggiustamenti e delle relative rimodulazioni l'entità della spesa resta definita dalla originaria legge.

Nella seconda categoria vi sono quelle leggi che determinano l'entità dell'attività dell'amministrazione e ciò facendo rendono meramente consequenziale l'entità della spesa (*leggi istitutive di automatismi*). Il prototipo di questa categoria sono le leggi che riconoscono a determinati soggetti il diritto ad ottenere dall'amministrazione prestazioni finanziarie, il cui importo è da esse direttamente determinato o comunque reso determinabile. In questo caso la realizzazione della spesa è doverosa per la stessa amministrazione (tanto che a fronte di essa può esservi un diritto soggettivo dei destinatari delle prestazioni) e, a maggior ragione, lo è anche la sua iscrizione in bilancio, tanto che a livello statale le spese relative a queste leggi sono iscritte come «spese non rimodulabili» (art. 21, commi 5 e 6, della l. 2008 n. 196).

La terza categoria è costituita dalle leggi che conferiscono competenze all'amministrazione oppure che disciplinano la sua attività con disposizioni che non predeterminano l'entità della spesa né direttamente né mediante le previsioni di automatismi relativi al suo ammontare. Leggi del genere non pongono alcun vincolo alla legge di bilancio, perché, in considerazione del loro contenuto, è il bilancio che interviene a finanziarle e qualsiasi sia l'importo del relativo stanziamento non si può dire che siano state da questo modificate o disattese. Ed infatti le spese necessarie ad attuare leggi del genere sono iscritte nel bilancio dello Stato come «spese rimodulabili» di «adeguamento al fabbisogno» (art. 21, commi 5 e 7, della l. 2009 n. 196).

Perché una legge sia tenuta ad indicare la copertura finanziaria non è sufficiente, ai sensi dell'art. 81 Cost., che essa preveda una spesa ma è necessario che lo faccia in modo tale che, in mancanza di interventi correttivi in sede di bilancio (a seguito della l. cost. 2012 n. 1 adottabili anche con la parte dispositiva, la seconda sezione, della legge di bilancio), l'entità del relativo stanziamento risulti da essa predeterminato direttamente o indirettamente: non a caso la norma costituzionale parla di «legge che importi... spese». Le prime due tipologie di leggi, proprio perché in vario modo effettuano questa predeterminazione, sono sottoposte all'obbligo della copertura e per adempierlo è necessario che la spesa complessiva sia determinata nel suo ammontare. Condizione questa che, nel caso delle leggi del primo tipo

(le *leggi di spesa*), ricorre implicitamente perché la disposizione da coprire è formulata proprio in termini di spesa complessiva (si parla, al riguardo, di *teito di spesa*); viceversa, nel caso delle leggi del secondo tipo (le *leggi istitutive di automatismi*), la quantificazione della spesa complessiva manca nella norma da coprire per cui si rende necessario calcolarla ed a ciò deve provvedere la disposizione di copertura. Ciò consente di precisare che la quantificazione della spesa ad opera di una normale legge può avere due diversi significati: nel caso delle *leggi di spesa* si tratta di disposizione di natura sostanziale perché serve a determinare in termini finanziari l'entità di attività da compiere; mentre nel caso delle *leggi istitutive di automatismi* si tratta di una quantificazione strumentale alla copertura.

Le leggi della terza categoria non «importano» spese ma si limitano a prevederle, cioè a prevedere, e magari anche a consentire per la prima volta, attività che l'amministrazione potrà svolgere nei limiti delle decisioni prese a tal fine dal bilancio e che in mancanza di decisioni del genere l'amministrazione non potrà per quell'esercizio svolgere: leggi del genere non «importano» spese e non sono sottoposte all'obbligo della copertura finanziaria.

Le norme sostanziali, previste dalla legge oggetto della sentenza che andiamo annotando, appartengono alla terza categoria di leggi ed è per questo che non appare condivisibile l'orientamento, seguito da tutti i protagonisti della vicenda, di ritenerle sottoposte all'obbligo della copertura finanziaria. Esse infatti non pongono alcun vincolo al bilancio ma si limitano a disciplinare le attività per le quali il bilancio abbia (qualora già approvato) o intenderà (qualora ancora da approvare) attribuire alla amministrazione la possibilità di spendere. Proprio perché il contesto è ben diverso, la disposizione finanziaria è erroneamente intitolata alla copertura e la pronuncia in commento, nel dichiararne erroneamente l'incostituzionalità un qualche effetto lo produce, in quanto impedisce di utilizzare gli stanziamenti ivi richiamati del bilancio in corso per dare attuazione alle disposizioni sostanziali della legge in questione. Si tratta peraltro di un effetto abbastanza paradossale, perché il senso della legge in questione era di sottoporre al quantum già stanziato in bilancio la misura in cui dare attuazione alle proprie norme sostanziali, sostituendo queste a quelle preesistenti, da essa modificate, che si trovavano in analogo rapporto con gli stanziamenti di bilancio. Si tratta, inoltre, di un effetto paradossale anche perché nulla del genere avviene per l'altra disposizione finanziaria quella che rinvia alla legge finanziaria annuale la quantificazione della spesa a carico degli esercizi successivi: anche questa disposizione è colpita dalla pronuncia di incostituzionalità senza però che ciò produca alcun effetto, perché le disposizioni sostanziali restano in vita e, in base ad esse, il futuro legislatore di bilancio (che poi sia, in realtà, quello della legge finanziaria poco importa) potrà sempre decidere di attivare la possibilità di dare loro attuazione e potrà decidere liberamente la misura di tale possibilità.

SENTENZA 10 ottobre 2014, n. 231 – Pres. Tesauro – Red. Mattarella – Ord. Tribunale di Campobasso – *Giudizio di legittimità in via incidentale*.

Impiego regionale – Norme della Regione Molise – Riorganizzazione, ai fini del contenimento della spesa sul personale, degli apparati amministrativi del consiglio regionale – Attribuzione dell’incarico di coordinamento, senza oneri aggiuntivi, ad un Direttore generale e revoca dell’incarico di Segretario generale del Consiglio già attribuito con contratto di lavoro a tempo determinato – Asserita discriminazione nei confronti del lavoratore attuata con legge-provvedimento, lesiva del principio di eguaglianza e del diritto alla tutela processuale – Insussistenza – Trasferimento della tutela dalla giurisdizione comune alla giustizia costituzionale – Non fondatezza delle questioni.

SENTENZA 10 ottobre 2014, n. 232 – Pres. Tesauro – Rel. Cartabia – Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Corsini) c. Regione Veneto (avv. Manzi) – *Conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni*.

Tutela dell’ambiente – Delibera della giunta regionale del Veneto 11 febbraio 2013, n. 179 – Disciplina delle procedure da seguire per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo prodotte nei cantieri di piccole dimensioni – Trattamento dei residui di produzione che attiene alla materia della tutela dell’ambiente, affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato – Assenza di competenze anche di carattere suppletivo e cedevole in capo alle Regioni (C. cost 300/2013; 70/2014) – Atto ad efficacia e rilevanza esterna non meramente riproduttivo, confermativo o esecutivo di altri precedenti – Ammissibilità del conflitto – Lesione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – Dichiarazione di non spettanza alla giunta regionale del Veneto della attribuzione esercitata, e annullamento di conseguenza dell’atto impugnato.

ORDINANZA 10 ottobre 2014, n. 233 – Pres. Tesauro – Rel. Amato – Pres. Cons. Ministri c. Regione Calabria – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Giudizio in via principale – Istanza di sospensiva dell’efficacia delle disposizioni di legge impugnate (avente ad oggetto, nel caso, gli art. 1, comma 1, lett. e), e art. 4, comma 1, lett. e), della l. Regione Calabria 6 giugno 2014, n. 8) – Intervenuta modifica legislativa da parte regionale delle disposizioni impugnate – Atto di rinuncia alla sospensiva depositato dal ricorrente – Dichiarazione di non luogo a provvedere.

Un'altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un'istanza di sospensiva di una legge

di PATRIZIA VIPIANA

1. Dopo quattro anni (dall'ord. n. 107/2010) la Corte costituzionale è tornata a prendere in esame specificamente una richiesta di sospensiva delle leggi, pur senza entrare nel merito (come invece aveva fatto nell'ordinanza suddetta): invero la Corte ha instaurato un giudizio cautelare in cui probabilmente si sarebbe espressa sull'accoglimento o rigetto dell'istanza presentata, se non fosse nel frattempo intervenuta una modifica delle disposizioni legislative impugnate, che perciò si illustrano nel prosieguo con il verbo all'imperfetto.

L'ord. n. 233/2014 si pronuncia sulla richiesta di sospensione inserita nel ricorso governativo contro due disposti della l.r. Calabria 6 giugno 2014, n. 8 (contenente modifiche alla l.r. Cal. n. 1/2005 disciplinante l'elezione del Presidente della giunta regionale e del Consiglio regionale):

– l'art. 1, comma 1, lett. e), in base a cui non erano ammesse al riparto dei seggi sia le liste regionali che non avessero ottenuto nell'intera Regione almeno il quindici per cento dei voti validi o almeno il quattro per cento se facenti parte di una coalizione, sia le coalizioni che non avessero ottenuto nell'intera Regione almeno il quindici per cento dei voti validi espressi a favore delle medesime¹;

– l'art. 4, comma 1, lett. e), il quale alzava al sessanta per cento la percentuale dei seggi che, se non già conseguiti dai gruppi collegati alla lista regionale, avrebbero dovuto essere attribuiti alla lista regionale mediante l'assegnazione di seggi aggiuntivi².

La prima disposizione, che (elevando la soglia di sbarramento) rendeva più difficile partecipare al riparto dei seggi, è stata impugnata dal ricorrente per violazione degli artt. 3, 48, 51 nonché 122 Cost. in quanto produceva una distorsione troppo marcata fra i voti espressi ed i seggi attribuiti³.

¹ La disposizione impugnata così sostituiva l'art. 1, comma 3, l.r. n. 1/2005, il quale aveva previsto che non fossero ammesse al riparto dei seggi le liste provinciali il cui gruppo, anche se collegato ad una lista regionale superante la percentuale del cinque per cento, non avesse ottenuto nell'intera Regione almeno il quattro per cento dei voti validi.

² Il disposto in esame così modificava l'art. 4, comma 1, lett. e), primo e secondo periodo, l.r. n. 1/2005, che aveva fissato al cinquantacinque per cento la percentuale indicata nel nostro testo.

³ Tale distorsione è «ben più ampia di quella... inevitabile, e in qualche misura fisiologica, in qualsiasi sistema elettorale che preveda una soglia di sbarramento atta a garantire la governabilità» e conferisce «ad una parte dei voti espressi un valore sostanzialmente “diverso” rispetto agli altri voti» portando ad un «sostanziale squilibrio in termini di “eguaglianza” dei voti»: punto 2.2 del ricorso deliberato dal Con-

La seconda disposizione, che (incrementando il premio di maggioranza) presupponeva la assegnabilità di seggi aggiuntivi, è stata censurata per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. poiché non rispettava il principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, contenuto nell'art. 14, d.l. n. 138/2011 convertito in l. n. 148/2011, il quale prevede il numero massimo dei consiglieri regionali secondo la consistenza demografica delle Regioni – trenta per quelle fino a due milioni di abitanti come la Calabria – escludendo dunque l'ammissibilità di seggi aggiuntivi; peraltro deve sottolinearsi che, in ossequio a quest'ultimo disposto statale, la l.r. n. 8/2014 *sub iudice* all'art. 1, comma 1, lett. a), ha fissato in trenta il numero dei consiglieri regionali calabresi⁴.

Il ricorso governativo nella parte finale contiene una richiesta di sospensione dell'efficacia della legge calabrese ai sensi dell'art. 35 l. n. 87/1953 (come modificato dalla l. n. 131/2003 che precisa i casi in cui la sospensiva è ammissibile) e dell'art. 21, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*: si tratta di un'istanza di sospensiva totale cioè rivolta all'intera legge, anche se il ricorso impugnava due soli disposti di essa, ma questi erano così strettamente correlati con la restante disciplina della legge calabrese, ai fini di assicurare il rinnovo del Consiglio regionale, che il ricorrente ha ritenuto preferibile chiedere la sospensione dell'efficacia della l.r. Cal. n. 8/2014 nel suo complesso.

Il ricorrente sosteneva che esistessero i presupposti per l'adozione da parte della Corte di un provvedimento cautelare in quanto nelle disposizioni impugnate potevano ravvisarsi i requisiti, previsti dalla sopra menzionata normativa statale, di «gravità ed urgenza connesse all'irreparabile pregiudizio dell'interesse pubblico» giacché poco tempo dopo si sarebbero svolte le elezioni regionali⁵: invero, a causa delle dimissioni del Presidente della Regione il 29 aprile

siglio dei Ministri il 10 luglio 2014, redatto dall'Avvocatura dello Stato il 4 agosto e depositato in cancelleria il 14 agosto (ricorso n. 59/2014 pubblicato in *G.U.*, *I serie spec.*, 10 settembre 2014, n. 38, 4 ss.).

⁴ Come ricorda il punto 3.1 del ricorso. Riguardo allo statuto calabrese approvato con l.r. 19 ottobre 2004, n. 25, che fissava il numero dei consiglieri regionali a cinquanta, la modifica di esso contenuta nella delibera legislativa statutaria approvata il 9 ottobre 2012 e il 18 marzo 2013 prevedeva una riduzione dei consiglieri regionali (a quaranta) non in linea con l'art. 14 d.l. n. 138/2011 e perciò è stata ritenuta costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sent. 6 marzo 2014, n. 35; il numero di trenta consiglieri si trova ora nello statuto calabrese come revisionato dalla l.r. Cal. 10 settembre 2014, n. 18 (avente la stessa data della l.r. Cal. n. 19/2014 che si menzionerà *infra* nel par. 3).

⁵ Cfr. punto 4 del ricorso che afferma: «nel vigore delle disposizioni... impugnate, lo svolgimento della tornata elettorale (necessitata dal... calendario imposto dalla... normativa vigente)... comporterebbe non solo un inutile aggravio della finanza pubblica (per l'inevitabile annullamento delle elezioni in caso di accoglimento del presente ricorso), ma potrebbe portare a non indifferente turbativa dell'ordine pubblico e sarebbe in ogni caso inutiliter datum».

2014, si era reso necessario effettuare il rinnovo degli organi elettivi anticipatamente rispetto alla scadenza naturale nella primavera dell'anno successivo⁶.

2. Proprio in considerazione della circostanza ora richiamata la Corte costituzionale ha preso in esame specificamente la richiesta di sospensione contenuta nel ricorso, dando così distinto rilievo alla fase cautelare del giudizio in via principale instaurato da quest'ultimo: invero, a neanche un mese dal deposito del ricorso, il Presidente della Corte con decreto dell'8 settembre 2014 ha fissato la discussione sull'istanza di sospensiva nella camera di consiglio del successivo 24 settembre (nel frattempo il 15 settembre 2014 sono state indette le elezioni regionali in Calabria per il 23 novembre).

Tale sollecita fissazione è significativa perché finora – dall'entrata in vigore della l. n. 131/2003 che ha introdotto la facoltà di chiedere la sospensiva nei ricorsi di costituzionalità delle leggi in via principale – solo pochissime volte il giudice costituzionale ha considerato in modo specifico le richieste di sospensione presentate⁷:

– le ord. 8 aprile 2004, nn. 116, 117, 118 e 119 hanno disposto il rinvio della trattazione delle istanze di sospensiva, presentate rispettivamente da alcune Regioni e dallo Stato, all'udienza pubblica fissata per l'esame del merito dei ricorsi rispettivamente su un decreto-legge convertito in legge e su leggi regionali in materia di edilizia⁸;

– l'ord. 22 giugno 2006, n. 245 ha dichiarato il non luogo a provvedere su una richiesta regionale di sospendere l'efficacia di alcune disposizioni di un decreto legislativo in materia di ambiente⁹;

⁶ In Calabria le precedenti elezioni si erano svolte il 28 e 29 marzo 2010: al momento dell'elaborazione e del deposito del ricorso (ved. nt. 3) non era ancora stata decisa la data della nuova tornata elettorale (v. il prosieguo del testo).

⁷ F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, a cura di R. Romboli, Giappichelli, Torino 2014, 214, affermano con riguardo al triennio suddetto: è «assolutamente confermato il ruolo del tutto marginale che la tutela cautelare... riveste nel giudizio di costituzionalità in via principale».

⁸ Le ordinanze nn. 117, 118 e 119/2004 rinviano l'esame delle richieste di sospensiva alla decisione sul merito dei ricorsi contro leggi o disposizioni legislative regionali, perché il Governo ricorrente ha rinunciato alla pronuncia della Corte sull'istanza cautelare; similmente l'ord. n. 116/2004 rinvia l'esame della richiesta di sospensione alla sentenza sul merito del ricorso contro il disposto di un decreto-legge convertito in legge, perché le Regioni ricorrenti (preso atto della summenzionata rinuncia governativa) hanno a loro volta rinunciato a che la Corte si esprimesse in sede cautelare.

⁹ Invero la Regione ricorrente «nel sollecitare l'esercizio del potere di sospensione delle norme impugnate, ha tuttavia prospettato in maniera sostanzialmente assertiva la sussistenza dei relativi presupposti, omettendo di svolgere argomenti in grado di indurre» la Corte all'adozione del provvedimento cautelare (ultimo Considerato dell'ord. n. 245/2006).

– l'ord. 18 marzo 2010, n. 107 ha rigettato l'istanza regionale di sospensione di un decreto-legge contenente disposizioni in tema di procedimento elettorale, perché ha ritenuto inesistente uno dei due presupposti d'esercizio del potere cautelare ossia il *periculum in mora*: si tratta della prima¹⁰ pronuncia (e finora unica) sul merito di una richiesta di sospensiva, anche se conclusasi con il rigetto di quest'ultima¹¹.

Invece negli altri casi – non frequenti, ma neanche rari – in cui sono state avanzate richieste di sospensione, la Corte non le ha considerate distintamente bensì le ha prese in esame nelle sentenze ove ha giudicato il merito dei ricorsi: in queste ultime il giudice delle leggi ha poi dichiarato a volte il non luogo a procedere riguardo all'istanza di sospensiva¹² ovvero il non luogo a provvedere su di essa¹³, altre volte (più spesso) l'assorbimento della pronuncia sulla medesima nella decisione che conclude il giudizio di costituzionalità¹⁴.

L'ord. n. 233/2014 oggetto della nostra disamina risulta in controtendenza rispetto all'orientamento prevalente del giudice costituzionale (trattare le istanze di sospensiva nelle decisioni di merito) in quanto ha conferito autonomo rilievo alla richiesta di sospensione della l.r. Calabria n. 8/2014: attivando la fase cautelare (si veda l'inizio del paragrafo) la Corte si era mostrata disponibile a soffermarsi sulla richiesta suddetta, che necessitava di una tempestiva pronuncia del giudice delle leggi.

¹⁰ Come sottolineano G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2012, 334.

¹¹ Rigetto motivato dalla considerazione per cui «non è possibile» ritenere «prevalente il danno derivante dal perdurare dell'efficacia» del decreto-legge oggetto dell'istanza di sospensiva, in quanto «la sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato potrebbe produrre un danno analogo» a quello «che deriverebbe... dall'applicazione delle disposizioni censurate»: rispettivamente penultimo e terzultimo Considerato dell'ord. n. 107/2010, sulla quale ci permettiamo di rinviare a P. VIPIANA, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva delle leggi*, in *Le Regioni* 2010, 1339 ss.

¹² Cfr. le sentenze citate da ID., *Osservazioni critiche sulla prassi relativa al potere di sospensiva delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via principale*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2010, 576, cui si aggiunga la sentenza 15 giugno 2011, n. 187 la quale afferma che «essendo trattata la questione di legittimità costituzionale... in tempi ravvicinati rispetto alla proposizione del ricorso, non mette conto esaminare se ricorrano o meno gli estremi per procedere alla richiesta sospensione... dell'atto impugnato».

¹³ V. le sentenze menzionate ivi, 576-7, ed altresì la sent. 20 dicembre 2012, n. 311.

¹⁴ Si vedano le sentenze citate ivi, 577-8, cui si aggiungano le sentenze: 10 giugno 2011, n. 182; 15 giugno 2011, nn. 189 e 190; 12 ottobre 2011, n. 263; 19 dicembre 2012, n. 299; 20 marzo 2013, n. 46; 5 giugno 2013, n. 121; 19 luglio 2013, n. 220; 14 novembre 2013, n. 273; 13 marzo 2014, n. 44. Le istanze di sospensiva, anche se la pronuncia su di esse è stata assorbita nella decisione di merito, «hanno avuto l'effetto di indurre la Corte ad accelerare i tempi del giudizio»: B. RANDAZZO, *La «manutenzione» del giudizio in via principale*, in *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, a cura di C. Decaro, N. Lupo e G. Rivosecchi, Giappichelli, Torino 2012, 175.

3. Qualora non fosse intervenuta la modifica legislativa che s'illustrerà nell'immediato prosieguo, la Corte molto probabilmente si sarebbe pronunciata sul merito dell'istanza di sospensiva, anche se risulta difficile stabilire se il giudice costituzionale avrebbe respinto o accolto quest'ultima.

Entrambe le ipotesi avrebbero sortito conseguenze problematiche: in caso di rigetto dell'istanza, le elezioni regionali calabresi avrebbero avuto luogo alla luce della l.r. Cal. n. 8/2014 impugnata perché sospettata di incostituzionalità; viceversa in caso di accoglimento dell'istanza, le medesime elezioni si sarebbero svolte sulla base della l.r. n. 1/2005 (nel testo anteriore a quello modificato dalla suddetta legge n. 8) che conteneva disposizioni censurabili, ad esempio prevedeva cinquanta consiglieri (numero ridotto a trenta, in ossequio alla normativa statale, proprio dalla l.r. n. 8/2014).

Tra le due ipotesi sarebbe forse risultata più plausibile la prima: allora la pronuncia della Corte sarebbe stata del medesimo tipo dell'ord. n. 107/2010, ribadendo l'orientamento assai restrittivo del giudice costituzionale quanto ad accordare la sospensione dell'efficacia delle leggi.

Siffatte considerazioni comunque risultano meri esercizi accademici in quanto la Corte ha potuto evitare di pronunciarsi nel merito, giacché il 13 settembre è entrata in vigore la l.r. Calabria 12 settembre 2014, n. 19 il cui *iter* è stato velocissimo (la presentazione del progetto di legge è avvenuta l'11 settembre 2014 ed il consiglio ha approvato la legge il medesimo giorno) proprio per «dirimere il contenzioso con il Governo, in vista delle imminenti elezioni regionali» come ricorda l'ordinanza in esame.

La l.r. Cal. n. 19/2014 ha modificato alcune disposizioni della l.r. n. 8/2014 (per l'esattezza ha sostituito le modifiche inserite da quest'ultima nella l.r. n. 1/2005 sull'elezione del Presidente della giunta e del Consiglio regionali), in particolare le due impuginate nel ricorso:

– l'art. 1, comma 1, lett. *c*), della legge 19/2014 abbassa la soglia di sbarramento prescrivendo che non sono ammesse al riparto dei seggi le liste circoscrizionali il cui gruppo, anche se collegato ad una lista regionale che ha superato la percentuale dell'otto per cento, non abbia ottenuto nell'intera Regione almeno il quattro per cento dei voti validi¹⁵;

– l'art. 2, comma 1, lett. *b*), della suddetta legge diminuisce al cinquantacinque per cento la percentuale dei seggi che, se non già conseguiti dai gruppi collegati alla lista regionale, devono essere attribuiti alla lista regionale mediante l'assegnazione di seggi aggiuntivi¹⁶.

¹⁵ Così ora dispone l'art. 1, comma 3, l.r. n. 1/2005, come modificato dalla l.r. n. 19/2014, che ha tacitamente abrogato la modifica di tale disposto effettuata dalla l.r. n. 8/2014.

¹⁶ Tale è il contenuto dell'art. 4, comma 1, lett. *e*), primo e secondo periodo, l.r. n. 1/2005 come modificato dalla l.r. n. 19/2014, che ha tacitamente abrogato la modifica di tale disposto effettuata dalla l.r. n. 8/2014.

Inoltre circa questi ultimi la lett. c) del medesimo art. 2, comma 1, l.r. Cal. n. 19/2014 precisa che essi vengono tolti, secondo i criteri ivi previsti, alle liste circoscrizionali non collegate al candidato alla carica di Presidente eletto¹⁷: siffatta disposizione permette di mantenere il riferimento ai seggi aggiuntivi senza far superare la soglia dei trenta consiglieri regionali (di cui si è detto nel par. 1).

Premesso che sono state apportate le suddette modifiche legislative e che il 17 settembre il Presidente del Consiglio ha depositato atto di rinuncia all'istanza di sospensiva presentata nel ricorso, la Corte costituzionale ha correttamente dichiarato il non luogo a provvedere su tale istanza: invero non avrebbe avuto senso che la Corte provvedesse sulla richiesta di sospensione concernente disposti ormai privi di efficacia a seguito dell'intervenuta modifica.

Riguardo poi alla costituzionalità delle disposizioni impugnate, merita ricordare che la Corte costituzionale si è pronunciata con l'ordinanza 17 dicembre 2014, n. 285: siccome da un lato il Presidente del Consiglio (rilevato il venir meno delle ragioni che avevano indotto alla proposizione del ricorso) ha il 20 ottobre 2014 rinunciato all'impugnativa e dall'altro lato la Regione resistente non si è costituita in giudizio, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo.

4. L'ord. 233/2014, anche se la Corte ivi non si è pronunciata – o meglio, non ha dovuto pronunciarsi – sul merito dell'istanza di sospensione, risulta molto interessante soprattutto se esaminata in collegamento con l'ord. 107/2010 (cui si è fatto cenno nel secondo paragrafo).

Invero le due ordinanze suddette, pur presentando differenze ad esempio riguardo all'atto scrutinato e al dispositivo¹⁸, sono affini *ratione materiae* in quanto vertono in materia elettorale: ambedue giudicano su richieste di sospendere atti legislativi impugnati perché modificanti disposizioni contenute in leggi elettorali¹⁹ ed entrambe intervengono nell'imminenza del voto²⁰.

¹⁷ Questo disposto è aggiunto nell'art. 4, comma 1, lett. e), alla fine del terzo periodo: si tratta dunque di una disposizione introdotta *ex novo* dalla l.r. Cal. n. 19/2014.

¹⁸ Riguardo al primo profilo, l'ord. n. 107/2010 riguarda un atto legislativo statale (decreto-legge) mentre l'ord. n. 233/2014 concerne una legge regionale; riguardo al secondo profilo, l'ord. n. 107 rigetta l'istanza di sospensiva laddove l'ord. n. 233 dichiara il non luogo a provvedere sulla richiesta di sospensione.

¹⁹ L'oggetto dell'ord. n. 107/2010 è il d.-l. 5 marzo 2010, n. 29 c.d. «salva-liste»; l'oggetto dell'ord. n. 233 è la l.r. Calabria n. 8/2014 modificante alcune disposizioni della l.r. Cal. n. 1/2005.

²⁰ Per il vero l'ord. n. 107 (del 18 marzo 2010) è intervenuta proprio nell'imminenza delle consultazioni elettorali (28-29 marzo 2010); invece l'ord. n. 233 (del 24

Come emerge dalla congiunta disamina delle ord. nn. 107/2010 e 233/2014, esse delineano una peculiare caratterizzazione del potere di sospensiva delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via d'azione ossia indicano che tale potere risulta congeniale proprio riguardo alle modifiche delle leggi elettorali²¹ in procinto di venire applicate per il rinnovo degli organi eletti a suffragio popolare.

Mentre le leggi dello Stato/delle Regioni ove si esplicano le rispettive competenze materiali non necessitano di veder sospesa la loro efficacia in attesa che venga deciso il merito del ricorso salvi i casi – presumibilmente rari – di macroscopiche violazioni, le leggi modificanti la disciplina elettorale risultano quelle per le quali sarebbe particolarmente utile l'istituto della sospensiva, soprattutto nell'ipotesi in cui la Corte nella decisione sul merito effettuasse una dichiarazione di incostituzionalità della legge modificatrice di una precedente disciplina elettorale²².

In siffatta ipotesi qualora la Corte avesse appunto accolto l'istanza di sospensiva, si sarebbe evitata l'applicazione di una legge poi giudicata incostituzionale e le elezioni si sarebbero svolte sulla base della disciplina legislativa anteriore; viceversa qualora la Corte avesse respinto la suddetta istanza, nella tornata elettorale appena conclusa sarebbe stata applicata una legge in seguito riconosciuta contrastante con la Costituzione, sicché la sentenza del giudice costituzionale risulterebbe per quelle elezioni *inutiliter data*.

L'ord. n. 233/2014, ponendosi in linea di continuità con l'ord. n. 107/2010, sembra dunque indicare che il potere della Corte costituzionale di sospendere l'efficacia delle leggi nei giudizi di costituzionalità in via d'azione trova un ambito ottimale d'esercizio riguardo alle leggi elettorali (statali e regionali) di imminente applicazione: è allora probabile che altre volte la Corte si pronuncerà specificamente su istanze di sospensiva di siffatte leggi, magari – se ricorreranno le condizioni – anche nel merito.

settembre 2014) è intervenuta circa due mesi prima del voto popolare (23 novembre 2014).

²¹ Si ha riguardo non ad intere leggi elettorali, bensì a modifiche di leggi elettorali: se l'istanza di sospensione di una legge modificante una legge anteriore fosse respinta, si applicherebbe la legge modificatrice, o meglio, la legge precedente come modificata da quella posteriore; se invece la suddetta istanza fosse accolta, si applicherebbe la legge anteriore nel testo originario cioè non modificato dalla successiva.

²² Invece nell'ipotesi – meno problematica – in cui la Corte poi non effettuasse una dichiarazione di incostituzionalità: se l'istanza di sospensiva fosse stata accolta, la legge modificante la disciplina elettorale tornerebbe applicabile; se l'istanza di sospensiva fosse stata rigettata, la legge suddetta rimarrebbe applicabile.

SENTENZA 16 ottobre 2014, n. 237 – Pres. Tesaurò – Rel. Amato – Provincia autonoma di Trento (avv.ti Falcon e Manzi) c. Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Corsini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Provincia autonoma di Trento – Art. 1, comma 5, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. 30 ottobre 2013, n. 125 – Ulteriore decurtazione della spesa per gli anni 2014 e 2015 per studi e incarichi di consulenza sostenuta dalle amministrazioni pubbliche dell’elenco ISTAT rispetto ai limiti derivanti dall’applicazione dell’art. 6, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. 30 luglio 2010, n. 122 – Denunciata violazione degli artt. 8, numero 1, 16, 79, 80, 81 e 104 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, dell’art. 17 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268, dell’art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119, primo comma, Cost. – Clausola di salvaguardia, prevista dall’art. 12-*bis* del d.l. n. 201/2013 cit., che esclude la immediata coerenza delle disposizioni di principio poste dal decreto, imponendo piuttosto un obbligo di adeguamento ad esse in capo alla Provincia – Infondatezza delle questioni proposte.

Provincia autonoma di Trento – Art. 1, comma 8, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. 30 ottobre 2013, n. 125 – Affidamento ad organi ministeriali del compito di effettuare visite ispettive per verificare il rispetto dei vincoli finanziari in materia di contenimento della spesa, denunciando alla Corte dei conti le irregolarità riscontrate – Denunciata violazione degli artt. 8, numero 1, 79, comma 4, 87 e 88 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 dell’art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost. e del principio di ragionevolezza – Clausola di salvaguardia, prevista dall’art. 12-*bis* del d.l. n. 201/2013 cit., che esclude l’applicabilità alla Provincia delle disposizioni che interferiscono con potestà ad essa spettanti – Infondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni proposte.

Provincia autonoma di Trento – Art. 4, comma 10, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101 convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. 30 ottobre 2013, n. 125 – Disciplina volta a ridurre il precariato, limitando l’utilizzo di personale temporaneo e favorendone, con procedure parzialmente riservate, la stabilizzazione – Attuazione dei commi 6, 7, 8 e 9 del medesimo art. 4 cit. – Denunciato sconfinamento statale nella materia della organizzazione amministrativa, con conseguente lesione della autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria della Provincia – Materia del coordinamento della finanza pubblica e natura di principio delle norme statali – Ob-

bligo di adeguamento in capo alla Provincia – Comma 5 dell’art. 4 cit. – Rimando ad un d.P.C.M. per la definizione dei criteri di razionale distribuzione delle risorse che consentano alle P.A. le assunzioni finalizzate alla stabilizzazione dei precari – Denunciato ingresso di fonti secondarie nelle materie di competenze provinciale – Obbligo di adeguamento della Provincia nei confronti delle disposizioni legislative statali, non delle fonti secondarie alle quali esse rimandano – Spetta alla Provincia, quindi, fissare con proprio atto interno i criteri di razionale distribuzione delle risorse – Infondatezza, nei sensi di cui in motivazione, delle questioni proposte.

SENTENZA 24 ottobre 2014, n. 241 – Pres. Napolitano – Rel. Grossi – Ord. del Consiglio di Stato – *Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*.

Enti locali – Art. 271, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – Esclusione della possibilità per l’ente locale di distaccare il proprio personale anche presso associazioni diverse da quelle tassativamente indicate dalla disposizione di legge – Asserita violazione degli artt. 3, 18, 97 e 114 Cost. – Mancata argomentazione da parte del giudice *a quo*, nell’ambito dello schema ternario del giudizio di eguaglianza, in ordine alla effettiva comparabilità delle situazioni dedotte a confronto – Carezza di motivazione per gli altri profili sollevati – Inoltre, *petitum* che sconfinava nella discrezionalità del legislatore – Inammissibilità della questione proposta.

ORDINANZA 28 ottobre 2014, n. 246 – Pres. Tesaurò – Rel. Latanzani – Pres. Cons. Ministri c. Regione Toscana – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Giudizio in via principale – Art. 6, comma 2, della l. Regione Toscana 2 agosto 2013, n. 46 – Modifica sopravvenuta della disposizione impugnata e rinuncia al ricorso in assenza di costituzione della resistente – Estinzione del processo.

SENTENZA 7 novembre 2014, n. 249 – Pres. Carosi – Rel. Melatti – Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Varone) c. Regione Abruzzo – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Aiuti di Stato – Art. 38 della l. Regione Abruzzo 18 dicembre 2013, n. 55 – Previsione di un finanziamento di euro 5.573.000 a favore della Società abruzzese gestione aeroporto S.p.A. (SAGA) senza aver previamente

notificato il relativo progetto alla Commissione europea, come richiesto dall'art. 108, par. 3, TFUE – Successive modifiche normative rivolte, rispettivamente: *a)* alla sostituzione dell'originario contributo con due tipologie di intervento, la ricostituzione del capitale sociale ed il finanziamento del diritto di prelazione (art. 7 della l. Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 14); *b)* alla modifica della fonte di finanziamento (art. 1, comma 1, della l. Regione Abruzzo 30 luglio 2014, n. 34) – *Jus superveniens* che non determina la cessazione della materia del contendere – Ampliamento dell'oggetto del giudizio – Intervento *ex art.* 38 cit. analogo a quello già dichiarato illegittimo con sent. n. 299/2013 – Violazione dell'art. 117, comma 1, Cost. e dell'art. 108 par. 3 del TFUE – Configurabilità dell'ipotesi di aiuto di Stato anche a seguito delle modifiche introdotte con gli artt. 7 l.r. n. 14/14 cit. e 1 l.r. n. 34/2014 cit. – Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo della nozione di aiuto di Stato, anche alla luce della giurisprudenza comunitaria (ad es. CGCE, 16 maggio 2002, C-482/89) – Illegittimità costituzionale dell'art. 38 della l.r. n. 55/2013 – Illegittimità consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 87/1953, degli artt. 7 l.r. n. 14/2014 e 1, comma 1, l.r. n. 34/2014.

Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio ed uso distorto della legislazione

di DAVIDE MONEGO

1. Nella sentenza n. 249 del 2014 si assiste ad un caso di trasferimento che presenta alcune peculiarità rispetto a quanto comunemente caratterizza l'impiego di questa soluzione processuale.

La controversia nasce da un ricorso governativo volto a contestare una legge della Regione Abruzzo, in quanto assegnava un contributo pubblico ad un determinato operatore economico, in violazione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, quale fonte interposta rispetto all'art. 117, comma 1, Cost. In concreto l'art. 38 della legge regionale n. 55 del 2013 dispone un finanziamento regionale a sostegno di programmi di valorizzazione dell'aeroporto di Pescara, proposti e realizzati dalla società di gestione del medesimo (Saga S.p.A.), in larga parte partecipata dalla medesima Regione Abruzzo¹. Sussistendo – secondo la comune impostazione del

¹ L'art. 38 l.r. Abruzzo n. 55 del 2013, in particolare, al fine di valorizzare il territorio, prevedeva un finanziamento pari ad € 5.573.000 di un «Programma di promozione e pubblicizzazione dell'Aeroporto d'Abruzzo», approvato dalla giunta su proposta della Società di gestione dei servizi aeroportuali (Saga S.p.A.), beneficiaria, in concreto, del suddetto contributo.

ricorrente e della Corte – i tratti costitutivi dell’aiuto di Stato, esso avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione UE, ai fini della valutazione, ad essa riservata, della sua compatibilità con la disciplina comunitaria, ai sensi dell’art. 108, par. 3, TFUE. La norma contestata produce invece effetti immediati, la notifica non è prevista, con conseguente lesione dei parametri evocati dal ricorrente.

Vale la pena ricordare che simile vicenda trova il proprio puntuale «anfetatto» in una legge della medesima Regione, avente contenuto analogo, a sua volta impugnata dallo Stato, per identiche ragioni, ed annullata con la sentenza n. 299 del 2013². Il destino della nuova disciplina abruzzese appariva dunque segnato, come conferma la decisione in esame quando ragiona di una «sostanziale riproduzione» della precedente³.

Ciò segnala un certo comportamento «legislativo» da parte della Regione Abruzzo, a sua volta sviluppato, in pendenza del giudizio sulla legge n. 55 del 2013, attraverso una successiva novella, con la quale, probabilmente proprio alla luce delle scarse probabilità di «sopravvivenza» dell’art. 38, essa lo ha esplicitamente abrogato, sostituendolo peraltro con la previsione di un ulteriore intervento economico a favore della medesima Saga S.p.A., benché diversamente strutturato, essendosi tradotto nel finanziamento sia della ricostituzione del relativo capitale sociale, ai sensi dell’art. 2447 codice civile, sia dell’esercizio, da parte della Regione, in quanto socia della Saga S.p.A., del diritto di prelazione sulle azioni non optate da parte degli altri soci del medesimo ente⁴. La concatenazione di questi atti normativi non è irrilevante per comprendere il modo in cui la Corte ha affrontato il problema dello *ius superveniens*.

Nel valutare l’incidenza delle modifiche sull’oggetto del giudizio, la Corte ritiene di dover applicare lo schema del trasferimento, dato che la nuova disciplina realizza anch’essa un aiuto di Stato non notificato, in violazione delle norme comunitarie, e di riflesso costituzionali, richiamate a parametro. La questione quindi coinvolge l’art. 7 della legge regionale n. 14 del 2014, non ritualmente impugnato, oltre all’art. 38, oggetto del ricorso governativo. Quest’ultima disposizione non sparisce dalla scena, dato che è

² La citata sent. n. 299/2013 (commentata da S. OGGIANU, *Sulla previa notifica degli aiuti di Stato ai sensi dell’art. 108, par. 3, TFUE e sull’art. 117, comma 1, Cost.*, in *Giur. cost.* 2013, 4804 ss.) annulla l’art. 1 l.r. Abruzzo n. 69/2012, il quale finanziava, per un ammontare di € 5.500.000, interventi di promozione dello scalo aeroportuale promossi da Saga S.p.A., anche in questo caso in spregio delle regole comunitarie sugli aiuti di Stato.

³ Corte cost., sent. n. 249/2014, par. n. 3.1 del *Diritto*.

⁴ La disciplina sopravvenuta è contenuta nell’art. 7 della l.r. Abruzzo n. 14/2014 che prevede il concorso regionale alla ricostituzione del capitale nella misura massima di € 2.539.000, autorizzando al contempo l’esercizio del diritto di prelazione sulla quote non optate per un importo massimo di € 3.433.000, così da garantire alla società di gestione un ammontare complessivo di € 5.972.000.

stata applicata *medio tempore*, e dunque ha già prodotto effetti: meglio sarebbe allora ragionare di un'estensione anziché di un trasferimento, quanto meno sotto il profilo testuale⁵.

Come noto, la verifica circa l'avvenuta applicazione della norma impugnata, nel periodo intercorrente fra la sua entrata in vigore e la sua abrogazione (o sostituzione o modifica, a seconda dei casi) – rileva ai fini della decisione da assumere, che entrerà nel merito solo se la regola abbia avuto immediata efficacia, altrimenti traducendosi in una dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

Nel caso di specie, stando alle parole della Corte, «non vi è certezza circa la mancata applicazione dell'art. 38»⁶, e tanto basta ad assoggettarlo allo scrutinio di costituzionalità. Può anche essere che sia così, fermo restando però che non risulta alcun indizio in un senso o nell'altro. La Regione non si è costituita, ragion per cui non sussistono atti difensivi che offrano argomenti a supporto di simile conclusione, né la questione viene affrontata dallo Stato. Se per applicazione si intende la materiale erogazione del danaro, in contrario potrebbe deporre il breve periodo di vigenza (circa tre mesi⁷), specie in relazione all'articolata procedura a tal fine richiesta⁸. Ma, anche prescindendo da simili rilievi, c'è da domandarsi se non sarebbe preferibile che la Corte faccia uso dei suoi poteri istruttori⁹, così da fugare ogni incertezza in modo convincente. Un ordine di produzione documentale rivolto alla resistente sarebbe stato sufficiente alla bisogna. La Corte invoca un «difetto di prova»¹⁰, supponendo quindi l'esistenza di un onere probatorio a carico della resistente stessa, che, non essendosi nemmeno costituita,

⁵ Sul punto, volendo, cfr. D. MONEGO, *Ius superveniens nel giudizio in via principale fra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in questa *Rivista* 2012, 181 ss. Per analogo rilievo nei giudizi in via incidentale, cfr. F. BERTOLINI, *Corte costituzionale e trasferimento della questione di legittimità fra valore ricognitivo e valore innovativo dei testi unici legislativi*, in *Giur. cost.* 2002, 75 ss.

⁶ Corte cost., sent. n. 249/2014, par. n. 2 del *Diritto*.

⁷ La legge n. 55 infatti è stata pubblicata il 27 dicembre, entrando in vigore il giorno successivo (cfr. art. 44), mentre la legge n. 14/2014 – che ha abrogato espressamente l'art. 38 – è stata pubblicata il 9 aprile, entrando in vigore il 10 aprile 2014 (cfr. art. 8).

⁸ L'art. 38 prevede infatti la presentazione di un progetto ad opera di Saga S.p.A., sulla cui base dev'essere redatto un programma da parte della Direzione regionale competente in materia di turismo, di concerto con quella competente in materia di trasporti, per finire con la relativa approvazione da parte della giunta.

⁹ Sui poteri istruttori, disciplinati dagli artt. 13 l. n. 87/1953 e 12 N.I., si veda M. D'AMICO, *Art. 134 1° Alinea Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, 36 ss.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 249/2014, par. n. 4 del *Diritto*.

non lo ha di certo adempiuto, ma la prassi sul punto sembra abbastanza varia, non escludendo allora l'uso dei poteri istruttori¹¹.

In ogni caso, il Giudice delle leggi risolve il quesito nel senso dell'avvenuta applicazione, trasferisce/estende la questione e la decide con un dispositivo di accoglimento articolato di conseguenza in due capi: il primo relativo all'articolo originariamente contestato, il secondo concernente invece la norma sopravvenuta, in quanto legata da continuità precettiva rispetto alla precedente.

2. Guardando al modo in cui è abitualmente impiegato lo strumento del trasferimento, sembra che esso implichi, sotto il profilo formale, un «collegamento visibile» fra disposizioni¹², come avviene quando la seconda incide sulla prima, sostituendola o comunque modificandola, ma senza alterarne – per lo meno in modo significativo – il contenuto¹³.

Già questo aspetto della vicenda non trova riscontro nel caso di specie, dove è evidente che la Regione Abruzzo ha abrogato espressamente l'articolo censurato per introdurre altrove la distinta previsione normativa su cui la Corte ha trasferito la censura. Cambia quindi la *sedes materiae*. Il rilievo può essere di certo considerato di natura formale, in sé non decisivo per escludere il trasferimento di una doglianza; e tuttavia può anche essere indice di una non corrispondenza fra vecchio e nuovo, posto che, se la sopravvenienza legislativa avesse natura ripetitiva del precetto preesistente, variandone solo aspetti secondari, è difficile pensare ad una sua collocazione esterna al contesto normativo di riferimento, ovvero alla legge di cui fa parte il testo impugnato.

¹¹ In effetti, molto spesso la Corte si limita a disporre il trasferimento, dando evidentemente per scontata l'efficacia *medio tempore* della regola impugnata (cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 85, 61, 36, 23/2014, 308, 255, 50/2013). In tal senso dovrebbe valere una presunzione *iuris tantum*, secondo cui, sino a prova del contrario, ogni legge, una volta entrata in vigore, produce effetti nel senso di ricevere concreta applicazione. Da questo punto di vista starebbe al soggetto interessato a superare tale presunzione, ovvero alla parte resistente, che ha legiferato in corso di causa, attivarsi per dimostrare il contrario, ovvero la non operatività della norma censurata (cfr. ad es. Corte cost., sentt. nn. 165/2014, 187, 178/2013). Tuttavia, si riscontrano anche casi che sembrano smentire questa impostazione, come accade quando è la mancata applicazione ad essere desunta dall'assenza di indicazioni in merito ad opera delle parti (Corte cost., sent. n. 39/2014), sicché rimane l'impressione che la valutazione sia alquanto elastica e legata talora alle peculiarità del caso.

¹² A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Padova 2008, 284.

¹³ Se si guarda alla recente giurisprudenza in materia, si nota che il trasferimento opera qualora appunto si assista ad una modifica esplicita della norma impugnata (Corte cost., sentt. nn. 141, 87, 79, 61, 36, 23/2014, 308, 181, 178, 167/2013). Oppure – ma si tratta di una differenza solo apparente – qualora lo *ius superveniens* incida su di una disposizione precedente a quella impugnata, e da quest'ultima a sua volta riscritta o introdotta (Corte cost., sentt. nn. 85/2014, 255, 187/2013).

Il fatto che la disciplina sulla ricapitalizzazione e l'esercizio del diritto di prelazione sia collocata in un distinto atto normativo può allora giustificarsi alla luce della sua diversità rispetto alla disposizione abrogata, nonostante la Corte richiami – per giustificare il trasferimento – il proprio tradizionale orientamento, stando al quale è contrario al principio di effettività della tutela costituzionale delle parti che venga sottratta al giudizio già instaurato una norma sopravvenuta dal «contenuto equivalente» (o che presenta un «immutato contenuto precettivo»), rispetto a quella impugnata¹⁴. Il principio risulta formulato per la prima volta nella sentenza n. 533 del 2002 e frequentemente ripreso dalla giurisprudenza successiva, inclusa la decisione n. 272 del 2009, che la Corte cita nel caso di specie¹⁵. Esso ricollega il trasferimento ad una sostanziale corrispondenza di contenuti, di cui proprio la sentenza n. 272 offre puntuale esempio, la modifica avendo carattere puramente terminologico¹⁶.

Ovviamente, ogni intervento legislativo sull'esistente reca qualcosa di nuovo, persino nell'ipotesi estrema che sia puramente ripetitivo della disposizione precedente, quanto meno se varia il contesto di riferimento. A maggior ragione un tanto deve dirsi qualora, come normalmente avviene, la novella abbia altresì inciso in qualche modo sul testo precedente. Il problema è allora quello di analizzare le varianti, per distinguere quelle che innovano nella sostanza da quelle che viceversa si limitano alla forma, o comunque ad aspetti non rilevanti in relazione al «tenore ed al perimetro delle censure», come dice la Corte¹⁷. Problema quest'ultimo che non sempre si presenta di facile soluzione, data la tendenza, di cui offre ampia dimostrazione proprio la consistente giurisprudenza in materia, del legislatore (sia statale che regionale) a rivedere più volte, in tempi relativamente brevi, le proprie discipline, con interventi sostitutivi, integrativi, soppressivi e via discorrendo¹⁸.

¹⁴ Vedi il par. n. 3.2 del *Diritto*.

¹⁵ Per ipotesi recenti si veda ad esempio Corte cost., sentt. nn. 87 e 8/2014.

¹⁶ Essa consisteva nella sostituzione del verbo «tutelare» con «conservare» (cfr. Corte cost., sent. n. 272/2014, par. n. 2.1 del *Diritto*).

¹⁷ Corte cost., sent. n. 23/2014, par. n. 3 del *Diritto*.

¹⁸ Cfr. il dispositivo di Corte cost., sent. n. 36/2014, che evidenzia ben tre successive modifiche del testo inizialmente impugnato. Sul versante della legislazione statale, ragiona di «alluvione normativa su di un medesimo oggetto» E. Rossi, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano 2010, 154 ss. Talora la dottrina ha messo in discussione il carattere meramente riproduttivo ascritto dal Giudice delle leggi allo *ius superveniens*, dubitando pertanto che potesse farsi luogo al trasferimento della questione. Così, relativamente alla decisione n. 449/2006, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino 2008, 217.

Il controllo che la Corte è chiamata a svolgere di caso in caso può risolversi nell'accertamento di una sostanziale identità precettiva, con conseguente trasferimento della questione; oppure nell'accertamento della portata innovativa della novella, che la sottrae al controllo di legittimità, sia – per ovvie ragioni – qualora risulti satisfattiva rispetto alla pretese azionate dal ricorrente, sia nel caso contrario, poiché allora necessita di autonomo ricorso, dal momento che altrimenti il trasferimento «supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione»¹⁹.

Esistono infatti modifiche che, pur essendo effettive, non risolvono il problema di costituzionalità sollevato nel ricorso, il che può ben accadere, specie se si pensa che, nei giudizi in via di azione, la maggior parte dei vizi dedotti riguarda l'asserita incompetenza del soggetto che ha legiferato. Non è strano, quindi, che un nuovo esercizio della potestà legislativa avvenga pur sempre in modo lesivo del criterio di riparto delle competenze, perpetuando il medesimo vizio, pur nella diversità dei contenuti. Ne deriva che il presupposto del trasferimento non può essere la sola irrilevanza della variante rispetto al parametro, e dunque al vizio lamentato, perché altrimenti l'ambito di applicazione dello strumento si allargherebbe a dismisura, falsando alla radice il meccanismo di introduzione del giudizio.

3. Sulla base di queste premesse, se si guarda allo schema del trasferimento, quale sopra riassunto, e se al contempo si pensa che il rinvio della sentenza n. 249 al citato precedente del 2009, e, più largamente, alla prassi consolidata in materia, implichi che il rapporto fra l'art. 38 della legge regionale n. 55 del 2013 e l'art. 7 della successiva legge n. 14 del 2014 sia quello usuale, qualche dubbio è consentito.

Il trasferimento opera infatti in relazione ad una disposizione che non novella il testo precedente, alterandone in qualche modo il senso, ma lo abroga espressamente, introducendo una distinta previsione: dal finanziamento regionale di un progetto di valorizzazione dell'aeroporto, al sostegno pubblico rispetto alla ricapitalizzazione della società di gestione ed all'esercizio del diritto di prelazione. Distinto l'atto, distinta la disposizione, distinta e nuova la norma. L'ipotesi regolata dalla novella è quella dell'obbligatoria ricapitalizzazione della società qualora essa, a causa di perdite oltre

¹⁹ Vedi Corte cost., sentt. nn. 44/2014, par. n. 4.2 del *Diritto*, 197/2014, par. n. 3.1 del *Diritto*, 162/2007, par. n. 15.2 del *Diritto*. In tali ipotesi la Corte dichiara l'innammissibilità per il sopravvenuto difetto di interesse a proseguire il giudizio (Corte cost., sent. n. 44/2014), sempre che, ovviamente, la norma ritualmente contestata non sia stata applicata, rimanendo allora oggetto (unico) del controllo di costituzionalità (Corte cost., sentt. nn. 197/2014 e 162/2007). Sulle varie ipotesi di *ius superveniens* in relazione alle conseguenze sul processo in corso, si veda M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in AA.VV., *I ricorsi cit.*, 222 ss.

il terzo, abbia visto ridurre il proprio capitale al di sotto del minimo legale. Da qui l'obbligo degli amministratori di convocare l'assemblea per deliberare la riduzione del capitale in conseguenza delle perdite subite e poi il suo aumento per lo meno sino al limite di legge. La prima parte del sopravvenuto art. 7 della legge n. 14 concerne allora la partecipazione della Regione, nella sua qualità di socia della Saga S.p.A., alla citata ricapitalizzazione, stanziando la somma necessaria allo scopo. In aggiunta, si autorizza la Regione stessa ad acquistare anche le quote non optate da parte degli altri soci, anche qui stanziando il *quantum* necessario. Tutto ciò ai sensi dell'art. 2447 del codice civile, che fra l'altro configura la ricapitalizzazione quale strada obbligata, qualora l'assemblea non intenda invece disporre la trasformazione della società, l'alternativa, in caso di totale inerzia, essendo quella dello scioglimento e relativa messa in liquidazione.

Difficile vedere un'identità/somiglianza rispetto alla norma oggetto di censura, guardando ai rispettivi contenuti, tanto è vero che le due regole (quella impugnata e quella sopravvenuta) potrebbero, in astratto, coesistere, ciò che ben difficilmente può affermarsi nei «tradizionali» casi di trasferimento²⁰.

Se si ragiona sulla base dei tradizionali canoni sugli elementi costitutivi della censura, sembra chiaro che qui muta l'oggetto, sicché altra dovrebbe dirsi la questione che riguarda le nuove regole, nonostante possa essere relazionata – come fa la Corte – ad un identico parametro. Da qui l'impossibilità di proseguire lo scrutinio senza autonoma contestazione, pena la compromissione di alcuni principi processuali ben noti, quali il principio della domanda (perché domanda non c'è stata sul diritto sopravvenuto), quello del contraddittorio (poiché la Regione non si era costituita, né avrebbe quindi potuto argomentare sul punto), e quello di corrispondenza chiesto-pronunciato, vertendosi in un'ipotesi di ultrapetizione²¹. Per lo meno, questo è il risultato cui si giunge se si confronta il caso con i precedenti sul tema del trasferimento, che paiono accomunati dalla previa verifica quanto

²⁰ Non siamo di certo nel campo delle disposizioni c.d. sinonime in quanto una non fa altro che iterare l'altra, esprimendo entrambe una sola norma (secondo la definizione di R. GUASTINI, *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milano 1993, 20). Ci si potrebbe anzi chiedere se la questione sarebbe stata trasferita anche qualora l'art. 7 avesse previsto un sostegno regionale di diverso tipo: non l'attribuzione di una somma di danaro ma, ad esempio, l'esenzione di Saga S.p.A. da determinati oneri, oppure la messa a disposizione a suo favore, a titolo gratuito o comunque ad un prezzo non di mercato, di beni strumentali. In caso di risposta negativa, emergerebbe che ha avuto peso la formulazione specifica dell'art. 7, e cioè il fatto che comunque preveda la corresponsione di una somma, al pari di quanto disponeva l'abrogato art. 38, e non il fatto che si tratti sempre di aiuti di Stato.

²¹ Circa la problematica compatibilità fra tale tecnica processuale ed i principi ricordati nel testo si veda G. D'ELIA, *Terzietà del giudice e trasferimento della questione nel processo costituzionale*, in *Giur. cost.* 2002, 3812 ss., ed in particolare 3817.

meno di una continuità precettiva fra le norme che si succedono nel tempo, che invece qui sembra far difetto²².

4. La Corte, tuttavia, non si limita a richiamare il suo pregresso orientamento in materia, ma lo adatta al caso di specie, e così facendo, ne muta forse i presupposti. In effetti, essa osserva, quanto al diritto sopravvenuto, che «i requisiti... indicati per la configurabilità dell'ipotesi di aiuto di Stato permangono pur nel *mutato contesto giuridico*», e che la «nuova disciplina... attraverso il ricorso a *diversi istituti giuridici* persegue, in concreto, le medesime finalità della disposizione impugnata»²³. Ciò che conta, allora, non è tanto la struttura delle due statuizioni e la loro oggettiva sovrapposibilità, bensì la comune finalità che le ispira, ed anzi, la finalità ultima, per così dire, quella non esplicitata, poiché ciascuna di esse può ritenersi espressiva di un distinto scopo immediato: il sostegno a progetti di sviluppo del sito aeroportuale la prima, il riequilibrio economico della società di gestione, la seconda.

Il trasferimento consegue alla classificazione dei due precetti, pur differenziati, sotto il comun denominatore degli aiuti di Stato: consegue cioè ad una stessa qualificazione ad opera del Giudice di legittimità. Il che tuttavia rappresenta pur sempre una prospettiva diversa da quella incentrata sulla continuità normativa, visto che opera sul versante del parametro, che ne risulta per conseguenza pregiudicato²⁴. Conta quindi la natura non soddisfacente della novella, con l'effetto però di contraddire le ripetute affermazioni sulla necessità di apposita impugnazione dello *ius superveniens* che innova senza conformarsi tuttavia alla prospettazione del ricorrente. Il che, fra l'altro, rischia di estendere non poco il terreno di applicazione della regola processuale, per di più sulla base di accertamenti di carattere teleologico, che possono in concreto presentarsi come ben più complicati di quanto non lo sia il confronto fra due fattispecie normative sotto il profilo dei rispettivi contenuti, che ormai rappresenta una costante nella prassi sul trasferimento delle questioni.

Tuttavia, se si tengono a mente i singoli snodi di questa vicenda, che inizia prima della legge regionale n. 55 del 2013, come sopra ricordato, si

²² Ed anzi, in dottrina – F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino 2008, 216 s. – si è parlato della necessità di integrale sovrapposibilità fra testi normativi, per legittimare la Corte a manipolare la portata della questione.

²³ Vedi per entrambe le affermazioni il punto 3.2 del *Diritto*. I corsivi non sono testuali.

²⁴ Due disposti diversi, essendo entrambi qualificabili come aiuti di Stato, risultano viziati in quanto per entrambi difetta la prescritta (dal TFUE) notifica alla Commissione europea.

riesce probabilmente a cogliere il reale intento della Corte, ovvero quello di reagire ad un «uso distorto» della funzione legislativa sul versante regionale. Non è difficile vedere un filo rosso che collega le varie discipline successivamente adottate dalla Regione Abruzzo. La norma impugnata dal Governo nella presente controversia (art. 38 l.r. n. 55/2013) è la «sostanziale riproduzione»²⁵ di quella annullata con la sentenza n. 299 del 2013 (art. 1 l.r. n. 69/2012)²⁶; da qui la scelta regionale di abrogare l'art. 38 durante il processo – contando forse su di una dichiarazione di cessazione della materia del contendere – introducendo al contempo l'art. 7 (l.r. n. 14/2014), anch'esso volto a trasferire risorse economiche a Saga S.p.A., benché a diverso titolo, cioè attraverso la sua ricapitalizzazione e l'esercizio del diritto di prelazione^{27 28}.

Il risultato ultimo auspicato dalla resistente va quindi a danno della domanda del ricorrente, minando l'effettività «soggettiva» del giudizio: l'estensione della questione è forse la risposta della Corte.

Emerge allora, quale principio ispiratore della pronuncia, e in modo ben più netto di quanto non accada di solito, un intento «sanzionatorio» verso la strategia regionale²⁹, con funzione di monito *pro futuro*, a scongiu-

²⁵ Cfr. sent. n. 249/2014, par. n. 3.1 del *Diritto*.

²⁶ La mancata costituzione della Regione Abruzzo nella controversia sull'art. 38 deriva probabilmente proprio dall'inesistenza di argomenti ulteriori da poter spendere a difesa della «nuova» legge, rispetto a quelli fatti valere (senza successo) in precedenza.

²⁷ La stessa sostanziale corrispondenza dei contributi sotto il profilo quantitativo è sospetta: € 5.573.000 *ex art.* 38 l.r. n. 55/2013, complessivi € 5.972.000 nell'ipotesi di cui all'art. 7 l.r. n. 14/2014. Senza contare che anche il finanziamento previsto dall'art. 1 l.r. Abruzzo n. 69/2012 era pari ad € 5.500.000.

²⁸ Da questo punto di vista la sorte della disposizione ritualmente impugnata non fa la differenza per la resistente. Non cambia molto il fatto che fosse cioè destinata all'annullamento, in quanto ritenuta efficace *medio tempore*, come puntualmente accaduto (e facilmente prevedibile visto il precedente di cui alla sent. n. 299), oppure ad una pronuncia di chiusura in rito del giudizio, nel caso contrario. La scelta regionale (abrogare e al contempo inserire altra forma di sostegno economico) fra l'altro fa pensare, a dispetto di quanto ritenuto dalla Corte, che il disposto impugnato non avesse avuto applicazione, nel senso di non aver determinato alcuna uscita a carico del bilancio regionale.

²⁹ Del trasferimento come sanzione a seguito di un uso scorretto della funzione legislativa regionale, parla M. D'AMICO, *Il giudizio cit.*, 223, nonché, della stessa Autrice, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, 247 s., in cui l'affermazione è esplicitamente riferita al caso deciso con la sent. n. 533/2002; in tal senso vedi anche S. AGOSTA, «Soggetti» ed «oggetti» del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone cit.*, 330.

rare il ripetersi di analoghe ipotesi di uso scorretto della funzione legislativa. Non è forse casuale che la Corte in questo caso abbia cura di citare per intero il principio giurisprudenziale guida in materia: quello cioè formulato nella sentenza n. 533 del 2002, che salvaguarda l'effettività del giudizio a fonte di un uso distorto della potestà legislativa.

Nella prassi è infatti frequente – benché non onnipresente³⁰ – il richiamo al principio di effettività della tutela costituzionale delle parti, ma non lo è altrettanto il suo collegamento esplicito al trasferimento quale mezzo per rimediare ad un uso arbitrario della legislazione. Nella vicenda decisa con la sentenza n. 533 proprio questa è la *ratio*, dato che si è trattato di un'abrogazione con contemporanea reintroduzione della stessa norma³¹. Tuttavia, astraendo dallo specifico caso, sembra possibile affermare che molte successive ipotesi di trasferimento guardano più al fenomeno della sopravvenienza normativa, in sé e per sé considerato, che ad eventuali atteggiamenti volutamente elusivi da parte del legislatore³².

La sentenza in commento sembra invece voler evidenziare che, di fronte a comportamenti «fraudolenti» del legislatore, è ammissibile, anzi doveroso, trasferire la questione, nonostante difetti la piena sovrapponibilità fra i testi normativi comparati.

Il che peraltro incide anche sulla teoria che sta alla base del trasferimento, ovvero sull'idea che il vero oggetto del controllo di costituzionalità sia la norma piuttosto che la disposizione³³, che quindi può anche essere rivista, a condizione che non muti il relativo significato. Stando a quanto può desumersi dalla sentenza n. 249, vi è un'ulteriore strada per manipolare la questione, la quale passa attraverso l'accertamento di fatti concludenti – di-

³⁰ Il principio non viene ad esempio citato in Corte cost., sentt. nn. 141, 79, 61, 36, 23/2014, 30/2012 e 139/2009.

³¹ Tanto è vero che la relazione di accompagnamento al disegno di legge provinciale (impugnata) espressamente auspicava la cessazione della materia del contendere, come ricorda la Corte (Corte cost., sent. n. 533 del 2002, par. 3.1 del *Diritto*).

³² D'altra parte, nel commentare gli effetti sul processo in via diretta del caotico sviluppo della legislazione statale su di un medesimo tema, E. Rossi (*Parametro e oggetto* cit., 155) sottolinea, citando il Comitato per la legislazione, come siano svariate le ragioni del fenomeno, fra le quali rientrano la deficitaria analisi di impatto della regolamentazione al pari degli errori formali sui testi: circostanze che dunque attestano la scarsa qualità del processo legislativo, con la conseguente necessità di plurimi interventi di correzione ed adeguamento, piuttosto che la volontà di introdurre modifiche allo scopo di sottrarre alla Corte l'oggetto su cui è stato avviato lo scrutinio di costituzionalità.

³³ Sulla relazione fra la soluzione processuale in questione e la tesi della norma quale oggetto del controllo di costituzionalità, cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio* cit., 216 ss. Per l'esposizione delle varie tesi sull'oggetto del giudizio, cfr. A. SPADARO, *La «norma» – o piuttosto la «situazione normativa» – quale oggetto del giudizio costituzionale? Una manipolativa di rigetto «dottrinale» che dice e non dice (in margine alla sent. cost. n. 84/1996)*, in *Giur. cost.* 1996, 778 ss.

versi dall'identità precettiva – idonei a rivelare un uso distorto della legislazione.

5. Tenendo in sospeso la valutazione circa questo impiego del trasferimento, va notato che l'accertamento che la Corte per conseguenza è chiamata a svolgere di caso in caso, per verificare la sussistenza degli indici sintomatici di una sorta di sviamento legislativo, è connotato da larga discrezionalità, data la varietà delle singole vicende, e sembra destinato pertanto a originare esiti opinabili.

C'è da chiedersi allora se le parti non debbano essere coinvolte in questa fase, che incide sulla definitiva formulazione del *thema decidendum*. Tanto più ci si allontana da una corrispondenza testuale fra oggetto della censura e diritto sopravvenuto, tanto maggiore è il rischio connesso ad una valutazione puramente unilaterale, e maggiori sono le esigenze di tutela del contraddittorio. Il resistente dovrebbe essere messo in condizione di difendere le ragioni della nuova normativa³⁴, allo scopo di evitare che venga sindacata dalla Corte, per lo meno quando si sia costituito, manifestando interesse per il giudizio in corso³⁵. Ed anzi, poiché la Regione (nel caso di specie) ha deciso di non partecipare in relazione all'impugnativa dell'art. 38, sorge il dubbio se, volendo la Corte introdurre un ulteriore tema, non sia opportuno ammettere la costituzione tardiva della parte resistente, anche a costo di forzare il consolidato orientamento sulla natura preteritoria del relativo termine.

Il ricorrente, d'altra parte, dovrebbe essere coinvolto non solo per incrementare l'apporto argomentativo disponibile, ma anche per acquisire certezza sul fatto che sia realmente interessato ad ottenere il trasferimento della questione, dato che comunque non ha censurato la disposizione sopravvenuta. Come noto, l'impugnativa in via principale è facoltativa, essendo frutto di una

³⁴ La Regione Abruzzo avrebbe potuto, ad esempio, contestare *ante litteram* i rilievi della Corte sul fatto che le operazioni societarie finanziate «non appaiono obbligate ai sensi del vigente codice civile, né risulta in alcun modo che l'accollo delle perdite di esercizio sia improntato a prospettive di redditività» (Corte cost., sent. n. 249/2014, par. n. 3.2 del *Diritto*). Per non dire della stessa necessità di assoggettarle all'obbligo di notifica alla Commissione, dato che esistono aiuti di Stato che ne sono esenti, come risulta dal Regolamento della Commissione n. 800/2008. Con ciò non si intende prendere posizione sul merito del problema, ma semplicemente evidenziare che il profilo poteva essere messo in discussione. Il che offre fra l'altro ulteriore argomento circa la non sovrapponibilità delle due norme (impugnata e sopravvenuta).

³⁵ Per chi si muova in una logica sanzionatoria, va da sé che la mancata costituzione del soggetto che ha posto in essere la novella «incriminata», non gli può certo consentire, evocando il diritto di difesa, di esentarla – paradossalmente – dal giudizio.

scelta politica³⁶, ragion per cui non si può escludere che la mancata contestazione di una novella legislativa – quali che siano le relative motivazioni – sia intenzionale. Nel nostro caso, dato che il Governo aveva agito contro la legge del 2012, che per prima aveva finanziato i programmi di sviluppo aeroportuale, per poi fare altrettanto contro l'analoga iniziativa del 2013, rimanendo invece del tutto inerte a fronte dello *ius superveniens* del 2014, se ne potrebbe in astratto dedurre che tale inerzia processuale sia stata consapevole: non frutto di mera disattenzione, né dell'aspettativa su di un intervento «riparatore» da parte della Corte, mediante il trasferimento della questione³⁷.

Quanto alle modalità utili ad assicurare, o comunque stimolare, la partecipazione delle parti, che non si siano attivate *motu proprio*³⁸, la Corte po-

³⁶ Sulla facoltatività del ricorso e la natura dispositiva del giudizio in via principale, cfr. i rilievi di C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi cit.*, 55 ss., nonché 79 ss., a proposito dei casi in cui l'inerzia processuale non consegue all'assenza del vizio, ma ad una scelta di natura politica.

³⁷ Il fatto che ciò non si possa escludere non significa ovviamente che in concreto lo Stato abbia deciso in questo senso. Fra l'altro, è facile prevedere che, qualora sollecitato a prendere posizione sullo *ius superveniens*, il Governo confermerà il proprio interesse a procedere anche su di esso, specie quando la controversia tocchi discipline che hanno a che fare con le esigenze di contenimento della spesa pubblica che, come noto, animano da tempo sia la legislazione statale, che le contestazioni contro le leggi regionali, come nel caso in questione. In generale, la circostanza che la decisione sul trasferimento possa essere adottata a prescindere dal coinvolgimento del ricorrente, andrebbe forse annoverata fra gli indizi attestanti la convergenza, nel controllo sulle leggi in via principale, di elementi ispirati ad una concezione oggettiva, funzionale a che si giunga comunque ad una decisione di merito sulla costituzionalità delle disposizioni succedutesi nel tempo. Sull'«ambiguità intrinseca» del giudizio in via principale, oscillante fra lo schema del conflitto fra parti che agiscono a difesa delle proprie sfere di competenza legislativa, e quello oggettivo del giudizio sulla costituzionalità della legge, si veda la nota esposizione di G. VOLPE, *Art. 137 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma 1981, 358 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, Torino 2012, 320 ss., pur ribadendo la connotazione ambigua del giudizio sulle leggi in via di azione, ammettono che la giurisprudenza costituzionale sembra ormai orientata a ricostruirlo in chiave soggettiva, per lo meno in prevalenza. In questo senso cfr. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova 2005, 363 ss. Nel senso di valorizzare gli elementi di diritto oggettivo del sindacato in via di azione, cfr. B. RANDAZZO, *La «manutenzione» del giudizio in via principale*, in C. DELCARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino 2012, 182 s.

³⁸ Talora la partecipazione al giudizio si realizza grazie ad iniziative del tutto autonome delle parti, che, utilizzando gli usuali strumenti di difesa (memorie illustrative ex art. 10 N.I. e/o discussione in udienza), argomentano sulle novelle intervenute durante la pendenza del processo, dando vita ad una dialettica funzionale tanto ai loro interessi quanto a quello, di natura oggettiva, alla migliore comprensione della vicenda soggetta a scrutinio. Un contraddittorio si è ad es. registrato in Corte cost., sentt. nn.

trebbe adottare un'ordinanza interlocutoria, con cui porre il problema degli effetti del diritto sopravvenuto, se del caso rimettendo in ruolo la causa, ad esempio quando siano già scaduti i termini per le memorie di udienza, o se la nuova norma è entrata in vigore tra la discussione in udienza pubblica e la decisione³⁹. Ovviamente residua un problema di economia processuale, sotto il profilo temporale, qualora la decisione venga rinviata per consentire le argomentazioni di parte⁴⁰, ed in ogni caso sotto quello «quantitativo», posto

197, 138/2014, 178/2013, 30/2012 e 449/2006. Per una concezione oggettiva del contraddittorio, cfr. V. ANGIOLINI, *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino 1998, 10 ss., ed anche *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, in *Foro. it.* 1995, I, 1084 ss., concetti poi ribaditi in *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino 2011, 167, dove si parla del contraddittorio come «strumento per la completezza dell'istruttoria». Per un riferimento all'art. 111 Cost., quale fondamento del contraddittorio inteso come requisito oggettivo di un giusto processo, vedi anche G. MONACO, *Dalle «esperienze di giustizia costituzionale» al «giusto processo» costituzionale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte cit.*, 109.

³⁹ Vedi Corte cost., sent. n. 44/2014. L'ordinanza n. 227/2012, in tal senso adottata, è esplicitamente finalizzata a garantire alle parti la possibilità di dedurre in merito. Vero è peraltro che in questa ipotesi la novella aveva inciso in modo significativo anche dal punto di vista quantitativo, avendo modificato o sostituito 16 commi dell'articolo impugnato. L'entità dell'intervento potrebbe esser risultata decisiva e può sorgere il dubbio se la Corte si sarebbe comportata nello stesso modo qualora invece sia una singola statuizione ad essere modificata, magari in modo marginale. La soluzione del rinvio a nuovo ruolo sta comunque a significare attenzione al ruolo delle parti nell'apprezzamento sugli effetti dello *ius superveniens*, seppure con riguardo ad una situazione alquanto rara a verificarsi nella prassi: una soluzione da utilizzarsi in casi estremi, in sostanza. Ne risulta una concezione peculiare del contraddittorio, dal momento che analoga soluzione processuale non viene adottata qualora le modifiche siano invece intervenute dopo l'instaurazione della controversia, ma prima dell'udienza pubblica (o della convocazione della Corte in camera di consiglio). In tali ipotesi la Corte ritiene probabilmente sufficiente la possibilità, per i soggetti che vi abbiano interesse, di attivarsi in modo spontaneo, usufruendo dei mezzi disponibili a seconda del momento in cui entra in vigore la novella: le memorie di udienza oppure, se i termini per il deposito sono scaduti, la sola discussione orale. Una dialettica processuale a «geometria variabile», quindi. In ogni caso, resta fermo che, una volta scaduti i termini per la costituzione in giudizio, viene meno la possibilità di produrre documenti, stando almeno agli artt. 3 e 10 N.I. (anche se talora produzioni documentali sono state ammesse «in prossimità dell'udienza», secondo quanto risulta da Corte cost., n. 271/1996, par. n. 3 del *Fatto*, circa la prova dell'avvenuta comunicazione di una legge all'Unione europea).

⁴⁰ Sul rapporto fra l'uso discrezionale dell'iscrizione a ruolo delle controversie e i tempi del processo, cfr. P. BONETTI, *I tempi dei giudizi costituzionali e l'esigenza di una loro ragionevole celerità*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino 2008, 273.

che presumibilmente entrerebbero in gioco apporti ulteriori rispetto a quelli iniziali. Tuttavia, a prescindere dal fatto che l'eventuale incidenza sulla ragionevole durata del processo andrebbe a salvaguardare altri principi di rilievo costituzionale, e che capita spesso che le parti argomentino senza alcuna sollecitazione esterna, resta il fatto che questa soluzione non riguarderebbe qualunque modifica, ma solo quelle che in effetti siano maggiormente lontane dal testo della disposizione oggetto della questione e che suscitino il sospetto circa un impiego scorretto della legislazione⁴¹.

6. Volendo trarre qualche conclusione sul caso definito mediante la sentenza n. 249, si può osservare come essa si ponga in effetti a conclusione di una vicenda piuttosto particolare, stando alla scansione dei successivi interventi regionali sul tema del finanziamento di Saga S.p.A., ed alle modalità con cui sono stati posti in essere, nonostante la Corte avesse già avuto modo di pronunciarsi sul primo della serie, annullando la relativa previsione. Il fatto che essa sia stata riprodotta, impugnata, abrogata e sostituita con altro disposto, sempre con riguardo ad analogo ammontare, lascia trasparire una persistente volontà di eludere l'ostacolo rappresentato dal giudizio costituzionale, privandolo del suo oggetto o comunque vanificandone gli effetti⁴². Al contempo fa capire come per la Regione fosse essenziale evitare il controllo della Commissione europea, nella consapevolezza dell'estrema difficoltà di ottenere il via libera comunitario: altrimenti, dopo il primo annullamento la resistente avrebbe agito diversamente, inserendo l'obbligo di notifica ai sensi dell'art. 108, par. 3, TFUE. In un contesto del genere, in cui parlare di uso distorto della legislazione non è inappropriato, il trasferimento della questione può giustificarsi, a garanzia dell'effetto utile del giudizio, non solo nell'interesse di chi lo ha instaurato, ma anche in quello, oggettivo, all'eliminazione di discipline incostituzionali⁴³.

⁴¹ Data la frequenza del fenomeno delle alterazioni dei testi durante il processo, le ricadute che altrimenti si verificherebbero sulla ragionevole durata del sindacato risulterebbero probabilmente difficilmente giustificabili in casi di manifesta evidenza circa la continuità precettiva fra le disposizioni (e i relativi significati) confrontate(i). Si potrebbe semmai estendere il coinvolgimento delle parti alle situazioni intermedie, in cui, pur non ravvisandosi gli estremi di un uso distorto della normazione, sussistano però significative differenze testuali fra le disposizioni confrontate.

⁴² Nella prima ipotesi, mediante dichiarazione di cessazione della materia del contendere, qualora la Corte avesse concluso circa la mancata applicazione dell'art. 38; oppure, in caso contrario, mantenendo comunque in vita, dopo il suo annullamento, una disciplina che, in termini di sostegno finanziario a Saga S.p.A., garantiva analogo effetto.

⁴³ A. MORELLI, *Le conseguenze dell'invalidità: l'incerto ambito di applicazione dell'art. 27, secondo periodo, della l. n. 87 del 1953*, in *Giur. cost.* 2012, 443, commentando l'uso dell'invalidità derivata ben oltre i presupposti di legge, lo riconduce al fatto che gli «strumenti della giurisdizione costituzionale» sono sempre più

Da quest'ultimo punto di vista, la posta in gioco potrebbe essere un po' diversa dalla sola esigenza di assicurare l'osservanza della regola procedurale evocata dal Governo, vale a dire quella sulla notifica degli aiuti di Stato, coincidendo invece con la tutela di un'istanza di contenimento della spesa pubblica, che ha forse operato sottotraccia, in una logica per l'appunto di diritto oggettivo, nella decisione della Corte.

Se infatti si guarda ai dispositivi, includendo anche quello della sentenza n. 299 del 2013, si nota che si tratta di accoglimenti «secchi», che colpiscono cioè l'intera disposizione impugnata. La Corte accerta la presenza di un vizio di natura formale, consistente nella mancata notifica alla Commissione, soggetto cui spetta in esclusiva l'apprezzamento sulla compatibilità di ogni aiuto di Stato con il mercato comune. Ci si potrebbe chiedere allora come mai non si sia posto rimedio al vizio attraverso una pronuncia di tipo additivo, che introducesse il tassello mancante, condizionando l'efficacia della legge regionale, o comunque la realizzazione dell'intervento, all'avallo comunitario. Inoltre, vanno sottolineate le affermazioni della Corte sul fatto che le operazioni societarie autorizzate dall'art. 7 della legge regionale n. 14 del 2014 «non appaiono obbligate ai sensi del vigente codice civile, né risulta in alcun modo che l'accollo delle perdite di esercizio sia improntato a prospettive di redditività»⁴⁴: in una parola, che il sostegno economico non fosse conforme al criterio dell'investitore privato, che agisce per conseguire profitto, secondo lo standard comunitario⁴⁵. Così ragionando, la Corte sembra in realtà anticipare un giudizio negativo sulla compatibilità dell'aiuto, ponendolo alla base della sua radicale eliminazione, con l'effetto di contenere, nel caso concreto, l'impiego di risorse pubbliche regionali.

Tuttavia, proprio in simili fattispecie, in cui ci si allontana dallo schema «classico» del trasferimento, sembra necessario – a differenza di quanto avvenuto nel caso di specie – quanto meno garantire il coinvolgimento delle parti, nell'ordine di idee sopra ricordato, quale correttivo all'agire officioso del Giudice delle leggi, che ne compromette anche la terzietà.

Qualora invece difettino i presupposti di questo particolare uso del trasferimento, da valutare in ogni caso con estremo rigore, giusta la forzatura ai principi processuali già citati, che comunque ne deriva, è bene che la Corte si attenga alla consolidata regola, secondo cui necessita un'effettiva comu-

orientati a realizzare il principio di rigidità costituzionale. Tale logica può ritenersi operante anche con riguardo alla soluzione processuale del trasferimento, quale strumento di allargamento non della portata della decisione di annullamento, ma dell'estensione dell'oggetto della cognizione, a prescindere da quale ne sia poi l'esito.

⁴⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 249/2014, par. n. 3.2 del *Diritto*.

⁴⁵ Il criterio è espressamente richiamato dalla Corte (cfr. ancora il par. n. 3.2 già citato), anche attraverso il rinvio alla Comunicazione 2014/C 99/03 della Commissione europea, in tema di «Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree».

nanza di significato fra la vecchia disciplina e la nuova, la quale comporta a sua volta un'analoga formulazione dei relativi testi. Quando cioè sia non solo possibile, ma manifesto, ravvisare una sola norma, da comparare al parametro evocato. Che poi tale evenienza corrisponda sempre, o soltanto in talune ipotesi, ad un uso distorto della funzione legislativa, da intendere quale intenzione di svuotare il giudizio del proprio oggetto, riproducendone però il contenuto per il futuro, è tutto sommato secondario, dal momento che la conseguenza è pur sempre la medesima, ovvero la prosecuzione del processo sullo *ius superveniens*.

SENTENZA 13 novembre 2014, n. 255 – Pres. Napolitano – Rel. Mattarella Ord. della Corte costituzionale – *Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*.

Regione siciliana – Controllo di costituzionalità delle leggi regionali – Art. 31, comma 2, della l. 11 marzo 1953, n. 87 come sostituito dall'art. 9, comma 1, della l. 5 giugno 2003, n. 13, impugnato nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dal controllo previsto dall'art. 127 Cost., per contrasto con l'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 – Questione da riesaminare rispetto al precedente di cui alla sent. n. 314/2013 – Controllo di costituzionalità strutturalmente preventivo, che presenta un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. in ragione del potere di condizionamento dell'Esecutivo sull'attività legislativa delle Regioni – Conclusione analoga a quella raggiunta per le altre autonomie speciali (ad es. C. cost. 65, 377 e 408/2002) – Illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, cit. limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana».

Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)

di EMANUELE ROSSI*

1. Diciamo subito: questa sentenza, emessa a seguito di auto-rimessione della questione¹, doveva essere pronunciata almeno dieci anni fa,

¹ L'ordinanza con cui la Corte ha sollevato davanti a sé la questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87/1953, come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131/2003, è la n. 114 del 7 maggio 2014. Su tale ordinanza v. i commenti a prima lettura di F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia*

come in molti avevano auspicato e indicato². In ogni caso, meglio tardi che mai, come suol dirsi.

Le ragioni che la motivazione della decisione adduce per giungere a ritenere non più sostenibile il procedimento di controllo delle leggi siciliane previsto dallo statuto meritano di essere considerate con attenzione: tuttavia esse rivelano – probabilmente – soltanto una parte. Ci sono forse ragioni non dette, relative al modo con cui il procedimento legislativo siciliano si è venuto a realizzare nella prassi, che probabilmente hanno esercitato una qualche influenza sulla decisione della Corte, sebbene di esse non vi sia esplicito riferimento nella motivazione.

Tali prassi si è affermata, come noto, in questi termini: a seguito dell'approvazione da parte dell'Assemblea siciliana di una delibera legislativa, il Commissario dello Stato provvede, quando ritenuto necessario, ad impugnare davanti alla Corte; a quel punto il Presidente regionale, trascorsi trenta giorni dalla impugnazione, «senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento» (come recita l'art. 29 dello statuto siciliano), provvede (nella maggioranza dei casi) a promulgarla parzialmente, ovvero con omissione delle parti non oggetto di ricorso. A quel punto, la Corte – sulla base di una giurisprudenza formatasi

costituzionale «alla siciliana», in *federalismi.it*, n. 10/2014; A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane («a prima lettura» di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in www.consultaonline.it; G. Moschella, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme sullo statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, *ivi*.

² Mi sia premesso riportare quanto scrissi nel 2003: «il mantenimento *tout court* del sistema siciliano è sicuramente meno favorevole all'autonomia di quanto previsto dall'art. 127 Cost.: se così è, se ne dovrebbe trarre la conseguenza di un'incostituzionalità dell'art. 9 della legge n. 131/2003, almeno nella parte in cui fa salvo *tutto* il procedimento di controllo statutario, per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3/2001. Tale incostituzionalità dovrebbe essere rilevata dalla Corte costituzionale, cui non dovrebbe essere difficile – qualora lo volesse – sollevare davanti a sé la questione nel caso di un giudizio instaurato tramite ricorso promosso in via principale dal Commissario dello Stato secondo le modalità previste dallo statuto» (E. ROSSI, *Il controllo sulle leggi siciliane e la (insoddisfacente) soluzione della legge n. 131/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, giugno 2003). Secondo E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV ed., Torino 2013, 193, la disposizione della legge La Loggia doveva ritenersi – in alternativa – o incostituzionale o inutile: incostituzionale ritenendo che il nuovo sistema di controllo previsto dall'art. 127 Cost. costituisca una «forma di autonomia più ampia» per la Regione siciliana rispetto a quanto previsto dallo statuto; inutile nel caso opposto, dal momento che l'applicazione del procedimento statutario sarebbe derivata come conseguenza diretta dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001, qualora si fosse ritenuto il procedimento previsto dallo statuto maggiormente «autonomista».

a partire dal 1981³ – dichiara cessata la materia del contendere sulla parte non promulgata, e la vicenda si conclude⁴. Tale prassi, merita segnalare, è divenuta, nel corso degli ultimi anni, pressoché una costante: come in altra sede ho indicato⁵, dal 2011 ad oggi essa si è verificata in tutti i casi di impugnazione di leggi siciliane; nell'unico caso in cui non si è avuta promulgazione parziale ciò è avvenuto perché essa risultava logicamente impossibile (si trattava, nello specifico, del ricorso conclusosi con la sentenza n. 51/2013, ove era censurata la mancata copertura finanziaria del disegno di legge: è evidente che non fosse possibile promulgare parzialmente il resto della legge senza la disposizione sulla copertura finanziaria)⁶.

In sostanza, dunque, in tutti i casi in cui, negli ultimi anni, è stata impugnata una legge siciliana, il contenzioso costituzionale si è risolto in via extra-giudiziale: e ciò sebbene in alcune pronunce la Corte abbia fatto intendere che la correttezza di tale prassi risulti assai dubbia sul piano costituzionale (più volte essa ha usato il termine «anomalia»). Si vedano, da ultimo, le ordinanze n. 138 e 228 del 2012, in cui si legge che il Presidente della Regione siciliana, «attraverso l'istituto della promulgazione parziale, non viene investito di un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea regionale, *in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale*» (corsivo aggiunto). Tale affermazione sembra confermare quanto in dottrina si è costantemente affermato, ovvero che mediante quella prassi il Presidente regionale esorbita dai propri poteri e menoma quelli dell'Assemblea legislativa (facendo parlare, lo si ricorda, del Presidente della Sicilia come di un «legislatore negativo»⁷); ma – al contempo – essa esprime l'impotenza della Corte nel far valere tale violazione

³ La prima decisione che ha dichiarato la cessazione della materia del contendere sulla parte della legge non promulgata è sentenza n. 142 del 1981: su tali vicende v., da ultimo, M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI, G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 393 ss.

⁴ Osserva al riguardo F. GIUFFRÈ, *Verso la fine* cit., 10, come in tal modo Il Presidente della Regione Sicilia «entra prepotentemente (ma anche – sia consentito – abusivamente) tanto nel circuito della produzione della fonte primaria regionale, quanto nel circuito del sindacato della medesima».

⁵ F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino 2014, 224-225.

⁶ Anche in precedenza i dati erano solo parzialmente diversi: come osserva S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezzogiorno* 2011, 532, tra il 2001 e il 2011 su 49 ricorsi proposti dal Commissario dello Stato soltanto 8 hanno portato a decisioni nel merito.

⁷ G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come «legislatore negativo»*, in *Regioni* 1983, 475 ss.

costituzionale⁸. Così che, per tentare di rimediare agli inconvenienti evidenti, ed al fine quindi di impedire l'esercizio da parte del Presidente regionale di un potere così esteso e penetrante quale quello di stabilire, di una delibera legislativa approvata, quali parti debbano entrare in vigore e quali no, in talune circostanze l'Assemblea regionale ha provveduto ad approvare – in pendenza di giudizio costituzionale – una successiva legge regionale, contenente l'«abrogazione» delle disposizioni non promulgate⁹. La promulgazione di questa seconda legge veniva effettuata contemporaneamente alla promulgazione della prima; le due leggi venivano di conseguenza pubblicate sul medesimo numero del *Bollettino ufficiale*, con identica data ma con un numero diverso: in forza del principio della *lex posterior* la prima entrava quindi in vigore parzialmente già abrogata.

Alla luce di tutto ciò, è dunque pienamente comprensibile che la Corte abbia colto l'occasione per rovesciare il tavolo, facendo saltare tutto il procedimento di controllo delle leggi siciliane e così impedire alla radice il mantenimento di quella prassi.

Per conseguire il risultato, la Corte ha peraltro dovuto sconfessare nettamente e completamente la propria precedente giurisprudenza: se si rileggono le motivazioni della sentenza n. 314 del 2003 si può agevolmente valutare come gli argomenti che furono allora adottati per giustificare il mantenimento dello *status quo* siano gli stessi che ora conducono al rovesciamento della conclusione¹⁰.

2. Venendo alla motivazione (ovvero, alla luce di quanto detto, alla sua parte «esplicita»), la Corte ritiene che il procedimento di controllo previsto per le leggi siciliane sia meno autonomista di quello previsto dall'art. 127 Cost., e ciò in ragione del suo carattere *preventivo*: essendo meno autonomista, deve dunque farsi applicazione dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, che estende alle Regioni a statuto speciale le disposizioni del Titolo V della Costituzione (come riformato) nella parte in cui queste prevedono «forme di autonomia più ampie». Con inevitabile conseguente caducazione dell'art.

⁸ Secondo T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Milano 2012, 327, il rigore della Corte (consistente nel dichiarare cessata la materia del contendere sulla parte della legge impugnata ma non promulgata) «si spiega se in esso si legge il tentativo di bloccare la prassi»: tentativo che, peraltro, non ha prodotto – come si è detto – effetti significativi.

⁹ Su tali profili v. S. MANGIAMELI, *La cessazione della materia del contendere tra «promulgazione parziale» ed «abrogazione» delle leggi regionali*, in *Giur. cost.* 1995, 551; E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino 1996, 262 ss.

¹⁰ In tal modo, come sostiene anche A. RUGGERI, *Colpi di maglio* cit., 1, la Corte «rinnega se stessa, supera cioè agevolmente, con disinvoltura, l'ostacolo frapposto dalla sentenza n. 314 del 2003».

31, comma 2, della legge n. 87/1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, delle legge n. 131/2003, nella parte in cui mantiene in vita «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale».

La decisione della Corte, sul punto, mi pare del tutto condivisibile, facendo – come detto – giustizia della motivazione della sentenza n. 314 del 2003¹¹, nella quale la Corte aveva rifiutato un confronto in termini di autonomia, giudicando (allora) che quello siciliano e quello previsto in via generale dall'art. 127 Cost. si dovessero ritenere «sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10», dato che il sistema di controllo sulle leggi siciliane «è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre Regioni», ed inoltre perché esso non ha «effetti sospensivi sull'efficacia della legge impugnata; ma la legge siciliana può essere comunque promulgata e pubblicata decorsi i trenta giorni previsti dall'art. 29, secondo comma, dello Statuto». Per spazzare via tale argomentazione alla Corte basta una riga: «il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana – strutturalmente preventivo – è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.». Gli *overruling*, come si sa, sono sempre esistiti, e pertanto non dobbiamo sorprenderci più di tanto: tuttavia l'oggettività del giudizio di costituzionalità richiederebbe qualche sforzo in più per argomentare un cambiamento così netto di giurisprudenza¹². Magari facendo ricorso, come si diceva sopra, alla prassi che tale sistema ha consentito di instaurare, e che costituisce una buona ragione per cambiare le regole del gioco.

3. Seguendo la strada dell'adeguamento *ex art.* 10 legge cost. n. 3/2001, la Corte evita di doversi esplicitamente pronunciare sulla costituzionalità delle disposizioni statutarie. In sostanza, con la pronuncia in questione, la Corte «elimina» dall'ordinamento una serie di disposizioni costituzionali (statutarie), ma non dichiarandole incostituzionali, bensì espressamente dichiarando che esse «non trovano più applicazione». Una considerazione su questo passaggio, che non è nuovo nella giurisprudenza della Corte (v. già, ad esempio, sentenza n. 408/2002): come bene scriveva Rolando Tarchi qualche anno fa, con la norma contenuta nell'art. 10 «gli statuti speciali permangono in vigore nella loro interezza, ma parti degli stessi risul-

¹¹ Criticamente sulla posizione assunta dalla Corte nel 2003 v., da ultimo, A. PIRAINO, O. SPATARO, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *Regioni* 2011, 923-924.

¹² Sottolinea ancora A. RUGGERI, *Colpi di maglio* cit., 2, come «l'intervento sul processo è sempre, *per tabulas*, un attacco frontale alla *certezza del diritto costituzionale* e, per ciò stesso, alla *certezza dei diritti fondamentali*».

tano inefficaci e inapplicabili, in quanto il loro valore prescrittivo è sospeso (piuttosto che derogato) a beneficio di talune disposizioni del nuovo Titolo V»¹³. Se ciò è vero, va però rilevato che la valutazione circa la non applicabilità di un disposto normativo dovrebbe essere compito del giudice comune e non di quello costituzionale¹⁴. Forse allora la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionali le disposizioni statutarie individuate, per violazione del combinato disposto dell'art. 10 e delle norme costituzionali relative al procedimento di controllo delle legge delle Regioni ordinarie (ovvero art. 127 Cost. e norme ad esso collegate)¹⁵. Si sarebbe trattato, se così si fosse agito, dell'accertamento di un'incostituzionalità per *ius superveniens* (sebbene accertata a distanza di tredici anni all'entrata in vigore del nuovo parametro costituzionale). Non che tutto questo sia in grado di cambiare la sostanza delle cose (se domani il Commissario siciliano dovesse nuovamente proporre ricorso avverso una legge siciliana la Corte lo dichiarerebbe, con ogni probabilità, inammissibile, così di fatto sanzionando il venire meno delle disposizioni statutarie¹⁶); e tuttavia il ragionamento sarebbe risultato più coerente.

Tralascio comunque tali profili, per analizzare l'elenco delle disposizioni statutarie ritenute «non più applicabili» contenuto nella motivazione della sentenza.

La prima disposizione che, a giudizio della Corte, subisce tale sorte è quella contenuta nell'art. 27, in forza della quale «Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli art. 25 e 26¹⁷ e, in quest'ultimo caso, anche in mancanza di accusa da parte dell'Assemblea regionale». Tale disposizione era stata dichiarata incostituzionale già con la sentenza n. 6/1970: sebbene tuttavia il dispositivo di quella pronuncia fosse riferito ai due articoli nella loro interezza («dichiara la illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, che approva lo Statuto della Regione siciliana»), dalla motivazione si poteva evincere che la parte caducata fosse esclusivamente

¹³ R. TARCHI, *Sintesi di un dibattito su Titolo V, Parte II della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Spunti per una riflessione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 787.

¹⁴ Come sottolineano G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione* cit., 3, che richiamo al riguardo la vicenda relativa alle antinomie tra il diritto dell'Unione europea e quello interno.

¹⁵ Ipotesi cui fa riferimento, in generale, ancora R. TARCHI, *op. loc. ult. cit.*

¹⁶ Come fece la Corte, in relazione al potere di impugnativa del Commissario dello Stato degli atti normativi statali, con l'ordinanza n. 545/1989, di cui subito si dirà.

¹⁷ Trattasi, rispettivamente, della disposizione che prevede il ricorso contro le leggi regionali e le leggi e i regolamenti statali (art. 25) e della disposizione relativa al giudizio di accusa nei confronti del Presidente e degli assessori regionali (art. 26).

quella relativa alla competenza dell'Alta Corte di giustizia siciliana, nonché alla legittimazione a ricorrere nei confronti del Presidente e degli assessori regionali. Tanto è vero che dopo di allora si è mantenuta la legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare le leggi regionali; mentre, in relazione a quelle statali, un tentativo operato dal Commissario è stato dichiarato inammissibile per difetto di legittimazione con la sentenza n. 545/1989. In sostanza, dunque, con la presente pronuncia cade l'ultimo frammento ancora in vita dell'art. 27, ovvero la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali (come espressamente viene indicato in motivazione). Tornerò su questo punto.

La seconda disposizione espressamente indicata dalla Corte è l'art. 28, in forza del quale «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte». La caducazione di tale previsione è strettamente connessa alla precedente: venendo meno la legittimazione del Commissario ad impugnare le delibere legislative regionali, è evidente che viene meno anche l'obbligo dell'invio delle delibere legislative approvate allo stesso Commissario.

Più problematico è il dichiarato venir meno dell'art. 29, il quale consta di due commi. Nel primo viene fissato un termine per il giudizio dell'Alta Corte («L'Alta Corte decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime»), mediante una previsione che sin qui era stata considerata vigente, sebbene – come ricorda anche la Corte nella motivazione – il termine in questione fosse ritenuto meramente ordinatorio (e ciò a partire dalla sentenza n. 9/1958). D'accordo, sul punto, che in quanto ordinatorio il termine è sostanzialmente *tamquam non esset*: e tuttavia risulta paradossale che la previsione di un termine per la decisione della Corte sulla legge regionale sia considerata «meno autonomista» dell'assenza di qualsiasi termine.

Il secondo comma, invece, prevede quanto segue: «Decorsi otto giorni, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dalla impugnazione, senza che al Presidente della Regione sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione». Tale formulazione riguarda, come è evidente, la procedura di promulgazione: e se al riguardo risulta corretta la caducazione della possibilità di promulgare le leggi una volta esaurito il termine indicato, si potrebbe ritenere operante la previsione relativa alla promulgazione, così da realizzare l'obiettivo che la Corte persegue (ovvero di rendere successivo anche il controllo sulle leggi siciliane). In sostanza, potrebbe rimanere la seguente previsione: «Decorsi otto giorni le leggi sono promulgate ed immediatamente promulgate nella Gazzetta ufficiale della Regione». È vero, al riguardo, che il venire meno delle previsioni precedenti rende privo di un termine *a quo* l'espressione «decorsi otto giorni»:

ma questo potrebbe essere ricavato in via interpretativa, con riguardo alla data di ricezione della delibera legislativa da parte del Presidente regionale. Facendo al contrario cadere tutta la disposizione si producono effetti non tanto in relazione all'individuazione dell'organo competente a promulgare (come subito si dirà, a ciò sovviene l'art. 13 dello statuto; e peraltro potrebbe soccorrere anche l'art. 121, quarto comma, Cost., da ritenere applicabile anche alla Regione siciliana), quanto piuttosto circa i termini entro i quali tale promulgazione deve avvenire.

Ed infine, la Corte dichiara che non trova più applicazione neppure l'art. 30 dello statuto di autonomia, in forza del quale «Il Presidente della Regione, anche su voto dell'Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all'art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l'Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato, entro trenta giorni dalla pubblicazione». Anche in merito a tale previsione sembra opportuno operare dei distinguo. La legittimazione del Commissario dello Stato ad impugnare atti normativi statali era già stata, come detto, di fatto eliminata mediante una pronuncia di inammissibilità (la già richiamata sentenza n. 545/1989), e pertanto la conferma di tale orientamento è da valutare positivamente (salvo quanto si è detto in generale sugli effetti di tale dichiarazione di «non applicabilità»). Qualche dubbio in più sulla restante parte della disposizione (ritenuta) caducata: non tanto circa la legittimazione ad impugnare le leggi statali ad opera della Regione (il venire meno della presente disposizione fa ritenere applicabile anche alla Sicilia la competenza generale prevista per tutte le Regioni dall'art. 127, secondo comma, Cost., come attuato dalla legge n. 87/1953), quanto piuttosto sulla procedura *precedente* all'eventuale decisione di presentare ricorso. Se infatti si applica quanto previsto in via generale, occorre ritenere che, anche per la Sicilia, «la questione di legittimità costituzionale, previa deliberazione della giunta regionale, anche su proposta del consiglio delle autonomie locali, è promossa dal Presidente della giunta» (art. 32, comma 2, della legge n. 87/1953).

Con il che si devono sottolineare tre variazioni rispetto alla previsione statutaria: la necessità della delibera di giunta precedente al ricorso; la possibilità del consiglio delle autonomie locali di proporre ricorso al Presidente della Regione; l'eliminazione dell'eventualità del «voto dell'Assemblea regionale». La seconda di tali variazioni deve escludersi con riguardo alla Sicilia: in quell'ordinamento, infatti, il consiglio delle autonomie locali non è stato istituito, malgrado la previsione contenuta in un disegno di legge presentato nel corso della XV legislatura presso l'Assemblea regionale (d.d.l. n. 110), e relativo alla introduzione di alcune modifiche allo statuto regionale. Dovrebbe invece valere la previsione della necessaria delibera giuntale (mentre la previsione statutaria attribuiva il potere di ricorso direttamente al Presidente); più complesso è il discorso con riguardo all'eliminazione del «voto dell'Assemblea». Che tale eliminazione sia conseguenza della maggior autonomia che per tale via si garantirebbe alla Regione sembra ipotesi senz'al-

tro da scartare; peraltro, si potrebbe obiettare che essendo la norma meramente facoltizzante dell'intervento assembleare ed essendo il «voto» privo di efficacia vincolante, nulla impedirebbe comunque all'Assemblea di continuare ad esprimere voti. Ed in effetti, sul piano sostanziale, poco dovrebbe cambiare. Piuttosto, la dichiarata caducazione suscita qualche perplessità se rapportata alla previsione, contenuta nell'art. 98, comma 1, dello statuto del Trentino-Alto Adige¹⁸, della necessaria preventiva delibera del consiglio regionale (anziché della giunta) in ordine al ricorso presidenziale, su cui la Corte ha mostrato in tempi recenti una severità fors'anche eccessiva¹⁹: se infatti l'eliminazione del voto assembleare è considerata espressione di maggior autonomia, perché si dovrebbe mantenere la previsione del Trentino-Alto Adige? In realtà, è evidente che prevedere un intervento del consiglio anziché della giunta, o addirittura la mera possibilità di esprimere voti, è del tutto inconferente rispetto alle garanzie di autonomia: e che conseguentemente tutto ciò non ha nulla a che vedere con la clausola dell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001.

Un'ultima considerazione. Tra le disposizioni statutarie che «non trovano più applicazione» la Corte non menziona l'art. 13, comma 2, di cui si è già detto: il quale stabilisce che le leggi e i regolamenti regionali «sono promulgati dal Presidente della Regione decorsi in termini di cui all'art. 29 comma 2» del medesimo statuto. Il venire meno della norma cui si rinvia rende, come sopra accennato, priva di contenuto tale disposizione, almeno con riguardo ai termini di promulgazione: e se in relazione a questi ultimi il problema si potrebbe risolvere come sopra indicato, resta fermo che l'eventuale ricorso statale e il conseguente giudizio della Corte avranno sicuramente carattere successivo, come avviene – *ex art. 127 Cost.* – per tutte le altre Regioni²⁰.

4. Dunque, secondo la Corte, il carattere preventivo del ricorso siciliano fa cadere tutto il procedimento previsto dallo statuto di autonomia, e ne comporta la sostituzione con il procedimento previsto dall'art. 127 Cost. e dall'art. 31 della legge n. 87/1953: con la conseguenza che, sempre a giudizio della Corte, viene meno anche la competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative regionali.

¹⁸ Per il quale «le leggi e gli atti aventi forza di legge della Repubblica possono essere impugnati dal Presidente della Regione o da quello della Provincia, previa deliberazione del rispettivo consiglio».

¹⁹ Il riferimento è a Corte cost. n. 142/2012, su cui, volendo, E. ROSSI, *Ratifica consiliare della delibera giuntale di ricorrere contro le leggi statali in Trentino-Alto Adige: quando il rigore sembra eccessivo e ingiustificato*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 1107 ss.

²⁰ Sulla vigenza dell'art. 13 v., da ultimo, M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale* cit., 390.

Quest'ultimo punto, in verità, non era così scontato²¹, ed infatti in passato esso era stato a lungo dibattuto. La stessa sentenza n. 314/2003 aveva rilevato una diversità di fondo tra il ruolo del Commissario e quello del Governo nazionale, concludendo per la «maggiore autonomia» che il sistema siciliano avrebbe garantito rispetto a quello nazionale: secondo quella pronuncia, infatti, il Commissario dello Stato «è bensì nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dei Ministri [...], ma [...] esercita un proprio potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale; mentre il controllo sulle leggi delle altre Regioni è attivato da una delibera del Consiglio dei Ministri, espressiva dell'indirizzo politico-giuridico del Governo». Già in sede di commento a quella decisione chi scrive²² aveva sottolineato criticamente la rivalutazione (quasi una sorta di riesumazione) del ruolo del Commissario dello Stato quale «organo indipendente dal potere centrale»²³, con conseguente evidente paradosso: e cioè che la figura del Commissario del Governo, eliminata a livello costituzionale per le Regioni ad autonomia ordinaria (in forza dell'abrogazione dell'art. 124 Cost. operata dalla legge cost. n. 3/2001) con l'intento di superare livelli istituzionali cui affidare compiti di controllo-sovrordinazione dello Stato nei confronti delle Regioni²⁴, fosse stata rivalutata in Sicilia, e ciò in forza della presupposta maggiore autonomia che il suo mantenimento avrebbe assicurato. Paradosso sostenuto – peraltro – dalla stessa Assemblea regionale siciliana, che con un proprio ordine del giorno invitò il Presidente regionale a continuare ad applicare, in attesa della revisione delle relative disposizioni statutarie, l'articolo 28 dello statuto speciale, ritenendo il sistema siciliano di controllo delle leggi regionali caratterizzato da un peculiare sistema di impugnativa diretta delle leggi regionali «affidato al Commissario dello Stato, *organo concepito con carattere di imparzialità a tutela della delimitazione costituzionale della sfera di competenza rispettivamente dello Stato e della Regione siciliana*» (corsivo aggiunto)²⁵.

²¹ Anche secondo A. RUGGERI, *Colpi di maglio* cit., 3, «la figura del Commissario non va inscindibilmente legata al meccanismo di sindacato preventivo, tant'è che quest'ultimo era, per il dettato originario della Carta costituzionale, valevole per tutte le Regioni».

²² E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2003, 3032 ss.

²³ Come lo definì E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano 1991, 624.

²⁴ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Torino 2003, 231.

²⁵ Ordine del giorno n. 22 approvato dall'Assemblea regionale siciliana in data 29 novembre 2001.

Anche su questo punto, opportunamente, la decisione della Corte consente di superare il paradosso e fa giustizia di precedenti assai discutibili ricostruzioni.

5. Un ulteriore aspetto della decisione merita di essere sottolineato, in ordine all'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, con particolare riguardo all'espressione «le disposizioni della presente legge» ed alla necessità di individuare l'*unità minima* cui tale espressione deve essere riferita. Per spiegare meglio: il problema è di capire a quale livello deve compiersi il raffronto tra normativa preesistente alla riforma del Titolo V e normativa introdotta mediante tale riforma, al fine di valutare quanto e quali parti della legge costituzionale n. 3/2001 siano applicabili alle Regioni speciali e quanto invece queste ultime debbano mantenere del loro assetto statutario. Applicando tutto questo al caso del procedimento di controllo delle leggi siciliane, il quesito concerne il punto se il procedimento di controllo delle leggi regionali debba essere considerato come un'unità indivisibile, e quindi se la comparazione sia da compiere tra «tutto» l'art. 127 novellato e il «sistema» delle disposizioni statutarie in materia; o se al contrario sia possibile «scomporre» l'istituto al proprio interno, sì da operare una comparazione tra singoli aspetti delle due discipline: in particolare, tra natura preventiva e natura successiva, da un lato; e tra ricorso del Commissario e ricorso del Governo, dall'altro. Con la ipotetica possibilità, qualora fosse seguita questa seconda strada, di far cadere il carattere preventivo del ricorso, ma al contempo mantenendo la competenza ad impugnare in capo al Commissario dello Stato.

Qualora si fosse seguita la strada del confronto «punto per punto», la motivazione della Corte avrebbe dovuto argomentare non soltanto con riguardo alla natura preventiva o successiva del procedimento di controllo, ma anche sul confronto – in termini di maggiore o minore «autonomia» – tra potere di impugnativa attribuito al Commissario ovvero al Governo nazionale. Il fatto che invece la Corte non si ponga minimamente questo secondo problema, risolvendo tutto – come si è detto – sulla base della natura preventiva del ricorso, induce a ritenere che, secondo la Corte, il raffronto richiesto dall'art. 10 debba essere condotto sul complesso dell'istituto, e non su singole parti. Ed essendo condotto sull'insieme dei profili, la natura preventiva – secondo la Corte – deve essere considerata prevalente su ogni altro profilo, facendo pendere il bilanciamento nel senso della preferenza del modello statale su quello regionale (siciliano) e, conseguentemente, facendo venir meno anche la legittimazione del Commissario dello Stato.

In sostanza, la Sicilia cessa di essere «isola» (giuridicamente), e si avvicina – almeno con riguardo al procedimento di controllo delle leggi – al continente: però, come in altre volte nella storia è avvenuto, non per una propria scelta, ma – questa volta – in forza di una decisione del giudice delle leggi.

Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane

DI GIACOMO D'AMICO*

1. Premessa

L'impugnazione delle delibere legislative siciliane costituisce uno di quei temi che hanno, da sempre, attirato l'attenzione della dottrina costituzionalistica, la quale, pur non lesinando dure critiche nei confronti delle singolari evoluzioni del meccanismo statutario, ha, per lo più, affrontato con un certo disincanto le questioni giuridiche sottese. Il ricorso frequente a metafore è sembrato, in questa prospettiva, voler esprimere l'intento del commentatore di stigmatizzare il carattere barocco di alcune procedure¹, che hanno finito con il far perdere di vista la funzione del controllo di costituzionalità. L'originalità del quadro statutario, il suo mancato coordinamento con la Costituzione, gli orientamenti interpretativi affermatasi nella giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana² e della Corte costituzionale³ e soprattutto le prassi consolidate negli ultimi decenni sono fra le cause principali di questo singolare interesse degli studiosi per il tema in esame; interesse, sicuramente accresciuto dall'esigenza di assicurare l'effettività del sindacato del Giudice delle leggi.

* *Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina.*

¹ Su tutti, C. SALAZAR, *Il trucco c'è... e si vede! Vita, morte e resurrezione delle leggi regionali siciliane tra impugnazione, promulgazione parziale e abrogazione*, in *Giur. cost.* 1996, 1104 ss.; ID., *Ancora in tema di leggi regionali siciliane impugnate, abrogate e riapprovate, ovvero: può il legislatore essere... «mobile qual piuma al vento»?», in *Giur. cost.* 1996, 1826 ss.; E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.* 2003, 3032 ss.; ID., *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Forum di Quad. cost.* e in questo numero di *le Regioni* 2015.*

² Si pensi, per tutte, alla decisione dell'Alta Corte 26 gennaio 1954, n. 73 (in *Alta Corte per la Regione siciliana*, vol. II, a cura dell'Istituto di studi giuridici e politici sulla Regione «Luigi Sturzo», Giuffrè, Milano 1954, 1141), che ammise la possibilità di una promulgazione parziale.

³ Già molti anni fa G. SILVESTRI (*Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione Siciliana*, in *Nomos* 1991, 84) ricordava che «alla Corte, in un certo senso, rimordeva la coscienza, per aver fatto nascere, con la sua giurisprudenza, il *monstrum* costituzionale della promulgazione “a rate”».

Non si vuole in questa sede riproporre una sintesi dell'evoluzione di queste prassi e della connessa giurisprudenza costituzionale, fin troppo nota alla comunità scientifica⁴. È sufficiente sottolineare che il ricorso alla promulgazione parziale e, ancora prima, alla scorporazione dell'originario disegno di legge in più leggi (una delle quali «abrogativa» delle disposizioni impugnate), al fine di consentire l'entrata in vigore delle norme non impugnate, ha, di fatto, impedito che le censure proposte dal Commissario dello Stato fossero esaminate nel merito dalla Corte costituzionale, la quale, nella maggior parte dei casi, si è fermata prima, attestando la cessazione della materia del contendere⁵.

In sostanza, la peculiarità del procedimento di impugnazione delle delibere legislative siciliane ha fatto sì che il sindacato di costituzionalità si trasformasse in una sorta di filtro preventivo, basato esclusivamente sulle valutazioni tecniche del Commissario (organo legittimato a ricorrere) e su quelle politiche del Presidente della Regione (organo legittimato a promulgare la legge, decorso il termine previsto dallo Statuto senza che fosse intervenuta la decisione della Corte). A conti fatti, quanto appena detto non ha giovato a nessuno degli attori in campo. Non ha sicuramente giovato all'Assemblea regionale siciliana, la quale è stata, a seconda delle circostanze, ora timorosa ed ora sfrontata. È stata timorosa nella misura in cui ha evitato di assumere decisioni per il solo fatto che potessero essere censurate dal Commissario e ha subito il sostanziale potere di veto del Presidente della giunta, al quale è stato riconosciuto un improprio ruolo di «legislatore negativo» nel decidere le sorti di una legge impugnata⁶. È stata sfrontata quando non ha esitato ad approvare delibere legislative palesemente in contrasto con la Costituzione, specie per assenza di copertura finanziaria, al solo scopo di scaricare su altri

⁴ Al riguardo si rinvia ai numerosi studi in materia e, da ultimo, a M. MOSCATO, *I giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino 2012, 390 ss.; F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale «alla siciliana»* (Commento all'ordinanza della Corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014), in *Federalismi.it*, 10/2014, 5 ss.

⁵ Invero, non sono mancati i tentativi di consentire la prosecuzione del giudizio dinanzi alla Corte; in questa direzione si muovevano alcune proposte elaborate, nella scorsa legislatura, in seno alla Commissione per il regolamento dell'Assemblea regionale siciliana che ipotizzavano un procedimento abbreviato per l'approvazione di disegni di legge recanti un testo normativo impugnato. È stato pure suggerito l'inserimento nelle leggi di una clausola di salvaguardia «costituzionale», consistente nel prevedere la sospensione dell'applicazione delle disposizioni impugnate, promulgate e pubblicate, fino alla pronuncia della Corte (cfr. G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, Jovene, Napoli 2012, 116 s.).

⁶ Cfr. G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come «legislatore negativo»*, in *Le Regioni* 1983, 475 ss.

la responsabilità per la mancata realizzazione di interventi in ambito sociale. Non ha giovato al Presidente della Regione, il quale si è trovato nella delicata situazione di non poter promulgare, nella sua interezza, una delibera legislativa impugnata, per il timore di andare incontro alle responsabilità giuridiche più volte prospettate dalla Corte nelle sue pronunzie⁷. Infine, non ha giovato al Commissario dello Stato, il quale è diventato il bersaglio principale delle critiche sia della classe politica sia dell'opinione pubblica, con la conseguenza che esso è stato visto, impropriamente, come un censore preoccupato solo di garantire una – apparentemente – astratta conformità a Costituzione.

Nulla quaestio, quindi. Queste considerazioni potrebbero, infatti, apparire sufficienti per salutare con favore la svolta operata dalla Corte con la sentenza che qui si commenta⁸. Ma, com'è facile rilevare, le anzidette affermazioni si muovono prevalentemente sul piano dell'opportunità e non su quello della legittimità, obbligando quindi chi scrive a ricostruire le ragioni che hanno indotto la Corte a ritenere superato l'originario meccanismo di impugnazione. Risuonano, in proposito, le parole utilizzate dallo stesso Giudice delle leggi, nella sent. n. 314 del 2003, in cui, pur evidenziando le «difficoltà» derivanti dal procedimento di impugnazione previsto dallo statuto speciale, ha sottolineato come non gli sia demandato «un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali»⁹.

Si proverà, pertanto, a ricostruire le ragioni giuridiche della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'inciso di cui all'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 (nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003), che faceva salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana», tentando di delinearne gli effetti sia sulla natura del controllo delle leggi siciliane, sia sui ricorsi ancora pendenti dinanzi alla Corte, promossi dal Commissario dello Stato secondo la procedura statutaria.

Prima ancora, può risultare utile ricostruire sinteticamente la genesi di questo inciso, che non era presente nel testo originario del disegno di legge e che è stato introdotto a seguito dell'approvazione di un emendamento durante l'esame della I Commissione della Camera dei deputati¹⁰. In quell'oc-

⁷ Il riferimento è, in particolare, alle sentt. n. 9 e n. 60 del 1958, n. 31 del 1961, n. 13 del 1983 e n. 314 del 2003.

⁸ In realtà, come riferisce un giudice emerito (S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2015, 137 e 244), già da qualche anno la Corte meditava un mutamento di giurisprudenza.

⁹ Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁰ Cfr. F. MARCELLI, V. GIAMMUSO (a cura di), *La legge 5 giugno 2003, n. 131. Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzio-*

casione fu rilevato il contrasto con le disposizioni della legge cost. n. 3 del 2001 ma a queste obiezioni rispose, sbrigativamente, il relatore affermando di considerare l'emendamento «opportuno anche alla luce dell'esperienza passata». L'approvazione di questo emendamento ha, probabilmente, condizionato l'operato della Corte, che, nello stesso periodo, era impegnata ad esaminare la questione della perdurante applicabilità delle norme statutarie; non si spiega altrimenti il considerevole lasso di tempo intercorso fra la discussione della questione in udienza pubblica e la decisione di quella che poi sarà la sent. n. 314 del 2003¹¹. Nel frattempo, l'Assemblea regionale siciliana aveva già scelto, con l'approvazione di un ordine del giorno del 29 novembre 2001, di «continuare ad applicare, in attesa della revisione delle relative disposizioni statutarie, l'articolo 28 dello statuto speciale», invitando in tal senso il Presidente della Regione¹².

2. *La ratio decidendi e la «clausola di flessibilità» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*

Passando all'esame della sentenza, occorre ricordare come la Corte sia giunta a caducare l'art. 31, comma 2, a seguito dell'autorimessione operata con l'ord. n. 114 del 2014. In quell'occasione il Giudice delle leggi aveva, infatti, sollevato davanti a se stesso la questione di legittimità costituzionale del primo inciso del comma 2 dell'art. 31 della legge n. 87 del 1953 (come modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003), nel corso di un giudizio promosso dal Commissario dello Stato avverso una norma contenuta in una delibera legislativa siciliana recante disposizioni finanziarie¹³. La scelta dell'autorimessione è avvenuta dopo che, a partire dalla sent. n. 314 del 2003, si era consolidato un orientamento giurisprudenziale nel senso di ritenere applicabile il meccanismo statuario di impugnazione delle delibere legislative siciliane anche dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 127 Cost. e della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Da quanto appena detto deriva che la decisione che qui si commenta

nale 18 ottobre 2001, n. 3. Commento agli articoli, Senato della Repubblica, Servizio studi, Roma 2003, 281.

¹¹ L'udienza pubblica si svolse l'8 aprile 2003, mentre la questione è stata decisa il 13 ottobre 2003 e la sentenza è stata depositata il 21 ottobre.

¹² È significativo che lo stesso deputato regionale (Capodicasa), primo firmatario dell'ODG, divenuto successivamente deputato alla Camera, abbia presentato, il 7 ottobre 2014, un'interpellanza al Governo per chiedere le ragioni della mancata costituzione del Presidente del Consiglio nel giudizio, poi, definito con la sent. n. 255 del 2014.

¹³ L'ordinanza con la quale la Corte ha deciso di sollevare dinanzi a se stessa la questione ha assunto il n. 96 del 2014 del registro delle ordinanze di rimessione. Il ricorso promosso dal Commissario dello Stato è il n. 100 del 2013.

deve essere letta anche alla luce della particolare modalità di promovimento della questione, sulla quale si ritornerà più avanti.

Gli stessi giudici costituzionali hanno, pertanto, individuato i termini della questione, poi decisa nel senso dell'accoglimento con la sent. n. 255 del 2014. Com'è intuibile, si trattava di un giudizio dall'esito pressoché scontato¹⁴, sebbene nel lasso di tempo intercorrente tra l'ordinanza di rimessione e la decisione su quest'ultima fosse terminato il mandato di due giudici e fosse prossimo alla scadenza il mandato di altri due (che, infatti, non hanno preso parte ai lavori del collegio)¹⁵. È stata, quindi, la stessa Corte, nelle vesti di giudice *a quo*, ad individuare la norma da censurare nel primo inciso dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953 e non nelle norme dello statuto siciliano che specificamente disciplinano il procedimento di impugnazione. Parimenti si deve al Giudice costituzionale la scelta dei parametri costituzionali violati (art. 127 Cost. e art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, come detto, reca una «clausola di maggior favore» operante «sino all'adeguamento» degli statuti speciali); scelta, quest'ultima, motivata sull'assunto che la norma censurata impedirebbe quell'operazione di raffronto – richiesta dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – tra il procedimento di impugnazione previsto dallo statuto speciale e quello dell'art. 127 Cost.

Così impostata la questione, non sembrano esservi dubbi sulla rilevanza della stessa, tenuto conto che il giudizio *a quo* era stato promosso dal Commissario dello Stato secondo le procedure previste dallo statuto siciliano, la cui applicazione era imposta dalla norma censurata, oltre che dall'orientamento giurisprudenziale consolidato. Anzi, proprio il caso in esame sembra presentare i requisiti richiesti dalla Corte per l'autorimessione¹⁶: a) l'esi-

¹⁴ L'esito non sarebbe stato nel senso dell'accoglimento se, nel frattempo, fosse mutato il quadro normativo. Questa ipotesi si è, in effetti, realizzata in un caso in cui la Corte aveva sollevato dinanzi a se stessa questione di legittimità costituzionale; si allude al giudizio definito con l'ord. n. 366 del 1996 nel senso dell'inammissibilità per difetto di rilevanza, a causa di un sopravvenuto mutamento normativo che aveva fatto cadere il nesso di pregiudizialità rilevato dalla Corte nell'ordinanza di rimessione. All'esito scontato del giudizio si deve, probabilmente, la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Commissario dello Stato e della Regione siciliana, come rileva G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato ma felice*, in *Forum di Quad. cost.*, 27 febbraio 2015, 10 s.

¹⁵ In proposito, merita di essere segnalata la vicenda conclusasi con la sent. n. 284 del 1986, con la quale la Corte ha deciso nel senso della non fondatezza una questione che aveva sollevato dinanzi a se stessa con l'ord. n. 315 del 1983. In quel caso, in assenza di significative modifiche normative, deve ritenersi che ai fini del cambio di decisione abbia influito il profondo rinnovamento del collegio, intervenuto nel lasso di tempo intercorrente tra l'autorimessione e la decisione finale, al punto che solo cinque giudici avevano preso parte ad entrambe le decisioni.

¹⁶ L'affermazione riportata nel testo potrebbe sembrare paradossale, tenuto conto che l'esistenza dei requisiti di cui si discute è verificata dalla stessa Corte che

stenza di un dubbio di costituzionalità su una norma diversa da quella censurata nel giudizio dinanzi alla Corte; *b*) la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità¹⁷ tra la questione dedotta dal rimettente e quella da sollevare davanti a se stessa.

Dunque, la Corte non ha inteso censurare il meccanismo statutario, che pertanto resta valido, anche se «non operante», per ammissione dello stesso giudice costituzionale (sent. n. 255 del 2014, punto 5 del *Considerato in diritto*). Piuttosto, il cuore della questione di legittimità costituzionale va individuato nella «rigidità» della previsione del primo inciso dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, che, nel testo modificato dall'art. 9 della legge n. 131 del 2003, ha fatto salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Pertanto, la ragione dell'autorimessione e della conseguente decisione di accoglimento risiede nel «difetto di flessibilità» di questa formula; difetto di flessibilità, che impedisce quell'operazione di raffronto richiesta dalla norma costituzionale evocata come parametro (art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001).

Il legislatore costituzionale del 2001, infatti, non ha regolato in termini di abrogazione il rapporto tra le norme degli statuti speciali e quelle del nuovo Titolo V estendendo automaticamente l'applicazione di queste ultime anche alle Regioni ad autonomia differenziata, né ha seguito in maniera rigorosa la logica della separazione, impedendo alle norme del nuovo Titolo V di applicarsi *tout court* alle autonomie speciali. È stata, piuttosto, individuata una via mediana, consistente nel prevedere, in via transitoria («Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti»), l'applicabilità delle nuove disposizioni costituzionali solo se recanti «forme di autonomia più ampie» rispetto a quelle già attribuite dagli statuti speciali e, di riflesso, la disapplicazione delle norme recate da questi ultimi¹⁸.

li ha individuati. In realtà, in molti casi (ma non in quello in esame) sono le parti e i soggetti intervenuti in un giudizio dinanzi alla Corte a chiedere a quest'ultima di sollevare davanti a sé una questione di legittimità costituzionale. Si rinvia, tra le altre, alle sentt. n. 49 del 1999 e n. 226 del 2003, nelle quali la Corte ha rigettato le richieste di autorimessione.

¹⁷ Sul punto, sentt. n. 195 del 1972, n. 122 del 1976, n. 304 del 1986; ordd. n. 73 del 1965, n. 258 del 1982, n. 378 del 1992, n. 294 del 1993, n. 225 e n. 297 del 1995, n. 183 e n. 197 del 1996, n. 42 del 2001, n. 114 del 2014. Al riguardo, nella giurisprudenza costituzionale il rapporto di cui si discute è variamente indicato, anche ricorrendo ad espressioni lievemente diverse, quali «carattere strumentale» (sentt. n. 22 del 1960, n. 68 del 1961, n. 195 del 1972; ordd. n. 73 del 1965, n. 114 del 2014), «rapporto di continenza e di presupposizione» (ord. n. 183 del 1996).

¹⁸ Per la tesi dell'abrogazione implicita delle disposizioni statutarie «meno autonomistiche» si rinvia, tra gli altri, a E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale siciliana dopo le modifiche dell'articolo 127 della Costituzione*, in G. VERDE (a cura di), *La specialità siciliana dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino 2003, spec. 63 s. L'A. citato ha, da ultimo, sostenuto che

Da quanto detto derivano alcune conseguenze.

Innanzitutto, si potrebbe obiettare che la rigidità della previsione della disposizione censurata, impedendo, *ab origine*, ogni forma di comparazione tra norme statutarie e nuovo Titolo V, ostasse anche alla mera constatazione dell'esistenza di due «sistemi essenzialmente diversi», operata dalla Corte nella sent. n. 314 del 2003. In altre parole, rilevare l'impossibilità di comparare due sistemi sembra essere operazione che segue logicamente il tentativo di instaurare un confronto tra i procedimenti in esame, che invece era categoricamente escluso dalla rigida previsione dell'art. 31, comma 2. In virtù di quanto detto, l'incostituzionalità di quest'ultima norma, per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001¹⁹, avrebbe dovuto precedere ogni considerazione sull'operazione di raffronto richiesta dal medesimo art. 10, anche solo al fine di constatare la mera diversità dei sistemi paragonati. Pertanto, solo all'apparenza la norma oggi caducata e la decisione assunta dalla Corte con la sent. n. 314 del 2003 si muovono nella medesima direzione²⁰, perché in realtà la prima, rifiutando la logica della comparazione, impedisce (*rectius*, impediva) già la mera constatazione della diversità dei sistemi di impugnazione.

In secondo luogo, se ad essere censurato è il difetto di flessibilità della norma sopra indicata, l'unico parametro evocato avrebbe dovuto essere l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che, appunto, introduce nel sistema delle autonomie speciali un elemento in grado di «filtrare» le norme del nuovo Titolo V a seconda che prevedano, o no, forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Non è casuale che la Corte, dopo aver indicato l'art. 127 Cost. fra i parametri violati, non esamini le ragioni di contrasto del primo inciso dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del

«la Corte avrebbe potuto dichiarare incostituzionali le disposizioni statutarie individuate, per violazione del combinato disposto dell'art. 10 e delle norme costituzionali relative al procedimento di controllo delle leggi delle Regioni ordinarie» (E. ROSSI, *Meglio tardi che mai cit.*, 4).

¹⁹ Il contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 era stato rilevato già dai primi commentatori della legge n. 131 del 2003: A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a Statuto speciale fra «condizioni più ampie di autonomia» e novità introdotte dalla legge «La Loggia»*, in *Federalismi.it*, 6/2003, 24 luglio 2003, 15; C. PINELLI, *Art. 9, in Legge «La Loggia». Commento alla l. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna 2003, 184; P. CARETTI, *Il contenzioso costituzionale (Commento all'articolo 9)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Il Mulino, Bologna 2003, 197; A. CONCARO, *Art. 11*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Commento alla legge «La Loggia» (legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Giappichelli, Torino 2004, 317.

²⁰ Al contrario, la Corte, nella sent. n. 314 del 2003 (penultimo capoverso del punto 3.2 del *Considerato in diritto*), adduce a sostegno della decisione assunta proprio il disposto dell'art. 31, comma 2, primo inciso, della legge n. 87 del 1953.

1953 con la norma costituzionale in questione. Inoltre, anche a voler ammettere l'evocazione dell'art. 127 Cost., in questo caso paradossalmente sarebbe stato necessario indicare come parametri (e non come oggetti) pure le norme statutarie in materia, trattandosi dell'altro termine del raffronto richiesto dall'art. 10.

Un ulteriore profilo meritevole di attenzione è, poi, quello relativo ai «termini» della comparazione. A ben vedere, non si tratta di un problema di poco conto, perché dalla loro esatta definizione dipende l'individuazione delle norme applicabili. In altre parole, ci si chiede se debbano essere poste a raffronto le singole disposizioni statutarie, da un lato, e l'art. 127 Cost., dall'altro, alla ricerca di quelle recanti forme di autonomia più ampie? O se, piuttosto, il raffronto non debba avvenire tra sistemi di impugnazione?²¹

Al di là delle evidenti esigenze di coerenza interna dei due complessi normativi, che non possono tollerare innesti di difficile realizzazione²², la risposta al quesito posto è agevolmente individuabile nella stessa norma censurata, che, non a caso, fa riferimento alla «particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana»²³. Peraltro, è lo stesso art. 31, nella parte successiva a quella oggetto dell'autorimessione, a chiarire che l'impugnazione delle leggi regionali debba avvenire ad opera del Governo entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione²⁴. Da ultimo, vanno ricordate alcune pronunzie della Corte in cui la comparazione tra le disposizioni del nuovo Titolo V e quelle degli statuti speciali è avvenuta per «istituti» e non per singole norme²⁵; ciò ha indotto una parte della dottrina a parlare di un «principio di unitarietà degli istituti», in virtù del quale i singoli istituti non potrebbero essere disarticolati dal contesto di provenienza²⁶.

²¹ Al riguardo si rinvia, tra gli altri, a E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità* cit., 69 e 71 ss.; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il «bilanciamento» mancato* (nota a *Corte cost. n. 314 del 2003*, in *Forum di Quad. cost.*, 5 novembre 2003, 2).

²² In proposito, A. RAUTI, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a Statuto speciale* cit., 11 ss., discute di un «modo unitario di comparazione».

²³ Sull'interpretazione di questo inciso v. E. ROSSI, *Il controllo di costituzionalità* cit., 96 ss.

²⁴ Come notano G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore, delle norme dello statuto siciliano relative all'impugnazione delle leggi regionali ed effetti sui ricorsi pendenti*, in *Consulta OnLine*, 15 luglio 2014, 1 s., sebbene si interrogano sulla permanenza in capo al Commissario dello Stato del potere di impugnativa.

²⁵ Cfr. sentt. n. 274 del 2003, n. 236 del 2004, n. 383 del 2005 e n. 51 del 2006.

²⁶ S. PAJNO, *L'«adeguamento automatico» degli Statuti speciali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, vol. II, *Le fonti delle autonomie territoriali*, Giuffrè, Milano 2010, 184. Di un «principio di non frammentazione» delle materie e degli istituti discute G. REPETTO, «Eppur si muove!». *Il controllo di co-*

Deve, dunque, ritenersi che l'alternativa sia tra l'applicabilità, in blocco, dell'intero meccanismo statutario e quella, parimenti in blocco, del sistema di impugnazione *ex art. 127 Cost.* Se così è, non appare necessario chiedersi se, «assieme al controllo preventivo, debba o possa essere travolto anche il potere di ricorso da parte del Commissario»²⁷, avendo, la Corte, ritenuto del tutto superato il regime di impugnazione previsto nello statuto speciale²⁸.

Accertato l'insuperabile contrasto tra l'inciso censurato e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'unico frammento normativo che impediva l'operazione di raffronto tra le norme statutarie e l'art. 127 Cost. Anche sotto il profilo della fondatezza non sembrano sussistere dubbi sull'impossibilità di ritenere compatibile la rigidità della norma censurata – e poi annullata – con il carattere flessibile della previsione dell'art. 10.

Muovendo da una prospettiva di rigorosa scissione tra il giudizio principale di legittimità costituzionale e quello derivante dall'autorimessione, a questo punto il Giudice delle leggi avrebbe potuto (e forse dovuto) arrestarsi alla constatazione del contrasto e alla declaratoria di illegittimità costituzionale, rinviando l'individuazione della norma recante la forma di autonomia più ampia al momento in cui sarà chiamato a definire il giudizio nel corso del quale ha sollevato davanti a se stesso la questione. In fondo, l'individuazione della norma applicabile, a seguito della decisione del giudice costituzionale, è compito dell'autorità giudiziaria rimettente. Questa precisazione potrebbe apparire inutile, considerata la coincidenza della seconda con il primo, ma non lo è se si pensa, oltre che ai fisiologici mutamenti

stituzionalità sulle leggi siciliane e l'autonomia salvata da se stessa, in *Giur. cost.*, 3/2014, 2046, il quale, però, prende in esame separatamente la natura (preventiva o successiva) del controllo e il ruolo del Commissario dello Stato (oltre, da ultimo, all'istituto della sospensione della legge), al fine di valutare la maggiore o minore autonomia. Come si vede, il problema è più complesso di quanto possa apparire, presupponendo una scelta di metodo contraria alla «scomposizione della disciplina del controllo sulle leggi regionali per “parti separate”»; su questo aspetto si rinvia a G. CHIARA, *Il controllo successivo* cit., 2 s.

²⁷ Così A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane («a prima lettura» di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in *Consulta OnLine*, 8 maggio 2014, 3. Nel senso di escludere la sopravvivenza del potere del Commissario, in caso di estensione alla Sicilia del regime di cui all'art. 127 Cost., già G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2002, 368 s.

²⁸ In senso critico nei confronti della rivalutazione del ruolo del Commissario operata nella sent. n. 314 del 2003: E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola* cit., spec. 3040 s. Lo stesso A., coerentemente, oggi plaude alla decisione della Corte di ritenere superata la legittimazione a ricorrere del Commissario: E. ROSSI, *Meglio tardi che mai* cit., 6 s.

della composizione del collegio, all'eventualità di una modifica normativa, anche di rango costituzionale, che possa alterare i termini del confronto imposto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Nella sent. n. 255 del 2014 la Corte non tratta congiuntamente la questione autorimessasi e quella oggetto del giudizio principale ma decide la prima e individua la norma da applicare nel giudizio concernente la seconda²⁹.

La Corte, dunque, non si è arrestata alla dichiarazione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, ma ha operato quel confronto imposto dalla clausola di maggior favore, all'esito del quale ha ritenuto applicabile anche alle leggi siciliane il meccanismo di cui all'art. 127 Cost. In proposito, merita di essere segnalato come siffatta valutazione sia stata svolta dal giudice costituzionale sulla base del carattere preventivo o successivo del controllo di legittimità, a nulla rilevando l'eventualità di una promulgazione dell'intera legge recante le norme impugnate (con conseguente trasformazione del sindacato da preventivo a successivo), né la natura dell'organo legittimato a ricorrere (Commissario dello Stato o Governo). In sostanza, la Corte sembra essere passata da una (forse) eccessiva preoccupazione in merito alla diversità dei sistemi comparati (nella sent. del 2003) ad una altrettanto eccessiva fretta nel fondare il giudizio di maggior favore sul solo carattere successivo del controllo (nella sentenza qui commentata).

3. *L'autorimessione come strumento per superare un precedente*

Qualche cenno deve essere riservato alla peculiare modalità di promovimento della questione di legittimità costituzionale, non fosse altro che per il notevole lasso di tempo che separa l'ord. n. 114 del 2014 dall'ultimo caso di autorimessione, risalente – se non si erra – al 2001³⁰. Sebbene più volte richiesto dalle parti costituite in giudizio e auspicato da una parte della dottrina, la Corte si è sempre mostrata restia a sollevare dinanzi a se stessa questioni di legittimità costituzionale, anche quando il ricorso a questo strumento è sembrato un'alternativa preferibile a discutibili mutamenti di giurisprudenza o a opinabili *obiter dicta*.

²⁹ La questione della scissione e quindi della trattazione separata del giudizio principale e di quello pregiudiziale non è nuova; spesso la Corte ha deciso congiuntamente le due questioni, incontrando le critiche della dottrina soprattutto nei casi di procedimenti di tipo diverso (ad es. nel caso di questione sollevata nel corso di un giudizio per conflitto). Per un quadro di sintesi delle principali obiezioni si rinvia ad A. PIZZORUSSO, *Ai margini della questione della reiterazione dei decreti-legge: osservazioni su alcuni problemi procedurali*, in *Giur. cost.* 1996, 3196 ss., spec. 3197.

³⁰ Si tratta dell'ord. n. 42 del 2001, decisa nel senso dell'accoglimento con la sent. n. 288 del 2001.

In questa prospettiva può essere letta, ad esempio, la vicenda connessa al sindacato di costituzionalità della legge elettorale (n. 270 del 2005), rispetto alla quale forte si era levato l'auspicio che la Corte cogliesse l'occasione del giudizio di ammissibilità per sollevare davanti a sé la questione di legittimità costituzionale della legge³¹. Com'è noto, l'invito della dottrina è rimasto inascoltato in considerazione del fatto che «Eventuali questioni di legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, a prescindere dalla valutazione sulla loro non manifesta infondatezza, non sono pregiudiziali alla definizione dei presenti giudizi, che hanno ad oggetto il controllo dell'ammissibilità delle due richieste referendarie» (così sent. n. 13 del 2012, punto 3 del *Considerato in diritto*, ma già prima sentt. n. 15 e n. 16 del 2008). Parimenti nota è la sorte dei punti più controversi della legge elettorale, travolti dalla sent. n. 1 del 2014, con la quale la Corte ha, tra l'altro, ritenuto ammissibile una questione sollevata nel corso di un giudizio promosso a seguito di un'azione di accertamento, suscitando, per questa ragione, non poche critiche.

Un altro esempio che sembra andare nella direzione sopra indicata, cioè di un *self-restraint* nei confronti dell'autorimessione, è quello relativo alla modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento. Anche in questo caso autorevole dottrina, già da tempo, aveva prospettato la possibilità di un'autorimessione della questione relativa all'art. 30 della legge n. 87 del 1953 «nella parte in cui esclude perentoriamente ed indiscriminatamente che la legge dichiarata incostituzionale possa applicarsi a fatti anteriori, ossia nella parte in cui impone che la cessazione dell'efficacia della norma debba senz'altro riguardare anche i fatti anteriori»³². Tesi, questa, ritornata in auge, di recente, in occasione della sent. n. 10 del 2015³³, nella quale la Corte ha affermato che il suo ruolo di «custode della Costituzione nella sua integralità» le impone di «evitare che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione di legge determini, paradossalmente, «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione» (sent. n. 13 del 2004) di quelli che hanno indotto a censurare la disciplina legislativa». Di conseguenza, la Corte ha riconosciuto a se stessa il compito di «modulare le

³¹ In tal senso A. PIZZORUSSO, *Sui problemi di ammissibilità dei referendum elettorali e sugli effetti di un referendum interamente abrogativo della legge elettorale vigente*, e M. CROCE, «*Se non ora, quando?*»: sui possibili vizi di costituzionalità della legge elettorale (e sui possibili rimedi per farla valere), entrambi in *Astrid-online*, rispettivamente 2 e 20 ss.

³² Così F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere*, Atti del Seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988, Milano 1989, 14.

³³ Sulla quale si vedano i numerosi commenti pubblicati nel *Forum di Quad. cost.*

proprie decisioni, anche sotto il profilo temporale, in modo da scongiurare che l'affermazione di un principio costituzionale determini il sacrificio di un altro»³⁴. Per questo verso, forse sarebbe preferibile un utilizzo più frequente dell'autorimessione piuttosto che un ricorso a problematiche operazioni di bilanciamento, specie quando queste coinvolgono le norme relative allo stesso processo costituzionale.

Ritornando alla questione oggetto della sent. n. 255 del 2014, pare evidente che la Corte si sia servita dell'autorimessione per superare l'ingombrante precedente costituito dalla sent. n. 314 del 2003 e per realizzare, in questo modo, un mutamento della giurisprudenza consolidatasi in questi anni³⁵. D'altra parte, la norma oggi annullata era già in vigore al momento del deposito della sent. n. 314, né è rinvenibile alcun mutamento del quadro normativo idoneo a giustificare il cambio di orientamento. A dire il vero, il Giudice delle leggi, nella sent. n. 255, accenna timidamente al fatto che, nel momento della decisione del 2003, era in corso di elaborazione «una proposta di revisione dello statuto speciale da parte dell'Assemblea regionale siciliana, rivolta al Parlamento»; revisione, che però – aggiunge la Corte – «non ha mai concluso il suo iter di formazione» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Non occorrono molti sforzi per comprendere che tale riferimento è troppo debole per ipotizzare una forma di incostituzionalità sopravvenuta o progressiva, nel senso che la norma, originariamente conforme a Costituzione, sarebbe divenuta incostituzionale a seguito del fallimento del tentativo di riformare lo statuto speciale. Di una sorta di incostituzionalità «progressiva» si può, forse, discutere se si fa riferimento al «progressivo» consolidamento della «anomala» prassi della promulgazione parziale, ritenuta, evidentemente, intollerabile dalla Corte, ma non v'è traccia di ciò nella motivazione³⁶.

In definitiva, anche a prescindere da queste ultime considerazioni, non sembrano sussistere particolari dubbi sulle ragioni del ricorso all'autorimessione. Tutti da studiare sono, piuttosto, i criteri utilizzati dalla Corte nella selezione dei casi in cui utilizzare questo strumento, al quale probabilmente riconosce una carica eversiva superiore a quella di un «ordinario» *revirement*, al punto da ricorrervi solo raramente e in casi piuttosto marginali o che, comunque, non sono al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica.

³⁴ Punto 7 del *Considerato in diritto*.

³⁵ A. RUGGERI, *Colpi di maglio* cit., 2, discute, in proposito, di uno svuotamento del giudicato costituzionale della sent. n. 314 del 2003.

³⁶ Sul punto E. ROSSI, *Meglio tardi che mai* cit., 1.

4. *Gli effetti della sent. n. 255 del 2014 sulla natura del controllo delle leggi siciliane*

Fin qui si è tentato di delineare sia le *rationes* che hanno indotto la Corte all'annullamento dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, sia le modalità mediante le quali è addivenuta a questo esito. Parimenti interessante è la disamina degli effetti che la sent. n. 255 produce sulla natura del controllo delle leggi siciliane, che diventa successivo alla loro promulgazione e pubblicazione.

L'espansione della clausola di maggior favore anche nei confronti del sistema di impugnazione delle leggi siciliane – originariamente paralizzata dalla statuizione oggi caducata, oltre che dalla giurisprudenza formatasi sulla scia della sent. n. 314 del 2003 – produce un effetto immediato ma non irreversibile. L'operatività della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 è infatti condizionata dall'«adeguamento dei rispettivi statuti», che, teoricamente, potrebbe segnare un passo indietro e quindi un ritorno ad un meccanismo di controllo preventivo³⁷. Peraltro, non è da tralasciare la problematica definizione di «adeguamento», che sembra indicare qualcosa di più di una mera modifica di alcune norme statutarie. Si tratta quindi di una condizione subordinata al verificarsi di un evento incerto sia nell'*an*, sia nel *quando*, sia infine nel *quomodo*. Pur con queste incertezze non si può, però, escludere un ritorno allo Statuto, previo il suo «adeguamento», che, nel caso di specie, non potrebbe non riguardare proprio quelle disposizioni che hanno fin qui regolato l'impugnazione delle delibere legislative.

Stando all'attuale meccanismo di promovimento della questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali, delineato dall'art. 127 Cost., si deve rilevare come anche il controllo delle leggi siciliane, fin qui rimesso alle valutazioni del Commissario dello Stato, diventi *totus politicus*. Sarà, cioè, rimessa al Consiglio dei Ministri la decisione di impugnare o no una legge regionale siciliana, sulla base della relazione tecnico-giuridica redatta dal Dipartimento Affari regionali della Presidenza del Consiglio. Su questo punto, più volte la Corte ha ribadito la «natura politica dell'atto di impugnazione» (di recente, sentt. n. 8 del 2015 e n. 40 del 2014), facendo discendere da questa affermazione la conseguenza che deve sussistere, a pena di inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso. Questo principio trova applicazione non solo per l'individuazione della norma censurata ma anche per l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso, sebbene sul punto non manchino pronunzie discordanti nella giurisprudenza costituzionale.

³⁷ Cfr. G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore* cit., 3. Sull'irragionevolezza di un'eventuale *reformatio in peius*, G. CHIARA, *Il controllo successivo* cit., 11 ss.

Quanto detto non è di poco conto alla luce dell'esperienza pregressa in cui il Commissario dello Stato, organo legittimato a ricorrere, pur non essendo più il «garante imparziale del «patto di autonomia» tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale» (sent. n. 545 del 1989), era comunque considerato titolare di un «potere di controllo e attivazione del giudizio costituzionale, avente natura essenzialmente giuridica, non spettantegli in qualità di tramite del Governo ma affidatogli direttamente da norma di rango costituzionale» (sent. n. 314 del 2003). Il passaggio al sistema di impugnazione previsto nell'art. 127 Cost. sancisce quindi, anche da questo punto di vista, il superamento dell'impostazione originaria.

5. *Il destino (segnato) dei ricorsi ancora pendenti e quello (incerto) delle delibere non promulgate*

Un'ultima riflessione deve essere svolta con riferimento alla sorte dei ricorsi proposti dal Commissario dello Stato prima della pubblicazione della sent. n. 255 del 2014. In proposito, a seguito dell'ordinanza di autorimesione (n. 114 del 2014), erano già stati rinviati a nuovo ruolo i ricorsi promossi prima della pubblicazione di quest'ultima (reg. ricc. n. 62, n. 83 e n. 103 del 2013, n. 2 e n. 5 del 2014), ai quali si sono aggiunti: il ric. n. 30 del 2014 (depositato prima dell'ord. 114 ma non ancora fissato al momento della pubblicazione di questa decisione), i ricc. n. 41, n. 60, n. 61 e n. 62 del 2014, depositati nel lasso temporale intercorrente tra l'ord. n. 114 e la sent. n. 255. A questi va, ovviamente, aggiunto il ric. n. 100 del 2013, con cui era stato promosso il giudizio nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale.

Non sembrano sussistere particolari dubbi sull'esito di questi giudizi che, verosimilmente, saranno decisi nel senso dell'improcedibilità dei ricorsi³⁸. Al riguardo, particolarmente chiaro è quanto affermato dalla Corte, nella sent. n. 314 del 2003, in cui si legge: «qualora si dovesse ritenere che il procedimento di controllo delle leggi regionali previsto dal vigente art. 127 della Costituzione garantisca alla Regione siciliana un maggior margine di autonomia, rispetto a quello che risulta dall'art. 28 dello Statuto speciale, ne dovrebbe discendere l'improcedibilità dei ricorsi in questione, ancorché proposti – come nella specie – anteriormente all'entrata in vigore della modifica del Titolo V della II Parte della Costituzione, conformemente a ciò che già è stato deciso in riferimento ad altre Regioni ad autonomia speciale (o Province autonome)». Ancora prima, la Corte aveva dichiarato improcedibili i ricorsi promossi avverso leggi di Regioni ordinarie, secondo il vec-

³⁸ Così anche G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, *Disapplicazione, in nome della clausola di maggior favore cit.*, 4.

chio testo dell'art. 127 Cost. (sent. n. 17 del 2002), e di Regioni speciali, secondo le norme statutarie (ordd. n. 65 e 377 del 2002), «ferma restando la facoltà per il Presidente del Consiglio dei Ministri di proporre, eventualmente, impugnativa, nei termini e nei modi di cui al nuovo testo dell'art. 127 della Costituzione»³⁹.

In quasi tutti i citati ricorsi⁴⁰ le delibere legislative siciliane sono state, successivamente, promulgate e pubblicate con omissione delle disposizioni censurate⁴¹. Ciò avrebbe condotto, prima della sent. n. 255 del 2014, ad una dichiarazione di cessazione della materia del contendere. Oggi, però, la disapplicazione delle norme statutarie in materia di impugnazione e l'operatività dell'art. 127 Cost. anche per la Sicilia fanno sì che l'accertamento dell'improcedibilità dei ricorsi preceda logicamente la presa d'atto del venir meno della materia del contendere.

In proposito, non sembra condivisibile la soluzione alternativa di un'inammissibilità per difetto sopravvenuto di legittimazione del ricorrente. Si potrebbe obiettare che, in questo caso, il Commissario dello Stato era pienamente legittimato a ricorrere nel momento in cui ha promosso il ricorso, ma un'applicazione rigida del principio *tempus regit actum* probabilmente finirebbe con il contraddire anche la soluzione dell'improcedibilità. Più in generale, si può forse dire che una decisione di inammissibilità limiterebbe al solo mutamento dell'organo legittimato ad agire la causa della decisione processuale, che, invece, risiede nella «considerazione del profondo mutamento del regime complessivo delle competenze» e quindi nella necessità di «consentire alle parti un ripensamento complessivo sulle strategie – anche politiche – dei giudizi costituzionali in via principale»⁴².

Se, dunque, la delibera legislativa – impugnata dal Commissario con ricorso che, verosimilmente, sarà dichiarato improcedibile – è stata già pro-

³⁹ Sull'utilizzo della formula dell'improcedibilità nel giudizio in via d'azione si rinvia ad A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano 2012, 330; e ad A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Giappichelli, Torino 2014, 151.

⁴⁰ Come si vedrà, fa eccezione la delibera impugnata con il ric. n. 61 del 2014.

⁴¹ Si deve ritenere che sia stata promulgata e pubblicata, con omissione di tutte le disposizioni censurate, anche la delibera legislativa (recante la legge di stabilità regionale per l'anno 2013) impugnata con il ric. n. 62 del 2013, sebbene, in riferimento ad alcuni dei capitoli oggetto di censura, non ne sia stata omessa la pubblicazione, ma sia stata riportata la dicitura «impugnativa Commissario dello Stato ai sensi dell'art. 28 dello Statuto della Regione». Ciò ha indotto la Corte a rinviare la questione, originariamente fissata in camera di consiglio, all'udienza pubblica. A seguito del deposito di una nota del Commissario dello Stato da cui si evince chiaramente la perdita di interesse al ricorso, la questione è stata nuovamente fissata in camera di consiglio.

⁴² Così, a proposito delle decisioni di improcedibilità di cui alla sent. 17 del 2002 e all'ord. 377 del 2002, E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.* 2002, 3314.

mulgata e pubblicata con omissione delle disposizioni censurate (com'è avvenuto in quasi tutti i giudizi pendenti), non sarà più possibile la promulgazione delle disposizioni oggetto di impugnativa e quindi il Governo non potrà proporre ricorso in via successiva, a differenza di quanto affermato dalla Corte nelle pronunzie sopra richiamate (che, non a caso, riguardavano leggi di Regioni diverse dalla Sicilia).

Diverso è il discorso per quell'unico caso in cui la delibera legislativa impugnata non è stata oggetto di promulgazione né totale né parziale: il riferimento è alla delibera legislativa 1° agosto 2014 (d.d.l. n. 475), censurata per mancanza di copertura finanziaria con il ric. n. 61 del 2014. A tal proposito è bene precisare che, trattandosi di un'impugnativa che, nella sostanza, investiva l'intero disegno di legge⁴³ (composto di 5 articoli, di cui uno relativo alla copertura finanziaria ed uno all'entrata in vigore), quest'ultimo non avrebbe potuto essere oggetto di promulgazione parziale. In questa circostanza, dopo il deposito del ricorso del Commissario dello Stato, è stato presentato all'Assemblea regionale siciliana un nuovo disegno di legge (n. 809), di contenuto identico a quello censurato, che attualmente è all'esame della commissione competente per materia⁴⁴.

Alla luce di quanto appena detto e tenuto conto della probabile declaratoria di improcedibilità del ricorso, in questo caso il Presidente della Regione ben potrebbe, sotto la sua responsabilità, promulgare la legge impugnata, con la conseguenza di rimettere in termini il Governo per l'impugnazione della stessa entro sessanta giorni dalla pubblicazione. Francamente è inverosimile che ciò accada, anche in considerazione del tipo di censura mossa. Non è da escludere, invece, che l'Assemblea riprenda in esame e magari approvi il nuovo disegno di legge, sottoponendo al vaglio del Governo le medesime disposizioni già censurate dal Commissario dello Stato. Diversa sarebbe la soluzione se il Presidente della Regione facesse propria la decisione adottata nell'ord. 385 del 2006, in cui, in riferimento ad una delibera legislativa non promulgata né in tutto né in parte, la Corte ha affermato che, secondo la sua costante (*sic!*) giurisprudenza, «la mancata promulgazione della legge impugnata preclude definitivamente la possibilità che la stessa espliciti una qualsiasi efficacia, privando di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale»⁴⁵.

⁴³ Recante *Norme per la prevenzione delle patologie del cavo orale*.

⁴⁴ Questo nuovo disegno di legge, del tutto identico a quello impugnato, è stato predisposto – stando a quanto si legge nella relazione di accompagnamento – «per consentirne successivamente la promulgazione, in modo che l'Ecc.ma Corte costituzionale possa procedere al proprio pronunciamento». In questo modo, di fatto, si è voluto rimettere in gioco l'Assemblea, la quale, in occasione del riesame, non potrà non tenere conto delle censure mosse dal Commissario.

⁴⁵ La contraddizione in cui sembra incorrere il Giudice delle leggi è solo parzialmente attenuata dal fatto che l'intera materia, disciplinata dalla delibera, era stata regolata da una nuova legge regionale, non impugnata dal Commissario, il quale, anzi,

Come si vede, quindi, il quadro relativo al sistema dei controlli delle leggi regionali è ancora in fase di definizione; in questo senso, il primo banco di prova non potrà che essere la legge di stabilità per il 2015, approvata il 1° maggio 2015. Di certo, però, la sent. n. 255 del 2014 costituisce, a dispetto del carattere transitorio della disposizione di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, un punto di non ritorno, che sembra aver posto fine a quelle «situazioni patologiche» di cui parlava Vezio Crisafulli quasi sessant'anni fa. Speriamo, soltanto, che non si realizzi la sua previsione per cui «chiusa una falla, un'altra se ne apre, che si cerca di tamponare alla meno peggio, temporeggiando o ricorrendo a espedienti più o meno ingegnosi»⁴⁶.

SENTENZA 13 novembre 2014, n. 256 – Pres. Napolitano – Rel. Amato – Provincia autonoma di Bolzano (avv. Beikirker) c. Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Varone) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Giudizio in via principale – Adeguata motivazione a supporto della impugnativa – Art. 1, commi 82 e 83, della l. 24 dicembre 2012, n. 228 – Asserita violazione degli artt. 117, 118, 119 e 120 Cost. nonché del principio di leale collaborazione in relazione all'art. 10 della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3; degli artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, del d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474, del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, dell'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, degli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, degli artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 – Obbligo per le Regioni e le Province autonome di farsi carico della regolazione finanziaria delle partite debitorie e creditorie connesse alla mobilità sanitaria internazionale – Estensione a tutte le Regioni di un sistema normativo già previsto per la Provincia ricorrente – Mancato adempimento all'onere di chiarire quale sia l'impatto delle disposizioni censurate sulla autonomia finanziaria della ricorrente – Inammissibilità della questione.

aveva chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere. In proposito si rinvia a C. SALAZAR, *L'ord. n. 385 del 2006 della Corte costituzionale: tutto è cambiato nel giudizio in via principale perché nulla cambi nel controllo sulle leggi regionali siciliane?*, in *Giur. cost.* 2006, spec. 4040 ss.

⁴⁶ V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1956, 654.

ORDINANZA 13 novembre 2014, n. 257 – Pres. Napolitano – Rel. Carosi – Regione autonoma Valle d’Aosta (avv. Marini), Regione siciliana (avv. Chiapparone), Regione autonoma Trentino-Alto Adige (avv. Falcon), Province autonome di Bolzano (avv. Ferrari) e di Trento (avv. Falcon) c. Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Palmieri) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Giudizio in via principale – Art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 – Denunciata violazione degli artt. 3, 5, 117, comma 3, e 6, 118, 119, 120 Cost., anche in relazione all’art. 10 della l. cost. n. 3/2001 nonché di svariate disposizioni dei rispettivi Statuti speciali – Deposito in Udienza del verbale di deliberazione di un Accordo tra lo Stato e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige nonché le Province di Bolzano e di Trento con contestuale richiesta di rinvio – Richiesta di trattazione immediata di una delle altre ricorrenti – Opportuna contestuale discussione dei ricorsi, previa valutazione per la citata Regione e per le due Province di riesame dell’interesse al ricorso – Rinvio delle cause a nuovo ruolo.

SENTENZA 20 novembre 2014, n. 258 – Pres. Napolitano – Rel. Coraggio – Regione Campania (avv. Caravita di Toritto) c. Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Gentili) – *Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni* – Ord. TAR Campania – *Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*.

Rifiuti – d.P.C.M. 16 febbraio 2012 – Trasferimento alla Regione Campania della proprietà del termovalorizzatore di Acerra, con l’individuazione della provvista finanziaria pari a euro 355.550.510,84 a valere sul fondo per lo sviluppo e la coesione (FCS) – già fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) – 2007/2013 – Ricorso per conflitto di attribuzioni della Regione Campania – Asserita violazione degli artt. 3, 41, 42, 97, 114, 117, 118 Cost. e del principio di leale collaborazione – Accettazione da parte della Regione, in corso di causa, del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore e della circostanza per cui la provvista per il pagamento del prezzo risulta attinta dal FCS – Fondatezza dell’eccezione d’improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse sollevata dallo Stato – Improcedibilità del conflitto.

Fonti del diritto – Art. 3, comma 4, del d.l. 15 maggio 2012, n. 59 convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della l. 12 luglio 2012, n. 100 – Asserita legificazione del d.P.C.M. 16 febbraio 2012 nella parte in cui dispone il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore di Acerra – Denunciata violazione degli artt. 3, 24, 42, 113, 117, 119 e 120 Cost. con riferimento al principio di leale collaborazione – Legge provvedimento che incide sulla tutela giurisdizionale della Regione, ingenerando,

nei suoi confronti, una disparità di trattamento rispetto alla generalità dei soggetti dell'ordinamento non destinatari di tale tipo di normazione – Eroneità del presupposto interpretativo da parte del giudice *a quo* – Trasferimento dominicale del bene come mero presupposto esterno della disposizione legislativa, non come contenuto precettivo – Assenza di rinvio recettizio all'atto amministrativo, anche alla luce dei criteri interpretativi individuati dalla giurisprudenza costituzionale (C. cost. 311/1993; 80/2013) – Eventuale annullamento in sede giurisdizionale del d.P.C.M. cit. rende privo di causa l'avvenuto pagamento del bene, senza però alcuna interferenza con il disposto normativo e con il correlato potere legislativo – Manifesta inammissibilità della questione proposta.

All'incrocio tra un conflitto improcedibile e una presunta legificazione: c'è ancora spazio per la leale collaborazione tra Stato e Regioni?

di GIUSEPPE ARCONZO

1. Norme contenute in almeno quattro decreti-legge, poi modificate dalle rispettive leggi di conversione, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tre delibere regionali, due decisioni della Corte costituzionale del 2013: questa è l'intricata matassa che occorre sbrogliare per provare a comprendere i profili più significativi della sentenza della Corte costituzionale n. 258 del 2014, che ha contestualmente risolto una questione di costituzionalità sollevata in via incidentale dal TAR Lazio e un conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni promosso dalla Regione Campania.

L'estrema complessità del caso impone, prima di procedere all'esame degli aspetti più interessanti della sentenza, di ricordarne la genesi, legata alla gestione emergenziale dello smaltimento dei rifiuti in Campania ed in particolare al trasferimento della proprietà del termovalorizzatore ubicato nel Comune di Acerra alla Regione Campania.

Lo «stato di emergenza» – che ha visto operare numerosi Commissari con poteri straordinari – venne dichiarato per la prima volta con il d.P.C.M. 11 febbraio 1994. Tale situazione, come noto, ha trovato la sua ragione di essere nei ritardi di pianificazione di preparazione di discariche idonee, nell'inappropriato trattamento dei rifiuti eseguito nei diversi impianti della Regione Campania e nei problemi legati alla costruzione di inceneritori e impianti di compostaggio¹. Solo con il d.-l. 30 dicembre 2009, n. 195, con-

¹ Così L. COLELLA, *La governance dei rifiuti in Campania tra tutela dell'ambiente e pianificazione del territorio. Dalla «crisi dell'emergenza rifiuti» alla «società europea del riciclaggio»*, in *Riv. Giur. Amb.* 2010, 497, cui si rinvia per una ricostru-

vertito con la legge 26 febbraio 2010, n. 26, si è posta ufficialmente fine allo stato di emergenza rifiuti, anche se successivamente non sono mancati momenti di forte criticità².

2. Tra le tante misure che, nel corso degli anni sono state approvate per arginare la situazione di crisi, interessa qui quella contenuta nel d.l. n. 23 maggio 2008, n. 90, recante *Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile*. L'art. 5, così come risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 123 del 2008, autorizzava infatti, proprio al fine di determinare il venir meno dall'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, l'esercizio del termovalorizzatore di Acerra, la cui costruzione era iniziata nel 2004 per poi essere sospesa e riprendere nell'estate del 2008³.

Successivamente, il d.l. 30 dicembre 2009, n. 195, a seguito delle modifiche apportate con la legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 26, disponeva il trasferimento di proprietà dell'impianto di termovalorizzazione alla Regione Campania, previa intesa tra lo Stato e la Regione stessa, o, in alternativa, ad un altro ente pubblico da definirsi o alla Presidenza del Consiglio. Il valore del trasferimento veniva determinato in 335 milioni di euro. L'art. 7 del d.l. prevedeva inoltre che entro il 31 dicembre 2011 il trasferimento sarebbe dovuto essere disposto da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La norma precisava che il prezzo dovesse essere però diminuito di una somma, al momento non quantificata, commisurata agli oneri di cui l'amministrazione avrebbe dovuto farsi carico nelle more del passaggio di proprietà⁴.

zione dettagliata degli eventi legati all'emergenza campana dei rifiuti. Con particolare riferimento alla situazione di Napoli, cfr. C. BASSU, *Emergenza rifiuti a Napoli: la doppia faccia della sussidiarietà*, in *Riv. Giur. Amb.* 2009, 403 ss.

² Basti pensare al d.l. 14 gennaio 2013, n. 1, recante *Disposizioni urgenti per il superamento di situazioni di criticità nella gestione dei rifiuti e di taluni fenomeni di inquinamento ambientale*, che nella premessa evidenzia la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni indispensabili per superare gravi situazioni di criticità nel ciclo della gestione dei rifiuti esistenti in varie zone del territorio italiano e, in particolare, nella Regione Campania.

³ I dati sono tratti dal sito internet del dipartimento della protezione civile: http://www.protezionecivile.gov.it/jcms/it/view_dossier.wp?sessionId=E93D14EF2D54E8EC0E543FCBB14EEE24?contentId=DOS20868. Cfr. sul punto l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3745 del 5 marzo 2009.

⁴ Più precisamente, si trattava del canone di affitto corrisposto nei dodici mesi antecedenti al trasferimento; delle somme comunque anticipate e delle somme relative agli interventi effettuati sull'impianto finalizzati al continuo e corretto funzionamento dell'impianto fino al trasferimento di proprietà.

Su queste due norme il TAR Lazio e il Consiglio di Stato, aditi dal proprietario dell'impianto che lamentava la lesione del diritto di proprietà, avevano sollevato – rispettivamente con un'ordinanza del dicembre 2010 e una del settembre 2011 – questione di legittimità costituzionale ipotizzando la violazione degli articoli 42 e 117, primo comma, Cost. e dell'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione EDU. In estrema sintesi, i giudici *a quibus* sostenevano infatti che le norme sopra illustrate non consentissero l'attribuzione al proprietario di un indennizzo corrispondente al valore di mercato del bene⁵. Contestualmente alla procedura giudiziaria, veniva però aperto un tavolo di trattative tra le parti volto a comporre bonariamente la controversia.

Successivamente, con l'art. 5 del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, il termine per il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore, sancito dall'art. 7 del d.l. 195 del 2009, veniva prorogato dal 31 dicembre 2011 al 31 gennaio 2012. Come si evince dalla relazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge, tale proroga si rendeva necessaria poiché le procedure propedeutiche al trasferimento dell'impianto non si erano ancora perfezionate e poiché il complesso contenzioso giudiziario pendente sull'impianto era in via di definizione.

In effetti, interveniva di lì a breve un accordo transattivo tra i proprietari dell'impianto e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Anche in ragione di questo accordo, oltre che delle norme sopravvenute rispetto al momento in cui le questioni erano state sollevate, la Corte costituzionale con ordinanza n. 297 del 2013 disponeva la restituzione degli atti al TAR Lazio e al Consiglio di Stato ai fini di una nuova valutazione della rilevanza della questione, che, presumibilmente in ragione dell'accordo raggiunto, non è però stata più sottoposta allo scrutinio della Corte.

3. L'intervenuto accordo, tra il dicembre 2011 e il gennaio 2012, tra la proprietà dell'impianto e la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha dunque costituito il primo elemento per l'adozione del provvedimento di trasferimento del termovalorizzatore.

Il secondo elemento va individuato nell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 25 gennaio 2012, n. 2, recante *Misure straordinarie e urgenti in materia ambientale*, con il quale la Regione Campania è stata autorizzata ad utilizzare le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 relative al Programma attuativo regionale, per l'acquisto del termovalorizzatore. La stessa norma disponeva contestualmente il trasferimento di tali risorse. Questa previsione non veniva convertita in legge dalla legge di conversione 24

⁵ L'Avvocatura dello Stato, in un Parere reso dal Comitato Consultivo e pubblicato in *Rass. Adv. Stato* 2012, 247-252, riteneva che la tesi dell'incostituzionalità potesse essere contestata in ragione della partecipazione dell'amministrazione agli oneri di completamento e della sollecita messa in funzione del termovalorizzatore.

marzo 2012, n. 28, ma era stata comunque reintrodotta nel d.-l. 2 marzo 2012, n. 16. La legge n. 28 del 2012 prorogava inoltre ulteriormente il termine per il passaggio di proprietà del termovalorizzatore dal 31 gennaio 2012 al 30 giugno 2012.

Nelle more della vigenza dell'art. 1, comma 4, del d.-l. n. 2 del 2012, la Regione Campania, pur esprimendo parere favorevole al trasferimento della proprietà del termovalorizzatore, riteneva di non poter però accordare l'intesa prescritta dall'art. 7 del d.-l. n. 195 del 2009. La Regione riteneva infatti di non poter utilizzare le risorse comprese nel Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013, in quanto tali risorse erano già state destinate dalla Regione stessa ad altre emergenze del territorio. Tesi questa, contestata dalla Ragioneria generale dello Stato che invece evidenziava la presenza di adeguata disponibilità finanziaria sulle risorse del fondo⁶.

Il problema della mancata intesa veniva però di fatto risolto, se si può dir così, dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, che all'art. 61, comma 3, introduceva una disposizione secondo cui, «per gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario», il Consiglio dei Ministri poteva, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, adottare unilateralmente l'atto stesso per il quale l'intesa, pur prevista, non era stata raggiunta.

La norma citata, che verrà poi dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte n. 39 del 2013⁷, consentì pertanto allo Stato di adottare il decreto ministeriale 16 febbraio 2012, con il quale «la proprietà del termovalorizzatore [...] è trasferita dalla società proprietaria dell'impianto alla Regione Campania al prezzo di € 355.520.240,84». Il decreto precisava inoltre che gli oneri sarebbero stati coperti con le «risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007/2013 relative al Programma attuativo regionale per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra, che presenta la necessaria disponibilità, oltre che con eventuali contributi da riconoscere alla Regione Campania in dipendenza del trasferimento».

⁶ I dati indicati si deducono dalle premesse al d.P.C.M. del 16 febbraio 2012, di cui si dirà subito nel testo.

⁷ La Corte evidenziò in quell'occasione come, quando siano prescritte intese forti, il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima l'assunzione unilaterale del provvedimento. Inoltre, il semplice decorso del tempo – previsto dalla norma come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato – prescinde per sua natura completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione: sul punto cfr. R. ROMBOLI, *In tema di competenza legislativa concorrente*, in *Foro it.* 2014, I, 1041; V. PICALARGA, *La leale collaborazione ancora di fronte alla Corte. Nota a Corte costituzionale, sent. n. 39 del 2013*, in www.forumcostituzionale.it.

Il decreto in questione è stato impugnato dalla Regione Campania sia davanti alla Corte costituzionale sia di fronte al TAR Lazio.

4. Come si accennava all'inizio, la sentenza n. 258 del 2014 non si limita a risolvere il conflitto di attribuzioni tra enti, ma costituisce anche l'esito della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio con una ordinanza dell'ottobre 2013, su una norma entrata in vigore successivamente alla proposizione del conflitto.

Infatti, pochi giorni dopo l'adozione del d.P.C.M. del 16 febbraio 2012, l'art. 12 del già citato d.-l. n. 16 del 2012 – oltre ad autorizzare nuovamente la Regione Campania ad utilizzare le risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013 per l'acquisto del termovalorizzatore e a disporre il trasferimento delle risorse stesse – introduceva, nella sua versione originaria, una norma che escludeva dalla soglia massima delle spese effettuabili annualmente dalla Regione Campania le sole spese sostenute per il termovalorizzatore di Acerra diverse da quelle necessarie all'acquisto del termovalorizzatore stesso. Ciò comportava dunque che la cosiddetta «nettizzazione», che consente di escludere alcune spese dalla definizione del patto di stabilità interno delle Regioni⁸, operasse solo parzialmente e finisse per penalizzare le politiche economiche della Regione.

Nel corso del procedimento di conversione in legge, la norma appena citata veniva però significativamente modificata, così da consentire che tutte le spese per il termovalorizzatore di Acerra venissero escluse dalla soglia del Patto di stabilità interno.

Preso atto di ciò, con delibera di giunta n. 174 del 4.4.2012, la Regione Campania dichiarava di «accedere alla possibilità del trasferimento della proprietà dell'impianto di termovalorizzazione di Acerra [...], subordinando il perfezionamento della volontà espressa al verificarsi della condizione della conversione definitiva del decreto-legge n. 16 del 2012 con le modifiche approvate».

Circostanza che effettivamente si verificherà all'entrata in vigore della legge 26 aprile del 2012, n. 44, con cui è stato convertito il d.-l. n. 16 del 2012: ai sensi dell'art. 12, comma 11, del citato d.-l.⁹, la somma utilizzata per il pagamento del termovalorizzatore non doveva essere computata ai fini della valutazione del rispetto del patto di stabilità.

Di conseguenza, la Regione Campania, con d.G.R. n. 240 del 15 maggio 2012, evidenziando come si fossero verificati i presupposti per la rinuncia ai

⁸ Cfr. l'art. 32, della legge n. 183 del 2011.

⁹ La norma introduceva una lettera *n)-ter* al comma 4 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011, che elenca le somme che vanno escluse dal calcolo relativo al patto di stabilità interno delle Regioni. Sul patto di stabilità interno e l'autonomia regionale, cfr., nella giurisprudenza costituzionale, le sentenze nn. 237 del 2009, 284 del 2009, 155 del 2011, 139 del 2012 e 138 del 2013.

ricorsi proposti dinanzi alla Corte costituzionale e al TAR Lazio, deliberava di accedere al trasferimento, di provvedere al pagamento dell'impianto e di rinunciare ai citati ricorsi.

5. Il contenzioso, che sembrava potersi risolvere all'esito della conversione del d.l. n. 16 del 2012, trovava invece nuova linfa con l'entrata in vigore – lo stesso giorno in cui la Regione Campania decideva di abbandonare il contenzioso – del d.l. 15 maggio 2012, n. 59, recante *Disposizioni urgenti per il riordino della protezione civile*.

L'art. 3, comma 4, del citato d.l., infatti, «tenuto conto della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 16 febbraio 2012», interveniva sulla situazione pregressa e disponeva che le risorse necessarie per l'acquisto del termovalorizzatore di Acerra venissero trasferite direttamente dal Ministero per lo sviluppo economico a coloro che, fino al febbraio del 2012, erano stati i proprietari dell'impianto. Contestualmente, si prevedeva una «corrispondente riduzione dei limiti di spesa di cui al patto di stabilità della Regione Campania». In questo modo, svaniva nuovamente quell'effetto di «nettizzazione» di cui si è detto sopra.

A fronte di ciò, la Regione Campania adottava una nuova delibera (d.G.R. n. 241 del 21 maggio 2012), con la quale veniva parzialmente revocata la precedente d.G.R. n. 240 e veniva invece confermata la volontà di proseguire il contenzioso instaurato sia di fronte al TAR che di fronte alla Corte costituzionale per l'annullamento del d.P.C.M. del 16 febbraio 2012.

All'esito del procedimento di conversione del decreto-legge, avvenuto con legge 12 luglio 2012, n. 100, l'art. 3, comma 4, del d.l. non conteneva più alcun riferimento alla riduzione dei limiti di spesa sul Patto di stabilità, limitandosi a disporre il pagamento diretto da parte del Ministero dell'Economia agli ex proprietari. Proprio nei confronti dell'art. 3, comma 4, del d.l. 59 del 2012, si appuntano le censure prospettate dal TAR nell'ordinanza di rimessione esaminata dalla Corte nella pronuncia in commento.

Va però detto che la stessa legge n. 100 del 2012 introduceva un nuovo comma 4-*bis* all'art. 3 del d.l. n. 59 del 2012 che mutava nuovamente la situazione prima descritta: i limiti di spesa di cui al patto di stabilità interno venivano ridotti non dell'intera cifra trasferita, ma soltanto di una parte, pari a € 138 milioni di euro. All'esito di tale intervento, la nettizzazione non veniva quindi più azzerata, ma soltanto consistentemente ridotta.

6. Ricostruita così l'intricatissima vicenda, che risulta adeguatamente rappresentativa del caos che attraversa attualmente l'ordinamento giuridico italiano, è ora possibile sintetizzare i profili di interesse della sentenza sia con riferimento al ricorso per conflitto che al giudizio di costituzionalità in via incidentale.

Con riferimento al conflitto, la Regione ricorrente evidenziava come il d.P.C.M. del 16 febbraio 2012 ledesse innanzitutto gli articoli 114, 117, 118 e 41 della Costituzione: la Regione lamentava infatti che l'atto con cui era

stata trasferita la proprietà del termovalorizzatore di Acerra fosse stato adottato dallo Stato nell'assenza di titoli competenziali, oltre che comprimendo l'autonomia negoziale della Regione stessa. In secondo luogo, la Regione lamentava la violazione dell'art. 119 Cost. e dell'autonomia finanziaria della stessa. La decisione presa dallo Stato di destinare alcune risorse regionali all'acquisto del termovalorizzatore avrebbe infatti comportato una modifica delle scelte – già programmate dalla Regione – relative alla ripartizione delle risorse stesse. Ancora, veniva eccepito che l'adozione in via unilaterale dell'atto di trasferimento della proprietà del termovalorizzatore avrebbe determinato la lesione del principio di leale collaborazione. Infine, si adduceva il mancato rispetto degli articoli 3 e 97 della Costituzione¹⁰.

Il conflitto è stato dichiarato però improcedibile in ragione del venir meno dell'interesse allo stesso nei termini disegnati dal ricorso.

La Corte ha infatti ritenuto dirimente l'accettazione da parte della Regione – con le due d.G.R. sopra ricordate, la n. 174 e la n. 250 del 2012 – del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore e del prelievo delle risorse dal Fondo per lo sviluppo e coesione 2007-2013. Nessun rilievo è stato invece attribuito dalla Corte alla circostanza lamentata dalla Regione nella terza delibera, la n. 241 del maggio 2012, in merito alla mancata nettizzazione delle somme.

La decisione della Corte, sotto questo profilo, appare condivisibile. Come si evince dal ricorso per conflitto di attribuzione, oggetto delle doglianze regionali era l'imposizione dell'obbligo di acquisto della proprietà dell'impianto in assenza dell'intesa e l'individuazione delle necessarie risorse economiche. Nulla si diceva in merito all'incidenza di tale risorse rispetto al piano di stabilità. E, d'altra parte, ciò sarebbe stato impossibile, posto che lo stesso d.P.C.M. nulla disponeva sul punto. Come si è ricostruito in precedenza, in effetti, saranno il d.l. n. 59 del 2012 e la successiva legge di conversione n. 100 del 2012 a disciplinare l'aspetto della nettizzazione: si tratta di atti successivi alla proposizione del ricorso, che dunque non avrebbe in alcun modo potuto tenerne conto¹¹.

Tutt'al più, e anche la Corte lo evidenzia, può segnalarsi come, al fine di poter giudicare la legittimità dell'aspetto relativo alla mancata nettizzazione, sarebbe stato necessario che la Regione si fosse fatta carico di solle-

¹⁰ La Regione inoltre chiedeva alla Corte di provvedere all'autoremissione della questione di costituzionalità su alcune delle norme illustrate che, secondo la Regione stessa, costituivano il fondamento giuridico del d.P.C.M. e che dunque obbligavano la Regione all'acquisto della proprietà del termovalorizzatore.

¹¹ Nessuna incidenza potevano avere in questa prospettiva neppure le questioni di legittimità costituzionale per le quali la Regione aveva richiesto alla Corte di procedere all'autoremissione: infatti, una volta acquisito il consenso sull'acquisto della proprietà e sull'individuazione delle risorse, anche le norme che, secondo la Regione, fondavano il d.P.C.M., perdono la loro rilevanza ai fini del giudizio.

vare questione di legittimità costituzionale sulla norma contenuta nel d.l. 59 del 2012. Circostanza, questa che però non si è verificata e che di conseguenza ha impedito alla Corte di esaminare le doglianze della Regione.

7. Nonostante la decisione appaia formalmente ineccepibile, la lettura della sentenza, se effettuata tenendo presente l'evoluzione dei fatti descritta, conduce a qualche riflessione critica in merito all'attuale assetto dei rapporti tra Stato e Regioni.

Questa pronuncia testimonia infatti in modo esemplare a quali picchi di conflittualità e tensione possa giungere il rapporto tra le autonomie regionali e lo Stato.

Non può in effetti non cogliersi una certa spregiudicatezza da parte dello Stato nell'utilizzo di tutti gli strumenti e gli espedienti utili al conseguimento dell'obiettivo non condiviso dalla Regione.

Si pensi al frenetico mutamento delle norme, coincidente con le diverse reazioni della Regione, e soprattutto si pensi all'adozione di una norma, quale l'art. 61 del d.l. 1. 5 del 2012, che ha permesso – illegittimamente, come testimonia la sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della stessa e come già i precedenti della Corte potevano lasciare presagire¹² – l'adozione unilaterale di un atto per il quale era prescritta un'intesa mai raggiunta.

Un atteggiamento che, dunque, pare tutt'altro che essere ispirato da quel principio di leale collaborazione¹³ che, come evidenziato da parte della dottrina, ha una rilevanza generale che va anche oltre rispetto a quanto previsto dalla Costituzione¹⁴ e all'applicazione del meccanismo della chiamata

¹² Cfr., ad esempio, Corte cost. n. 165 del 2011, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 1, del d.l. 8 luglio 2010 n. 105, convertito, con modificazioni, dalla l. 13 agosto 2010 n. 129, nella parte in cui prevedeva che il governo, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa su interventi urgenti ed indifferibili, connessi alla trasmissione, alla distribuzione e alla produzione dell'energia e delle fonti energetiche che rivestono carattere strategico nazionale, decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la Regione o la Provincia autonoma interessata per il raggiungimento dell'intesa, potesse definire le questioni oggetto dell'intesa prescritta, con deliberazione motivata del consiglio dei Ministri, cui fosse stato invitato a partecipare il presidente della Regione o della Provincia autonoma interessata. A commento di tale decisione si veda G. RAZZANO, *La Corte costituzionale circoscrive i poteri di alcune «recenti figure» di commissario straordinario e distingue fra potere sostitutivo e attrazione in sussidiarietà*, in *Giur. It.* 2012, 765 ss. Ancora con riferimento all'incostituzionalità di norme volte a sottovalutare la necessità dell'intesa, cfr., *ex multis*, Corte cost., n. 163 del 2012, n. 179 del 2012.

¹³ Si noti, per inciso, che proprio con la sentenza n. 39 del 2013 la Corte aveva ritenuto che il principio di leale collaborazione era stato violato dalla norma posta a fondamento del d.P.C.M. oggetto del conflitto.

¹⁴ S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni* 2004, 579.

in sussidiarietà¹⁵. Siamo infatti in presenza di quello che dovrebbe essere il baricentro del sistema¹⁶ e dovrebbe caratterizzare i rapporti tra Stato e Regioni al fine di «conciliare armoniosamente tra loro due valori apparentemente antitetici, ma in realtà complementari, quali l'unità e l'autonomia»¹⁷.

Avrebbe potuto la Corte costituzionale fare o dire altro?

Forse, al di là del dispositivo, poteva essere spesa nella motivazione qualche parola, proprio in omaggio al doveroso rispetto del citato principio collaborativo, volta a censurare le modalità con cui lo Stato era giunto all'obiettivo del trasferimento di proprietà del termovalorizzatore¹⁸.

Come però rilevato, oltre che da parte della dottrina che più di recente si è occupata del tema, anche dall'attuale Presidente della Repubblica quando ancora rivestiva la carica di giudice costituzionale¹⁹, occorre tenere conto del fatto che il principio della leale collaborazione pare incontrare oggi una evidente fase di recessione²⁰, nel più generale contesto, anche politico, di ridimensionamento dei poteri delle autonomie regionali²¹. Ciò è a maggior ragione vero quando, come nel caso in questione,

¹⁵ Sul punto, cfr. di recente C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni 2011*, 469 ss., che evidenzia bene la difficoltà di ricostruire in modo certo la giurisprudenza costituzionale sugli strumenti collaborativi anche con riferimento alla chiamata in sussidiarietà.

¹⁶ Così G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni 2011*, 249.

¹⁷ M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni 2013*, 994.

¹⁸ Se ne veda un esempio nella successiva sentenza n. 87 del 2015, punto 5.2 del considerato in diritto.

¹⁹ S. MATTARELLA, *Indirizzo di saluto al seminario svoltosi a Roma il 13 giugno 2013 presso l'ISSIRFA e ora pubblicato in S. MANGIAMELI (a cura di), Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano 2014, secondo cui «In tempi più recenti, tuttavia, la Corte, con alcune pronunce, ha temperato il modello cooperativo introducendo il criterio della prevalenza, al fine di meglio tutelare, laddove siano ravvisabili, interessi insuscettibili di frazionamento».

²⁰ F. BENELLI, *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni 2012*, 623 ss.; M. MANCINI, *La resistibile ascesa cit.*, 947 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. in particolare la sentenza n. 33 del 2011, che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'intero d.lgs. 15 febbraio 2010 n. 31, per non avere lo Stato, in pretesa violazione del principio di leale collaborazione, acquisito il parere della Conferenza Unificata. Su questa decisione, parte della dottrina (cfr. A. STERPA, *Un parere «artificiale»: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n.33*, in *Federalismi.it*, 6/2011) ha evidenziato in modo molto critico l'atteggiamento assunto dalla Corte.

²¹ Cfr. sul punto E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa* (febbraio 2014), in <http://www.issirfa.cnr.it/7433,908.html>.

sulla concreta vicenda incidono interessi legati alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso dell'amministrazione pubblica²².

In questa ottica, allora, anche la decisione di questo conflitto pare configurarsi come una ulteriore testimonianza, nella giurisprudenza costituzionale, della perdita di centralità dei meccanismi collaborativi e, più in generale, della svalutazione del ruolo che la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione aveva attribuito alle Regioni.

8. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio sull'art. 3, comma 4 del d.-l. n. 59 del 2012, è stata invece dichiarata manifestamente inammissibile per erroneità del presupposto interpretativo.

Come si è già avuto occasione di rilevare in precedenza, l'art. 61, comma 3, del d.-l. n. 5 del 2012, aveva disposto che il Consiglio dei Ministri fosse autorizzato, in alcuni casi particolari, ad adottare unilateralmente atti per i quali era stata invece richiesta l'intesa con le Regioni. Secondo il giudice *a quo*, questa norma costituiva il fondamento normativo del d.P.C.M. del 16 febbraio 2012.

Poiché, però, la sentenza n. 39 del 2013 della Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 61, comma 3, del d.-l. 5 del 2012, ecco che, nella ricostruzione effettuata dal giudice *a quo*, tale incostituzionalità avrebbe travolto anche il d.P.C.M. in questione.

Dunque, secondo il TAR Lazio, il d.P.C.M. del 16 febbraio, «in quanto tale», non sarebbe più esistito nell'ordinamento giuridico.

Il suo contenuto, però, sarebbe tornato a rivivere – questa volta con forza di legge – proprio grazie all'art. 3, comma 4, del decreto-legge n. 59 del 2012, che avrebbe realizzato il cosiddetto effetto di legificazione. Nell'interpretazione del giudice remittente, tale norma, richiamando la deliberazione contenuta proprio nel d.P.C.M. del 16 febbraio 2012 e disponendo contestualmente il trasferimento diretto delle risorse agli ex proprietari dell'impianto, avrebbe infatti attribuito valore di legge al contenuto del d.P.C.M. stesso.

In considerazione di ciò, il giudice *a quo* sollevava questione di legittimità costituzionale sull'art. 3, comma 4, del d.-l. n. 59 del 2012 ritenendo che esso avrebbe violato – per ragioni non dissimili a quelle prospettate dalla Regione nel ricorso per conflitto sopra descritte, e alle quali si può rimandare (cfr. § 6) – gli articoli 42, 117, 119 e 120 Cost.

In subordine, inoltre, il TAR Lazio chiedeva alla Corte costituzionale di verificare la costituzionalità dell'intervenuta legificazione del d.P.C.M. del

²² In tal senso si veda la relazione del Presidente Criscuolo sulla giurisprudenza costituzionale del 2014, in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/R2015_Criscuolo.pdf, p. 11.

16 febbraio del 2012 con particolare riferimento al fatto che essa avrebbe comportato l'impossibilità di sottoporre il d.P.C.M. stesso al controllo giurisdizionale, con la conseguente violazione degli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione.

Come accennato, l'interpretazione effettuata dal giudice *a quo* non è stata condivisa dalla Corte costituzionale che ha ritenuto che la norma impugnata non contenesse alcun rinvio di carattere recettizio e non producesse quindi alcun effetto di novazione della fonte originaria.

In particolare, la Corte ha ritenuto che l'art. 3, comma 4, del d.l. n. 59 del 2012 non avesse ad oggetto il trasferimento della proprietà dell'impianto («il trasferimento domenicale non entra nella struttura precettiva della norma», scrive testualmente la Corte) ma esclusivamente il trasferimento del corrispettivo ai precedenti proprietari.

A questo approdo interpretativo, secondo la Corte, non osta la circostanza che la norma in questione richiami il d.P.C.M. del febbraio del 2012 con il quale il trasferimento della proprietà era stato effettivamente disposto.

Per giustificare il mancato effetto di legificazione, la Corte richiama quanto affermato in alcuni precedenti ed in particolare nella nota sentenza n. 85 del 2013, che aveva deciso il caso ILVA. In quell'occasione, la Corte ritenne infondata la tesi secondo cui vi sarebbe stata «una legificazione dell'AIA riesaminata²³». In modo non dissimile da quanto statuito nella decisione che qui si commenta, la Corte evidenziò allora come il provvedimento amministrativo, in quanto atto semplicemente presupposto dell'atto legislativo, rimanesse esterno rispetto ad esso²⁴.

²³ L'Autorizzazione integrata ambientale è il provvedimento amministrativo che autorizza l'esercizio di una determinata impresa o attività a determinate condizioni e al rispetto di alcune prescrizioni. Per una ricostruzione dei fatti e delle problematiche giuridiche sottese al decreto-legge n. 207 del 2012 e alla vicenda ILVA, cfr., R. BIN, *L'ILVA e il soldato Baldini*; A. MORELLI, *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*; D. PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso ILVA*; e, volendo, G. ARCONZO, *Note critiche sul «decreto-legge ad ILVAM», tra legislazione provvedimentoale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*; nonché ID., *Il decreto-legge «ad ILVAM» approda alla Corte Costituzionale: osservazioni preliminari al giudizio di costituzionalità*, tutti in *Dir. Pen. Cont., Riv. Trim.*, 1/2013. Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013, cfr., *ex multis*, M. MASSA, *Il diritto del disastro. Appunti sul caso ILVA*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2013, E. VIVALDI, *Il caso ILVA: la «tensione» tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, in www.federalismi.it, 15/2013; L. GENINATTI SATÈ, *«Caso ILVA»: la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁴ Il concetto del «richiamo per presupposizione» è contenuto in S. FOIS, *Rinvio, recezione e riserva di legge*, in *Giur. Cost.* 1966, 580.

Come ancora si legge nella sentenza n. 85 del 2013, «la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto l'esistenza di una presunzione di rinvio formale agli atti amministrativi, ove gli stessi siano richiamati in una disposizione legislativa, tranne che la natura recettizia del rinvio stesso emerga in modo univoco dal testo normativo; circostanza, questa, che non ricorre necessariamente neppure quando l'atto sia indicato in modo specifico dalla norma legislativa». La Corte richiama poi un altro suo recente precedente, la sent. n. 80 del 2013, nella quale aveva ricordato come «l'effetto [novatrice della fonte] – che produce una forma di recezione o incorporazione della norma richiamata in quella richiamante – non può essere riconosciuto a qualsiasi forma di rimando, ma è ravvisabile soltanto quando la volontà del legislatore di recepire mediante rinvio sia espressa oppure sia desumibile da elementi univoci e concludenti. Non è sufficiente rilevare che una fonte ne richiama testualmente un'altra, per concludere che la prima abbia voluto incidere sulla condizione giuridica della seconda o dei suoi contenuti»²⁵.

9. La Corte costituzionale si pone dunque in linea di continuità con la sua precedente giurisprudenza²⁶.

Sotto questo aspetto, può però notarsi come la Corte abbia curiosamente ommesso di fare riferimento alla sentenza n. 250 del 2014, decisione depositata solo qualche giorno prima rispetto a quella in commento, ma che presentava qualche profilo di novità rispetto alla giurisprudenza costituzionale fino ad allora succedutasi sul tema della legificazione e del rinvio recettizio o formale ad altre fonti.

Non è in realtà il principio affermato nella sentenza n. 250 del 2014 ad essere innovativo rispetto alla giurisprudenza precedente: la Corte evidenzia infatti come, in definitiva, al fine di accertare la natura – recettizia o formale – del rinvio, occorra desumere l'intento del legislatore, ricordando che, in caso di rinvio, «nel solco tracciato dalla dottrina tradizionale²⁷, an-

²⁵ Su tale decisione cfr. le osservazioni di P. VERONESI, *Ancora sulla distinzione tra rinvio recettizio (dalla legge al regolamento) e diritto vivente di origine regolamentare*, in *Giur. Cost.* 2013, 1359 ss.

²⁶ Una più ampia e completa ricostruzione della giurisprudenza costituzionale sul tema può leggersi in M. MASSA, *Regolamenti amministrativi e processo*, Napoli 2011, 185 ss.

²⁷ Il riferimento sembra essere in modo particolare a S. FOIS, *Rinvio, recezione e riserva di legge* cit., 574 ss., ed in particolare 591-592, alla cui impostazione la giurisprudenza costituzionale pare in larga parte essersi ispirata. La questione era stata in precedenza analizzata con riferimento alle leggi regionali recettizie: cfr., ad esempio, C. MORTATI, *Recezione di leggi statali nella Regione e decentramento interno delle funzioni amministrative regionali*, in *Giur. Cost.* 1959, 644 ss.; e C. LAVAGNA, *Sulle leggi regionali recettizie*, in *Giur. Cost.* 1959, 652 ss., che evidenziava come le modalità con cui le leggi possono richiamare altre norme siano molto numerose, e che quindi non tutto possa ricondursi al noto binomio rinvio formale o recettizio.

che la Corte ha ritenuto operante una presunzione di rinvio [soltanto] formale». Questo determina dunque che, per comprendere se il legislatore abbia voluto effettivamente attribuire alla disposizione richiamata dalla legge un rango superiore, occorre accertare la presenza di elementi che consentano di superare tale presunzione.

Il *quid pluris* della sentenza n. 250 del 2014 va invece individuato nella circostanza che ha visto la Corte ricorrere ad una dettagliata analisi dei lavori preparatori, e non del solo testo di legge, al fine di verificare la volontà del legislatore.

Nella decisione qui in commento, un simile sforzo non si rinviene: come si è visto, la Corte liquida la questione con poche battute, affermando che il d.P.C.M. del febbraio 2012 che disponeva il trasferimento della proprietà del termovalorizzatore è un mero presupposto esterno della norma, ma che esso non entra nella struttura precettiva della norma stessa.

Una maggiore attenzione della Corte poteva essere richiesta anche dalla circostanza che, rispetto ad alcuni dei precedenti evocati nella stessa decisione in commento, il rinvio non concerneva qui un testo regolamentare o «un complesso di norme non meglio disciplinate»²⁸, ma un provvedimento che conteneva due sole specifiche prescrizioni, vale a dire il passaggio della proprietà del termovalorizzatore e l'individuazione delle risorse a tal fine necessarie. In effetti, in casi come questi, la configurazione del rinvio come formale non è necessitata²⁹, come si desume anche dall'orientamento costante della Corte secondo cui «il rinvio materiale richiede che il richiamo sia indirizzato a norme determinate ed esattamente individuate dalla stessa norma che lo effettua»³⁰.

Nonostante ciò, la scelta della Corte costituzionale deve essere condivisa: il testo della norma oggetto rende evidente che il legislatore, con l'art. 3, comma 4, del d.-l. 59 del 2012, abbia semplicemente «tenuto conto della deliberazione» di cui al d.P.C.M. del febbraio 2012. Pare difficile rinvenire in ciò un qualcosa di diverso da un presupposto esterno alla norma. D'altra parte, come segnalato dalla dottrina, «occorre evitare di identificare *sic et simpliciter* in ogni richiamo operato dalla legge a fonti secondarie una vo-

²⁸ Così, in particolare, la sentenza n. 311 del 1993 e l'ordinanza n. 484 del 1993. Va tra l'altro osservato che con la sentenza n. 344 del 2010, la Corte ha riconosciuto, senza particolari precisazioni, la natura di un rinvio recettizio nell'art. 3, comma 16, della legge della Regione Puglia n. 40 del 2007 che disponeva che «la realizzazione dei parchi eolici è disciplinata dalle direttive di cui al Regolamento 4 ottobre 2006, n. 16».

²⁹ In dottrina, cfr. S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in www.federalismi.it, n. 11/2013, 7-9 del *paper*.

³⁰ Cfr. di nuovo la sentenza n. 311 del 1993. Anche questo rilievo trova origine in S. FOIS, *Rinvio, recezione cit.*, 592.

lontà di novare tali fonti o comunque modificare la condizione giuridica dei loro contenuti»³¹.

In ultimo, può segnalarsi che la questione avrebbe potuto trovare un esito diverso se la norma fosse stata adottata a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 61, comma 3, del d.l. 5 del 2012 e con lo scopo di ovviare a detta declaratoria: ma così non è stato, poiché la sentenza in questione è intervenuta dopo oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 59 del 2012.

10. La sentenza della Corte costituzionale non mette comunque un punto finale all'intricata questione e toccherà dunque al TAR Lazio ritornare sulla stessa. Considerando che la vicenda si trascina ormai dal 2009, la situazione non può dirsi propriamente edificante. Non pare tra l'altro da escludere che il giudice amministrativo, proprio in virtù della decisione della Corte che ha ritenuto inesistente l'effetto di legificazione, possa annullare il d.P.C.M. del febbraio del 2012, ritenendolo, a seguito della sentenza n. 39 del 2013, privo del fondamento normativo. Questo determinerebbe il venire meno del trasferimento della proprietà del termovalorizzatore alla Regione Campania, con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe sia con riferimento al rapporto con i precedenti proprietari sia con riferimento al funzionamento e alla gestione dello stesso impianto.

Tutto ciò, in definitiva, testimonia ancora una volta che i rapporti estremamente conflittuali mal si conciliano, in ragione delle ricadute pratiche che essi possono determinare sulla vita quotidiana dei cittadini e degli operatori, con lo spirito che dovrebbe caratterizzare i rapporti tra Stato e Regioni. Da ultimo, questa vicenda conferma, ancora una volta, che la strada del contenzioso giudiziario non può e non dovrebbe sostituirsi a quella ricerca continua degli strumenti che innervano il principio di leale collaborazione. Principio che pure costituisce il cardine e il presupposto dell'architettura istituzionale e del nostro regionalismo, anche in questa fase di evidente crisi che caratterizza non solo le autonomie regionali, ma anche lo stesso disegno che il legislatore costituzionale del 2001 ha tracciato³².

SENTENZA 20 novembre 2014, n. 259 – Pres. Napolitano – Rel. Mattarella – Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Varone) c. Regione Veneto (avv. Barel e A. Manzi) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Tutela dei beni culturali – Art. 11, commi 1 e 2, legge Veneto 32/2013 – Asserita eliminazione del rispetto obbligatorio della sagoma dell'e-

³¹ M. MASSA, *Regolamenti amministrativi* cit., 188.

³² Cfr. sul punto le relazioni al convegno del Gruppo di Pisa di Bergamo del 2014, in www.gruppodipisa.it.

dificio preesistente negli interventi di ristrutturazione edilizia di beni culturali vincolati – Asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. – Applicabilità dell’art. 3, comma 1, lett. d), d.P.R. 380/2001 – Infondatezza.

Governo del territorio – Art. 11, commi 1 e 2, legge Veneto 32/2013 – Eliminazione del rispetto obbligatorio della sagoma dell’edificio preesistente negli interventi di ristrutturazione edilizia – Asserita violazione dell’art. 117, comma 3, Cost. – Avvenuta soppressione del vincolo della sagoma nella normativa statale – Infondatezza.

Processo costituzionale – Artt. 7, comma 1, e 10, comma 6, legge Veneto 32/2013, in materia di interventi di demolizione e ricostruzione – Asserita violazione dell’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. – Motivazione carente – Inammissibilità.

SENTENZA 20 novembre 2014, n. 260 – *Pres. Napolitano – Rel. Morrelli* – Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Salvatorelli) c. Regione Lombardia (avv. Marini) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Processo costituzionale – Legge della Regione Lombardia 19 febbraio 2014, n. 11, *Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività* – Avvenuta modificazione delle disposizioni impugnate ad opera della l.r. 24/2014, in senso soddisfacente delle ragioni del ricorrente – Cessazione della materia del contendere.

ORDINANZA 20 novembre 2014, n. 262 – *Pres. Napolitano – Rel. Cartabia* – *Giudizio per la correzione di errore materiale.*

Processo costituzionale – Correzione di errore materiale avvenuto nella sent. 190/2014 (Pres. Cons. Ministri c. Provincia di Bolzano).

SENTENZA 26 novembre 2014, n. 263 – *Pres. Napolitano – Rel. Coraggio* – Regione Basilicata (avv. Brancati) c. Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Fiengo) – *Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni.*

Consiglio regionale – Autonomia contabile – Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all’esercizio finanziario 2013 – Asserito utilizzo da parte della Corte dei conti, con riferimento alle spese di personale dei gruppi consiliari, di criteri individuati solo *ex post* – Avvenuta applicazione della legge regionale n. 31 del 2012 – Infondatezza.

Conflitto di attribuzioni – Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013 – Asserita violazione della normativa nazionale e regionale disciplinante la determinazione del costo massimo del personale dei gruppi – Mera denuncia di una errata interpretazione della disciplina legale della materia e non di una lesione della competenza costituzionale – Possibile impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti – Inammissibilità.

Conflitto di attribuzioni – Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2013 – Genericità della censura – Inammissibilità.

ORDINANZA 26 novembre 2014, n. 268 – *Pres.* Napolitano – *Rel.* Amato – Province autonome di Trento e Bolzano c. Pres. Cons. Ministri – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Processo costituzionale – Art. 2, comma 1-*bis*, d.-l. 225/2010 – Successiva rinuncia al ricorso, accettata dal resistente – Estinzione del processo.

SENTENZA 3 dicembre 2014, n. 269 – *Pres.* Napolitano – *Rel.* Cartabia – Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Gentili) c. Provincia autonoma di Trento (avv. Falcon) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.*

Coordinamento della finanza pubblica – Art. 16, comma 1, l.p. 18/2011 – Esclusione di certi contratti ai fini del calcolo della spesa complessiva per il personale appartenente al comparto autonomie locali e al comparto ricerca – Possibilità di superare il limite di cui all'art. 9, comma 1, d.-l. 78/2010, che è principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – Illegittimità costituzionale.

Processo costituzionale – Art. 17, comma 1, l.p. 18/2011 – Riconoscimento al personale del comparto ricerca delle progressioni di carriera maturate nel corso del 2010. – Asserita violazione dell'art. 9, comma 21, d.-l. 78/2010, che vieta di riconoscere effetti economici alle progressioni di carriera relative agli anni 2011, 2012 e 2013 – Inconferenza del parametro interposto – Inammissibilità.

Ordinamento civile – Art. 27, comma 4, l.p. 18/2011 – Affidamento alla giunta provinciale della funzione di formulare direttive all'Agenzia provinciale per la rappresentanza negoziale, in materia di aspettativa – Invasione della competenza statale in materia di ordinamento civile – Illegittimità costituzionale.

Processo costituzionale – Art. 27, comma 6, lett. c), l.p. 18/2011, in materia di dirigenza del servizio sanitario provinciale – Avvenuta abrogazione della disposizione impugnata – Cessazione della materia del contendere.

Appalti pubblici – Art. 51, comma 12, l.p. 18/2011, in materia di aggiornamento dei prezzi di progetto – Contrasto con l’art. 133, comma 8, d.lgs. 163/2006 – Effetto condizionante sull’autonomia negoziale, sia della stazione appaltante sia delle imprese interessate – Invasione della competenza statale in materia di ordinamento civile – Illegittimità costituzionale.

Tutela dell’ambiente – Art. 57, comma 4, l.p. 18/2011 – Previsione di una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi – Difformità dall’art. 208, comma 13, d.lgs. 152/2006 – Illegittimità costituzionale.

Tutela dell’ambiente – Art. 57, comma 5, l.p. 18/2011 – Previsione di una sanatoria per le violazioni commesse in materia di smaltimento di rifiuti non pericolosi, nel settore dello smaltimento delle terre e rocce da scavo – Competenza statale, in base agli artt. 266, comma 7, e 184-*bis* del codice dell’ambiente, a fissare la disciplina per la semplificazione amministrativa dell’utilizzazione dei materiali da scavo – Illegittimità costituzionale.

Processo costituzionale – Art. 77 l.p. 18/2011, che consente che l’incarico di direttore dell’Istituto cimbri di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente – Asserita violazione degli artt. 19, comma 6, e 28 d.lgs. 165/2001 – Inconferenza dei parametri invocati – Inammissibilità.

Minoranze linguistiche – Art. 77 l.p. 18/2011, che consente che l’incarico di direttore dell’Istituto cimbri di Luserna sia affidato anche a un soggetto privo dei requisiti per la nomina a dirigente – Asserita violazione degli artt. 3 e 97 Cost. – Infondatezza.

Processo costituzionale – Artt. 9, comma 5, 21, comma 11, e 51, commi 4, 9 e 18, l. Provincia di Trento 18/2011 – Successiva rinuncia al ricorso, accettata dal resistente – Estinzione parziale del processo.

Processo costituzionale – Individuazione parziale, nella delibera del Consiglio dei Ministri, dei parametri interposti invocati – Eccezione di inammissibilità – Possibilità, per la difesa tecnica, di integrare una sola parziale indicazione dei motivi di censura – Rigetto.

Processo costituzionale – Contraddittorietà dei parametri invocati – Eccezione di inammissibilità – Possibile afferenza della normativa impugnata

ad una pluralità di ambiti materiali – Possibilità di questioni alternative e dubitative – Rigetto.

SENTENZA 5 dicembre 2014, n. 275 – Pres. Criscuolo – Rel. Amato – Ord. TRGA di Trento – *Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*.

Elezioni – Art. 87, comma 1, lett. b), d.P.R. Trentino-Alto Adige/Südtirol 1 febbraio 2005, n. 1/L – Elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti – Attribuzione di un premio di maggioranza non subordinato al raggiungimento di una soglia minima di voti – Asserita violazione degli artt. 1, 3 e 67 Cost. – Analogia con l'art. 73, comma 10, d.lgs. 267/2000 – Ragionevolezza del premio di maggioranza, funzionale alle esigenze di governabilità dell'ente locale – Infondatezza.

Processo costituzionale – Eccezione di inammissibilità della questione per incostituzionalità della disciplina applicabile in caso di accoglimento – Distinzione tra i compiti del giudice *a quo* (che deve illustrare le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma di cui deve fare applicazione) e della Corte costituzionale (che deve interpretare la Costituzione e valutare le conseguenze che potrebbero derivare dall'eventuale accoglimento della questione) – Rigetto.

La Corte si pronuncia sulla legge del Trentino-Alto Adige per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale: una decisione di infondatezza prevedibile ma non scontata nelle motivazioni

di DIMITRI GIROTTO

1. Non si può dare torto a chi ha constatato come la sentenza in commento sia passata piuttosto inosservata, pur rappresentando un primo banco di prova sulla «tenuta» e sull'ambito di applicabilità dei principi (o di alcuni di essi) enunciati dalla Corte nella sentenza n. 1 del 2014 sulla legge per l'elezione delle Camere¹. Eppure, l'interrogativo sulle possibili ricadute della nota pronuncia della Corte – riguardante la legge n. 270/2005 – sui vigenti sistemi

¹ L'osservazione è di L. TRUCCO, *Materia elettorale: la Corte costituzionale tiene ancora la regia, anche se cambia la trama del film (riflessioni a margine della sentenza n. 275 del 2014)*, in www.giurcost.org. Al passaggio sotto silenzio della pronuncia citata può aver contribuito anche la circostanza per la quale l'udienza si è svolta in camera di consiglio.

elettorali delle Regioni e degli enti locali era già stato affrontato da una parte della dottrina, per quanto nessun autore avesse rilevato profili di insuperabili incompatibilità tra questi (i sistemi elettorali) e i principi affermati nella sentenza n. 1/2014².

La perentorietà della motivazione, con la quale la pronuncia in commento rimarca la «netta diversità» tra la legge per l'elezione delle Camere e la legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige – che invece il giudice remittente (senza compiere, ad avviso di chi scrive, uno sforzo argomentativo adeguato all'obiettivo) intendeva porre a raffronto – non sembrerebbe incoraggiare, a prima lettura, particolari approfondimenti critici; tuttavia, alcuni passaggi della motivazione non sembrano così scontati, e lo stesso può dirsi con riguardo al richiamo ad un precedente della Corte, rispetto al quale non sarebbero del tutto mancati i presupposti per un *distinguishing*. Nel contempo, la sentenza offre l'occasione per alcuni spunti di riflessione sulla «tenuta» della specifica potestà legislativa c.d. ordinamentale delle Regioni ad autonomia differenziata, per quanto attiene al più specifico ambito della disciplina elettorale degli enti locali.

2. Il giudice remittente prospetta il contrasto dell'art. 87, comma 1, lett. b), del decreto del Presidente della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol (*Testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali*) con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione. Il premio di maggioranza configurato dalla legge regionale, che nei Comuni con popolazione superiore a tremila abitanti assegna alle liste collegate al candidato sindaco vincente il 60 per cento dei seggi ove tale risultato non sia stato raggiunto all'esito del voto – e senza prevedere alcuna soglia minima oltre la quale far scattare il premio di maggioranza – sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza dei cittadini del voto, nonché con quello di rappresentanza democratica. La motivazione dell'ordinanza di rimessione, come detto non molto analitica, si concreta nella riproduzione pedissequa di alcuni passaggi contenuti nella sentenza della Corte n. 1/2014³.

² In questo senso, v. ad esempio, G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270 del 2005 e riforme della legge elettorale*, in www.confrontocostituzionali.eu, secondo il quale il sistema prefigurato dalla legge n. 81/1993, al quale è pressoché identico il sistema scrutinato dalla Corte nella sentenza in commento, prevede un meccanismo premiale che di configura «come un premio di governabilità, e non come premio di maggioranza in senso proprio». In riferimento soprattutto ai premi di maggioranza contenuti nelle leggi per l'elezione dei consigli regionali, ma con utili cenni anche alla pronuncia in commento, v. A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.* 2014, 4147 ss.

³ Cfr. Ordinanza TRGA di Trento n. 48/2014, in particolare punti 6, 7 e 8, laddove si sottolinea che il meccanismo premiale di cui alla legge regionale non sem-

Nel rigettare la questione, tre sono le ragioni che portano il giudice costituzionale ad escludere la sovrapposibilità della normativa regionale censurata alla disciplina delle elezioni di Camera e Senato, che la Corte ha «amputato» con la citata sentenza n. 1/2014: la diversità dell'organo da eleggere, la disciplina a doppio turno della elezione del sindaco rispetto al turno unico dell'elezione delle Camere, ed infine la dimensione del collegio elettorale.

Il primo elemento è, all'evidenza, il più solido, giacché in effetti la sentenza n. 1 del 2014 aveva rimarcato la tipicità ed infungibilità delle funzioni delle assemblee parlamentari, connesse anche alla garanzia della Costituzione, così distinguendo il Parlamento da «altre assemblee rappresentative di enti territoriali»⁴. Nelle parole della Corte, la compressione della rappresentatività delle assemblee parlamentari non è accettabile (anche) in ragione della assoluta peculiarità delle funzioni esercitate dalle Camere. Ma basterebbe questo assunto, ci si chiede, a chiudere ogni ragionamento? La risposta è ovviamente negativa, perché in caso contrario la Corte legittimerebbe l'impressione che la rappresentatività possa essere anche integralmente sacrificata negli organi elettivi degli enti locali, il che non pare corrispondere al pensiero del giudice delle leggi né, in ogni caso, ad una corretta lettura dell'art. 48 Cost., in base alla quale la pur prospettata divaricazione tra eguaglianza formale (in entrata) del voto ed eguaglianza sostanziale (in uscita) del medesimo non può essere estesa oltre certi limiti, come ha ricordato la Corte proprio nella pronuncia sulla legge n. 270/2005⁵. Si può affermare, in altri termini, che il test di ragionevolezza di un sistema elettorale possa e debba essere sempre compiuto, cambiando semmai il rigore dell'indagine in termini di valutazione del sacrificio della rappresentatività

bra in grado di assicurare del tutto la governabilità, poiché non scongiura il rischio che si formino coalizioni di liste disomogenee al solo scopo di ottenere il premio di maggioranza, salvo sciogliersi dopo le elezioni (argomento comune praticamente a qualunque sistema elettorale maggioritario, se il sistema elettorale non viene accompagnato da rigide norme sul funzionamento degli organi elettivi); perché il peso dei voti espressi per liste perdenti risulta assai inferiore di quello espresso alla lista o colazione vincente (e qui l'argomento è certamente più solido); che tali convincimenti traggono conforto dalla sentenza n. 1/2014 della Corte costituzionale, la quale avrebbe dichiarato incostituzionali *analoghe* norme di legge statale sul premio di maggioranza per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica (il corsivo è nostro, perché l'analogia viene data per presupposta, ma non è motivata dal giudice *a quo*).

⁴ Cfr. punto 3.1 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 1/2014.

⁵ Laddove si accerta l'irragionevolezza della legge nel momento in cui la distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi, «pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto» (cfr. sempre Corte cost. 1/2014, punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

a scapito della governabilità, e di tale assunto sembrerebbe offrire conferma ancora la stessa sentenza n. 1/2014, nella quale, come è stato giustamente osservato, non mancano i richiami a precedenti riferiti anche ad elezioni amministrative⁶.

3. Se non altro per le ragioni appena richiamate, meritano considerazione anche gli ulteriori elementi distintivi – tra legge regionale sulla elezione del Sindaco e legge elettorale delle Camere – individuati dalla Corte «a rinforzo» dell'elemento principale. Viene in rilievo, dapprima, l'elezione a doppio turno del sindaco, che sarebbe ispirata a logiche del tutto diverse rispetto ad una elezione a turno unico. A rafforzare il ragionamento, il giudice costituzionale menziona, *per relationem*, una pronuncia del Consiglio di Stato, che ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sulle norme del Testo unico degli enti locali dedicate all'elezione del Sindaco (d.lgs. n. 267/2000), le quali presentano marcate identità con la legge regionale qui in discussione⁷. Secondo quanto sostenuto dal giudice amministrativo, il doppio turno rappresenterebbe addirittura l'unico elemento distintivo tra la disciplina per l'elezione delle Camere e la normativa per l'elezione degli organi degli enti locali: un doppio turno rispetto al quale il premio di maggioranza previsto dalla legge n. 270/2005 configurerebbe uno schema «assolutamente non raffrontabile».

Al riguardo, né il Consiglio di Stato né, a ben vedere, la Corte costituzionale riescono a confezionare una motivazione integralmente persuasiva. Per rimarcare l'assoluta peculiarità del sistema di elezione a doppio turno entrambi i giudici fanno leva, anzitutto, sul precedente rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 1996, con la quale, in effetti, il giudice delle leggi già si era pronunciato sul modello a doppio turno per l'elezione diretta del sindaco, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 7, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81. In quel caso, tuttavia, un elemento differenziante – rispetto alla disciplina oggi scrutinata – era dato dalla impostazione del giudice remittente, che allora presupponeva la piena legittimità del premio di maggioranza attribuito al secondo turno, lamentando piuttosto che, in determinate circostanze (in base alla citata disposizione, ora abrogata a seguito dell'en-

⁶ L'osservazione è di R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3/2013, www.nomos-leattualitaneldiritto.it. Cfr. anche G. DELLEDONNE, «*Base proporzionale*» e *premio di maggioranza nella legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige*, in *Giur. cost.* 2014, 4698 ss., sul «rapporto di circolarità fra le scelte relative al sistema elettorale statale e quelle concernenti i sistemi elettorali regionali e locali».

⁷ La pronuncia menzionata dalla Corte è Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2013, n. 4680.

trata in vigore del TUEL) nessun premio venisse riconosciuto alle liste che appoggiavano un candidato sindaco eletto al primo turno. In quel contesto, le espressioni utilizzate dalla Corte, puntualmente riprese nella pronuncia che qui si annota, assolvevano alla finalità di giustificare la mancata assegnazione di qualsivoglia premio nel primo turno di votazione nel caso in cui la lista o le liste collegate al sindaco eletto non avessero conseguito almeno il 50% dei voti validi, valorizzando in primo luogo la possibilità del voto disgiunto nel primo turno (essendo consentito il voto per un candidato sindaco e per una lista che appoggia un diverso candidato), in contrapposizione alla ben minore possibilità di scelta che all'elettore residua nel secondo turno, nel quale i candidati che si confrontano al ballottaggio «trasciano» nelle rispettive sorti le liste ad essi collegate⁸.

Occorre considerare, al riguardo, che a differenza del meccanismo previsto dal TUEL, e passato indenne al vaglio della Corte, la legge regionale qui in esame non contempla la possibilità della espressione di un voto disgiunto, sicché vi è perfetta coincidenza tra la cifra elettorale del sindaco e quella delle liste a lui collegate; il caso specificamente considerato nel precedente del 1996 (elezione del sindaco al primo turno ma percentuale di voti inferiore al 50% ottenuta dalle liste a questi collegate) non può pertanto riprodursi. Si può convenire con la Corte, nel senso che questo aspetto non sia idoneo ad inficiare l'analogia di fondo che intercorre tra la legge nazionale e quella del Trentino-Alto Adige, e dal punto di vista della disproporzionalità e della congruità del sistema si potrebbe osservare che l'odierna disciplina regionale è meno penalizzante rispetto a quella nazionale nei confronti di un candidato sindaco «forte» (perché, come è ovvio, l'effetto di trascinamento può rivelarsi decisivo già al primo turno); il che non varrebbe, però, a far automaticamente superare alla legge regionale un vaglio di ragionevolezza del sacrificio alla rappresentatività del sistema, specie ovviamente se la prospettiva di analisi adottata ponesse in rilievo il ruolo delle liste e il voto alle medesime, anziché al candidato sindaco.

Il citato precedente, comunque, non pareva così impegnativo per la Corte; tornando alla disciplina scrutinata nella sentenza in commento, ad esempio, anche escludendo una irragionevolezza totale della previsione di un premio di maggioranza, e senza chiedere al giudice costituzionale di sostituirsi al legislatore, la misura del 60% dei seggi a prescindere da ogni soglia percentuale conseguita al primo turno potrebbe prestare il fianco a valutazioni critiche, e certamente non rappresenta una soluzione obbligata; potendosi

⁸ Oltretutto, le modifiche alla disciplina per l'elezione del sindaco nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, introdotte dall'art. 73 del d.lgs. n. 267/2000 darebbero oggi ragione *ex post* al giudice remittente dell'epoca, perché la vigente disciplina prevede l'attribuzione del 60% dei seggi alle liste in appoggio al candidato sindaco eletto al primo turno, ove le stesse abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti validi.

configurare, ad esempio, un sistema che alle liste candidate al sindaco eletto attribuisca un premio di entità fissa, o un premio variabile comunque rapportato alla percentuale di seggi assegnabili, ma inferiore al 60%, o un premio di maggioranza accompagnato ad un premio «di minoranza» da riconoscersi alle liste collegate al candidato sconfitto al ballottaggio. Senza allargare le maglie del controllo di ragionevolezza oltre i confini oggi tratteggiati – in materia elettorale – dalla sentenza 1/2014, la Corte avrebbe forse potuto formulare considerazioni diverse sulla struttura del sistema per l'elezione del sindaco nella Regione Trentino-Alto Adige, naturalmente evitando di scendere nel dettaglio delle soglie percentuali o della entità del premio⁹.

4. Vi è un ulteriore aspetto da esaminare, giustamente segnalato dalla dottrina già a commento della sentenza sulla legge n. 270/2005, nel tentativo di abbozzare una prognosi sull'esito di un possibile giudizio di costituzionalità di altre e diverse leggi elettorali in vigore; si tratta della c.d. presunzione di consonanza tra l'organo di vertice di un ente e l'organo di rappresentanza popolare, ove l'elezione sia contestuale. Il tema è stato incidentalmente affrontato dalla Corte nella pronuncia sullo statuto regionale abruzzese, che sottoponeva ad un voto iniziale di fiducia il Presidente della giunta neoeletto¹⁰.

In quel caso, in effetti, la Corte ha censurato la previsione statutaria, in ragione di una ipotetica consonanza politica tra consiglio regionale e Presidente della giunta, derivante dalla contestualità dell'elezione e dalla legge elettorale. Da questa premessa (presuntiva), si potrebbe essere tentati di ricavare la necessità che, in ragione della contestualità della elezione del sindaco e del consiglio comunale, una analoga consonanza politica sia prefigurata dal legislatore, e perciò debba essere mantenuta attraverso la configurazione di un sistema elettorale idoneo allo scopo¹¹.

⁹ Quanto qui affermato presuppone che il giudice costituzionale possa comunque effettuare un sindacato non propriamente «debole» sulle scelte del legislatore, statale o regionale, come è accaduto nella sentenza n. 1/2014; un sindacato la cui latitudine è di difficile definizione, e che pare atteggiarsi più spesso nei termini di un controllo di proporzionalità, come osserva A. PISANESCHI, *Giustizia costituzionale e leggi elettorali: le ragioni di un controllo difficile*, in *Quad. cost.* 2014, 135 ss.

¹⁰ Il richiamo è a Corte cost., n. 12/2006, sulla quale, fra gli altri, v. S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 2006, 778 ss. Invero, come riconosce la dottrina da ultimo citata, (p. 787), la parte della sentenza in cui la Corte enuncia l'esistenza di un rapporto di consonanza politica tra Presidente della giunta e consiglio regionale, accoglie un profilo di censura soprattutto formale (dichiarazione di illegittimità della norma statutaria che configura una equivalenza tra voto contrario del consiglio sul programma proposto dal Presidente neoeletto e voto di sfiducia), non escludendo che il consiglio possa in ogni momento sfiduciare il Presidente.

¹¹ La tesi è proposta da S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei consigli di Comuni e*

Il ragionamento, qui inevitabilmente semplificato, e per vero ampia-
mente argomentato dalla dottrina quanto alla disciplina elettorale regionale,
si presta però alla obiezione per la quale, a tutto concedere, solo per le
Regioni la consonanza politica potrebbe ritrovare un fondamento costituzionale
negli articoli 122 e 126 Cost., ammesso che tale soluzione sia percorribile
senza incorrere nella conseguenza di un eccessivo irrigidimento del sistema
elettorale regionale¹². Rimane il fatto, tuttavia, che per quanto concerne
l'elezione del sindaco non sussistono vincoli costituzionali del genere di
quelli anche solo ipotizzati per l'elezione del Presidente della giunta regionale,
e la considerazione può assumere un rilievo generale, anche con riguardo
alla potestà legislativa delle Regioni ad autonomia speciale in materia di
enti locali e di elezioni degli organi rappresentativi di questi.

Di una particolare discrezionalità riconosciuta al legislatore (statale, e
sotto questo profilo anche regionale) in tema di elezione degli enti locali si
ha, del resto, una riprova nella recentissima sentenza n. 50 del 2015, nella
quale viene giudicata legittima la previsione di una elezione di secondo
grado per quanto attiene agli organi elettivi delle città metropolitane e delle
Province, non impedita dalle previsioni della Carta europea delle autonomie
locali che vorrebbe *freely elected* i consigli o gli organi nei quali si esercita il

Regioni, in M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla «storica»
sentenza n. 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014, in particolare 84 ss., ove
si afferma che il sistema elettorale regionale, fondato sulla contestuale elezione di
Presidente e consiglio, rappresenta «probabilmente... la sola scelta logicamente
ammissibile». L'argomentazione, a quanto pare, viene estesa anche al rapporto tra
sindaco e consiglio comunale, richiamando il precedente della sentenza n. 107 del
1996, già citata, e concludendo nel senso che «i ragionamenti svolti dalla Corte
costituzionale sulla uguaglianza del voto non valgono nelle forme di governo ad
investitura diretta del vertice dell'esecutivo». Dello stesso autore cfr. anche *La
«presunzione di consonanza». Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*,
Milano 2010.

¹² Da un lato, infatti, se è vero che legge statale di principio accenna, come è
noto, alla formazione di stabili maggioranze, è tutto da dimostrare che tale pre-
visione sia costituzionalmente obbligata, non potendosi escludere che il legislatore
statale e regionale tengano in diverso e maggior conto, ad esempio, le già richia-
mate esigenze di rappresentatività. D'altro lato, resta difficile ritenere che il legi-
slatore costituente del 1999, nel riformare le due citate disposizioni costituzionali,
abbia inteso ipotizzare una secca alternativa tra elezione del consiglio contestuale
al Presidente della giunta con metodo maggioritario ed elezione del Presidente da
parte del consiglio scelto con metodo proporzionale. In senso conforme v. A.O.
COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*
cit., 4185 ss., la quale ritiene «che il parametro costituzionale relativo alla forma di
governo regionale non imponga necessariamente una formula elettorale proporzio-
nale con collegamento necessario e premio di maggioranza, bensì che tale formula
sia una delle soluzioni costituzionalmente ammesse e rimesse alla discrezionalità
del legislatore».

self government locale¹³. Per inciso, proprio la Carta europea delle autonomie prevede che gli organi elettivi «*may possess executive organs responsible to them*», ancora una volta non imponendo alcuna preventiva consonanza tra consigli e giunta, e semmai esigendo che vengano approntati idonei strumenti per far valere la responsabilità politica degli esecutivi.

Come anticipato, la pronuncia in commento valorizza, seppure quasi a mo' di inciso, la diversità fra le dimensioni dei Comuni le cui elezioni sono disciplinate dalla legge regionale e la dimensione nazionale del «collegio unico» nel quale sono assegnati i seggi (per quanto concerne la Camera dei deputati, si deve intendere). L'argomento non è certo privo di suggestioni, perché esso sottende l'idea che in collegi elettorali di dimensioni ridotte le esigenze di governabilità possano fare premio sulle aspettative di rappresentatività con maggiore nettezza rispetto a collegi di più ampie dimensioni: il che ha una logica, sol che si consideri quanto numericamente più elevata è la compressione della eguaglianza del voto in uscita – in caso di adozione di sistemi o correttivi maggioritari – all'aumentare del numero degli elettori di un collegio. Ma anche questo argomento presterebbe il fianco a qualche perplessità, se e qualora se ne ipotizzasse una applicazione su scala più ampia: perché verrebbe facile obiettare che un conto è ragionare avendo a riguardo i Comuni della Provincia di Trento, e la loro incomparabilità con un collegio unico nazionale, un conto è immaginare la situazione di Comuni con un numero di votanti molto superiore, in qualche caso persino raffrontabile all'elettorato attivo di alcune Regioni italiane; nelle quali si applicava, per le elezioni del Senato, proprio quel premio di maggioranza che la Corte ha ritenuto illegittimo, enunciando principi che oggi il giudice costituzionale non ritiene estensibili al sistema di elezione del sindaco e dei consigli comunali.

5. Accantonato questo profilo, conviene ritornare sull'elemento distintivo sul quale la Corte maggiormente si sofferma, che come già osservato è il sistema elettorale a doppio turno. Richiamando la già citata sentenza n. 107 del 1996, la Corte osserva che al secondo turno l'elettore non ha la possibilità di esprimere un voto disgiunto, perché si vota soltanto il candidato sindaco; la manifestazione di volontà è dunque unica, e perciò non sussisterebbe alcun «ostacolo intrinseco» a valorizzare il collegamento (tra

¹³ Sulla sentenza n. 50/2015, v. la *scheda di lettura* proposta da A. STERPA, F. GRANDI, F. FABRIZZI, M. DE DONNO, in www.federalismi.it, nonché L. VANDELLI, *La legge «Delrio» all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in www.forumcostituzionale.it, ad avviso del quale, pur potendosi nella sostanza condividere la decisione del giudice costituzionale, la norma della Carta europea delle autonomie locali è stata richiamata dalla Corte in modo incompleto, posto che la norma medesima menziona la necessità di un «*secret ballot on the basis of direct, equal, universal suffrage*».

candidato sindaco e liste che lo sostengono) al fine di introdurre un più rigido effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste allo stesso collegate. Il tutto sarebbe funzionale alle esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo.

Il riferimento al candidato sindaco e all'effetto di trascinamento, a ben vedere, appare irrinunciabile se si intende sostenere la coerenza nel ragionamento seguito dalla Corte; diversamente, infatti, sarebbe faticoso giustificare una ontologica diversità tra elezioni ad un turno ed elezioni a doppio turno. Non sarebbero chiare, anzitutto, le ragioni per le quali il valore della rappresentatività dovrebbe trovare spazio e tutela soltanto nel primo turno di votazione, quasi che l'output finale (la maggiore o minore proporzionalità del sistema «in uscita») – pur con le precisazioni già svolte in termini di discrezionalità del legislatore e di non copertura costituzionale del principio di piena eguaglianza del voto «in uscita» – divenga totalmente irrilevante per il solo fatto che non si sia pervenuti alla elezione del sindaco nel primo turno. Non deporrebbe a favore di questa soluzione, del resto, l'esplicito riferimento, contenuto nell'art. 14, comma 2, del Testo unico del Trentino-Alto Adige sulla elezione degli organi delle amministrazioni comunali, alla elezione dei consiglieri comunali «su base proporzionale», pur configurando l'esito del solo primo turno come base di calcolo per la ripartizione dei seggi; laddove il riferimento alla «elezione» ha chiaramente ad oggetto il risultato complessivo del voto, e impedisce valutazioni che non riguardino, appunto, il complesso della disciplina (il «sistema», secondo la terminologia non a caso ormai entrata nell'uso comune)¹⁴.

Si potrebbe, al limite, faticosamente ipotizzare un ragionamento diverso qualora la disciplina fosse diversamente strutturata, assegnando al primo turno di votazioni la sola finalità di selezionare due candidati sindaci destinati a competere al ballottaggio; allo stato attuale, la possibilità non certo remota che un candidato sindaco venga eletto al primo turno (come pre-

¹⁴ È questo, un argomento che forse il giudice remittente avrebbe potuto valorizzare, anche nell'intento di evidenziare gli elementi di analogia tra la disciplina elettorale regionale e la legge n. 270/2005. Invero, proprio riguardo a quest'ultima la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1/2014, ha inteso evidenziarne l'impianto di tipo proporzionalistico – sia pure, come è stato bene osservato (cfr. G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.* 2014, 2959 ss.), con un artificio argomentativo, debolmente fondato su una formula inclusa nella versione originale della legge elettorale – e dall'impianto proporzionalistico ha fatto discendere la necessità che il principio di rappresentatività non venisse compresso in modo eccessivo, facendo salva l'aspettativa (di proporzionalità del sistema) in capo al legislatore. Nel caso in esame, il legislatore regionale ha esplicitamente codificato una elezione del consiglio comunale su base proporzionale, ma di una eventuale aspettativa di proporzionalità dell'elettore regionale non vi è traccia nell'ordinanza di rimessione.

vede l'articolo 50 del citato Testo unico regionale, in uno, del resto, con quanto stabilito nel TUEL) impone ancora una volta di valutare la (dis)proporzionalità del sistema elettorale in termini globali, cioè in un *continuum* tra primo e secondo turno.

Al netto di qualche ambiguità, ciò che pare potersi comunque desumere dalla motivazione della sentenza è che se certamente è da ammettersi che esistano sistemi elettorali non comparabili, o difficilmente comparabili, tale situazione non può essere prospettata tra elezioni e turno unico ed elezioni a doppio turno *tout court*, ma piuttosto tra elezioni di un organo monocratico in contestualità con un organo collegiale, ed elezioni del solo organo collegiale; solo in questo senso cade ogni remora a condividere l'affermazione contenuta nella sentenza in commento, secondo la quale «nel dare il proprio voto al sindaco, la manifestazione di volontà dell'elettore è espressamente legata alle liste che lo sostengono e ciò giustifica l'effetto di trascinamento che il voto al sindaco determina sulle liste...», collegata all'ulteriore considerazione sulle «esigenze di governabilità dell'ente locale, che nel turno di ballottaggio vengono più fortemente in rilievo»¹⁵. Tale conclusione, lo si deduce dalle espressioni da ultimo citate, non può comunque tradursi in una esenzione totale dal rispetto della proporzionalità nel sacrificio del principio di rappresentanza a favore del principio di governabilità.

Questo ragionamento, se condiviso, potrebbe un domani trascendere l'ambito del sistema elettorale degli enti locali, per essere messo alla prova con riguardo ad altri sistemi elettorali, ad esempio quello previsto dalla legge recentemente approvata per la elezione della Camera dei deputati¹⁶. In questo senso, dovrebbe poter essere facilmente contrastata la tesi di chi intendesse prospettare l'inapplicabilità dei principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014 alla nuova legge elettorale richiamandosi (impropriamente, viene da osservare) alle argomentazioni addotte dal giudice costituzionale nella pronuncia qui in commento, solo in quanto la nuova disciplina preveda l'eventualità di un secondo turno di ballottaggio tra liste¹⁷. Invero, non avendo il legislatore del 2015 configurato un si-

¹⁵ Cfr. *Considerato in diritto*, punto 3.2.

¹⁶ Legge 6 maggio 2015, n. 52, in G.U. 8 maggio 2015.

¹⁷ All'estremo opposto, vi sarebbe da dare conto delle opinioni che viceversa escludono la legittimità stessa di un ballottaggio del tipo di quello configurato dalla legge n. 52/2015, proprio richiamandosi alla sentenza della Corte n. 1/2014. Opinioni anche criticabili, ad avviso di chi scrive, per quanto sia dubbio che a confutare le medesime si possa invocare *sic et simpliciter* il precedente della sentenza qui in commento. A difesa del sistema previsto dal c.d. *Italicum* cfr., ad esempio, ma con una pluralità di argomentazioni, C. FUSARO, *Le critiche al ballottaggio dell'Italicum o del rifiuto di rafforzare la governabilità per via elettorale attraverso il premio alla lista*, in www.forumcostituzionale.it, il quale comunque ricava dalla sentenza n. 275/2014 la conferma che «elezioni a un solo turno ed elezioni a doppio turno rispondono a

stema di voto ad un candidato premier in uno con il voto per la Camera, non può che venir meno ogni possibile equiparazione al sistema per l'elezione del sindaco, persino senza invocare l'elemento differenziante, comunque ineludibile, che poggia sul ruolo peculiare riconosciuto alle Camere rispetto alle assemblee elettive minori, e che la Corte, come ricordato, ha evidenziato anche nella pronuncia sulla legge elettorale comunale del Trentino-Alto Adige.

6. Sempre a commento della sentenza in rassegna, è stato posto il dubbio su «cosa resti, con riguardo alle elezioni locali, della specialità in materia elettorale della Regione Trentino-Alto Adige»¹⁸. Il dubbio pare legittimo se si pone mente alla particolare accentuazione che, in detta Regione, ha l'elemento della proporzionalità dei sistemi elettorali, a partire dal dettato degli articoli 61 e 62 dello Statuto di autonomia; un elemento che, in effetti, nella pronuncia in commento il giudice costituzionale non mostra di tenere in particolare conto.

Viceversa, se la questione è considerata nell'ottica dell'autonomia delle Regioni a statuto speciale in tema di elezioni degli organi rappresentativi degli enti locali, non pare che la sentenza in esame arrechi alcun *vulnus* a tale competenza. Al riguardo, basti anzitutto ricordare che tanto l'art. 35 della già citata legge n. 81/1993, la quale introdusse a livello nazionale l'elezione diretta del sindaco, quanto il TUEL (art. 1), prevedono la non applicabilità delle disposizioni di cui alla disciplina nazionale alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibile con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione¹⁹. Coniugando tale elemento con la potestà legislativa ordinamentale in materia di enti locali, che la l. cost. 2/1993 ha esteso anche alle Regioni autonome che ne erano prive, non sembra certo che tale potestà possa facilmente prestarsi ad essere intaccata, soprattutto se si considera che l'adozione, anche nelle Regioni autonome, di sistemi di elezione diretta del sindaco non viene interpretata come sintomo di ritenuta obbligatorietà della

logiche diverse e non si può giudicare le seconde con gli schemi di quelle a turno unico».

¹⁸ Cfr. ancora L. TRUCCO, *Materia elettorale* cit., 72, la quale del tutto opportunamente rileva che il principio proporzionale avrebbe meritato, nel caso in esame, «di essere (se non valorizzato, per lo meno) mantenuto nella considerazione in cui si trovava sia parte del TAR Trento sia dalla stessa Consulta».

¹⁹ A ben vedere l'art. 35 l. n. 81/1993 enunciava il principio della applicabilità della legge alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano in quanto compatibile con le attribuzioni ad esse spettanti in base agli statuti e alle relative norme di attuazione, mentre oggi la norma viene formulata in negativo, «salva compatibilità».

disciplina nazionale, ma piuttosto come scelta di volontaria conformità, liberamente espressa dal legislatore regionale²⁰.

D'altronde, sulla latitudine della potestà ordinamentale delle Regioni ad autonomia differenziata la Corte costituzionale ha già avuto plurime occasioni di esprimersi, ad esempio – solo per citare le pronunce meno risalenti – precisando che l'eventuale uniformità della legislazione statale e di quella regionale in punto di elezioni provinciali non fa venir meno la possibilità per la Regione Sardegna di sostituire, limitatamente al proprio territorio, le norme statali con norme regionali (sent. 48/2003)²¹; o riconoscendo la legittimità della norma introdotta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale, ai fini del raggiungimento del quorum del cinquanta per cento richiesto per la validità dell'elezione del sindaco nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti qualora sia presentata una sola lista ovvero un solo gruppo di liste collegate, esclude – in difformità rispetto alla disciplina del TUEL – che siano computati gli elettori iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero (sent. 173/2005)²².

Con queste premesse, non si vedono preclusioni, gravanti sul legislatore regionale, a che l'attribuzione dell'eventuale premio di maggioranza in un sistema ad elezione contestuale di sindaco e consiglio segua modalità e preveda soglie ed entità difformi rispetto al TUEL, sia pure entro limiti di ragionevolezza tali da non sacrificare integralmente il principio della rappresentatività (imponendo ad esempio premi di entità abnorme). D'altro canto, per tornare ad una delle argomentazioni dapprima esaminate, in tanto potrebbe sussistere un vincolo del legislatore delle Regioni autonome nel senso di una necessaria consonanza politica tra sindaco e consiglio comunale, tale da obbligare ad una elezione contestuale dei due organi, in quanto questo principio fosse codificato a livello di statuto regionale o di norme di attuazione. In mancanza di tali previsioni, non è da ritenersi impedita una scelta diversa, anche nel senso di un ritorno alla soluzione che allo stato attuale, è facile prevederle, scontrerebbe il maggior tasso di impopolarità, vale a dire l'elezione del sindaco da parte del consiglio comunale.

²⁰ Si esprime in questi termini, ad esempio, V. ITALIA, *Testo Unico degli enti locali*, Volume I, Milano, 2000, 7-9. Giustamente G. DELLEDONNE, *Base proporzionale* cit., ricorda come il testo unico regionale in commento abbia riprodotto l'impianto della legge regionale n. 3 del 1994, che si ispirava proprio alla legge n. 81/1993. Riprendono i principi della legislazione nazionale anche le l.r. Sardegna n. 2/2005, art. 1, l.r. Sicilia n. 35/1997, art. 2 ss., l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 19/2013, art. 3.

²¹ Corte cost. n. 48/2003, sulla quale v. A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà «residuale» a confronto*, in www.giurcost.org.

²² Corte cost. n. 173/2005, sulla quale v. E. GROSSO, *Italiani all'estero ed elezioni comunali. La retorica dell'uguaglianza e la ragionevole differenziazione*, in questa *Rivista* 2005, 1228 ss.

SENTENZA 12 dicembre 2014, n. 278 – Pres. Crisculo – Rel. Mattarella – Ord. TAR Molise – *Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*.

Potere sostitutivo – Art. 2, comma 83, l. 191/2009 – Asserita attribuzione di un potere sostitutivo di natura legislativa al commissario *ad acta* per l’attuazione del Piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario – L’esercizio del potere di cui all’art. 120, secondo comma, Cost. non può modificare l’ordine delle attribuzioni, né creare nuovi tipi di atti legislativi di competenza di organi che non hanno funzioni legislative – Infondatezza.

ORDINANZA 17 dicembre 2014, n. 281 – Pres. Napolitano – Rel. Lattanzi – Pres. Cons. Ministri c. Regione Liguria – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Processo costituzionale – Artt. 7 e 9 l. Liguria 10/2012 – Successiva rinuncia al ricorso, accettata dal resistente – Estinzione del processo.

ORDINANZA 17 dicembre 2014, n. 282 – Pres. Napolitano – Rel. Mattarella – Pres. Cons. Ministri c. Regione Liguria – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Processo costituzionale – L. Liguria 4/2013 – Successiva rinuncia al ricorso, accettata dal resistente – Estinzione del processo.

ORDINANZA 17 dicembre 2014, n. 284 – Pres. Crisculo – Rel. Lattanzi – Provincia autonoma di Trento (avv. Falcon) c. Pres. Cons. Min. (avv. Stato Gentili) – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Energia – Disciplina della rete di distribuzione di carburanti – Art. 17, comma 4, lett. c), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 – Divieto per i Comuni di rilasciare ulteriori autorizzazioni o proroghe di autorizzazioni relativamente agli impianti incompatibili – Ricorso della Provincia di Trento – Rinuncia al ricorso – Richiesta di rinvio per verificare se la rinuncia verrà accettata – Rinvio a nuovo ruolo.

ORDINANZA 17 dicembre 2014, n. 285 – Pres. Criscuolo – Rel. Amato – Pres. Cons. Min. c. Regione Calabria – *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale*.

Elezioni regionali – L.r. Calabria 6 giugno 2014, n. 8 – Soglia di sbarramento – Premio di maggioranza per l'attribuzione di seggi aggiuntivi da garantire alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale vittoriosa – Ricorso del Governo – *Ius superveniens* satisfattivo delle pretese di parte ricorrente – Estinzione del processo.