

PREMESSA

Ad oltre dieci anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 che, riformando il Titolo V° della Costituzione, ha ridefinito i diversi livelli istituzionali, lasciandosi alle spalle il vecchio modello del centralismo statale, in favore di un "sistema integrato delle autonomie", il numero dei giudizi costituzionali in via principale non solo non si è ridotto ma, addirittura, negli ultimi anni ha fatto registrare un progressivo aumento.

Come più dettagliatamente esposto nel capitolo introduttivo del volume, nel corso degli ultimi quattro anni sono aumentate, in particolare, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dallo Stato (ma anche dalle Regioni e dalle Province autonome) per violazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riserva al legislatore statale.

Le ragioni del fenomeno vanno ricercate nella recente crisi economico-finanziaria che, da un lato, ha reso ancor più stringenti i vincoli di finanza pubblica imposti dall'Unione Europea che hanno reso necessario un più rigido controllo dell'indebitamento netto degli enti locali per garantire il rispetto dei parametri di convergenza fissati nel Trattato di Maastricht e, dall'altro lato, ha imposto interventi normativi statali volti alla riduzione della spesa pubblica e che, riguardando anche gli enti territoriali, hanno avuto consistenti ripercussioni sui limiti all'esercizio della potestà legislativa regionale (e delle province autonome). Si pensi, ad esempio, al decreto-legge n. 78 del 2010, che ha imposto alle Regioni una riduzione della spesa per il personale (in particolare di quella generata dal ricorso a forme di lavoro flessibile) oltre che una razionalizzazione e snellimento delle strutture amministrative. Si pensi, ancora, ai "Piani di rientro per il disavanzo sanitario" sottoscritti da ben otto Regioni per fronteggiare il deficit sanitario riscontrato e che, oltre a determinare il commissariamento governativo del settore sanitario nelle suddette regioni "meno virtuose", hanno, di fatto, vincolato i rispettivi consigli regionali al rispetto dei suddetti piani di rientro anche attraverso la rimozione di quei provvedimenti normativi che fossero di ostacolo all'attuazione dei suddetti piani. Per rendere ancor più stringente l'obbligo del rispetto delle prescrizioni contenute nei piani di rientro il legislatore statale ha previsto che in caso di inerzia del Consiglio regionale nella adozione delle misure legislative o regolamentari necessarie per rimuovere gli ostacoli all'attuazione dei Piani di rientro, il Consiglio dei Ministri può esercitare il potere sostitutivo di cui all'articolo 120 della Costituzione (art. 17, quarto comma, del decreto-legge n. 98 del 2011).

La tendenza del legislatore nazionale a porre vincoli ai legislatori regionali per finalità di coordinamento della finanza pubblica e di contenimento della spesa ha subito una ulteriore accelerazione negli ultimi mesi del 2012. Tra i diversi provvedimenti adottati si segnala il decreto legge n. 174 del 2012, che intende rafforzare il ruolo della Corte dei conti sul controllo della gestione finanziaria degli enti territoriali e ridurre il costo della politica negli enti territoriali.

In questo contesto, per far fronte alle criticità riscontrate nel corso dell'ultimo decennio, si inserisce il disegno di legge "Disposizioni di revisione della Costi-

tuzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale". Il disegno di legge costituzionale, approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 Ottobre 2012, potrebbe incidere in maniera significativa sui principi di autonomia regionale.

La *ratio* della riforma è volta a rafforzare il principio del concorso di tutti gli Enti territoriali e dello Stato al raggiungimento degli obiettivi di finanzia pubblica, imposti a livello di Unione europea ed internazionale.

Nello specifico, la modifica principale è rappresentata dal testo dell'art. 116 della Costituzione che rende esplicito il principio in base al quale anche le Regioni a Statuto speciale dovranno partecipare al principio dell'equilibrio di bilancio e al patto di stabilità. "In materia finanziaria - si legge nella relazione illustrativa - l'autonomia si svolge nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci e concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

Se applicata, la riforma consentirebbe il superamento di ogni possibile incertezza tra regioni ordinarie e regioni a statuto speciale, relativamente all'obbligo di concorrere al rispetto dei vincoli di finanzia pubblica, in sostanziale coerenza con gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza costituzionale.

L'intervento riformatore si incentra anzitutto sul principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore fondamentale dell'ordinamento, prevedendo che la sua garanzia, assieme a quella dei diritti costituzionali, costituisce compito primario della legge dello Stato, anche a prescindere dal riparto delle materie fra legge statale e legge regionale. È la cosiddetta clausola di supremazia presente in gran parte degli ordinamenti federali.

Si tende, inoltre, ad impostare il rapporto fra leggi statali e leggi regionali secondo una logica di complementarietà e di non conflittualità; per questo sono previste alcune innovazioni particolarmente incisive. Si inseriscono nel campo della legislazione esclusiva dello Stato alcune materie che erano precedentemente considerate di competenza concorrente: il coordinamento della finanzia pubblica e del sistema tributario, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la disciplina dell'istruzione, il commercio con l'estero, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Inoltre nella competenza statale rientrano anche materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che sono state oggetto, in questi anni, di contenzioso costituzionale. Si tratta di materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato: la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e la disciplina generale degli enti locali. La materia del turismo è stata altresì trasferita dalla competenza esclusiva delle regioni alla competenza concorrente dello Stato e potrà quindi introdurre una sua disciplina. Si attribuisce alla legge statale un ruolo più duttile ed ampio nell'area della legislazione concorrente, prevedendo che spetta alla legge dello Stato non più di stabilire i problematici "principi fondamentali", bensì di porre la disciplina funzionale a garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica. Si dispongono, poi, confini meno rigidi fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni, prevedendo in modo semplice che lo Stato e le regioni possano emanare regolamenti per l'attuazione delle proprie leggi.

In questo contesto e nelle more dell'approvazione dell'importante riforma costituzionale il Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport, che è la struttura organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri incaricata dell'esame della legittimità costituzionale delle leggi delle regioni e delle province autonome sta continuando a svolgere un ruolo centrale e particolarmente delicato di mediazione tra gli interessi centrali, espressi nei pareri forniti dalle amministrazioni statali coinvolte, e quelli regionali e provinciali. La cooperazione interistituzionale che si realizza in questa sede consente spesso di prevenire l'insorgere di conflitti ma anche di risolvere conflitti già insorti e pendenti dinanzi al giudice delle leggi (cosa che avviene, su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, tramite l'esame "in via preventiva" dei disegni di legge regionali e provinciali di riforma di norme precedentemente impugnate dal Governo).

Si tratta di un'attività di mediazione di fondamentale importanza per dare effettiva attuazione ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione e per contribuire alla diminuzione della conflittualità tra Stato, Regioni e Province autonome.

I diversi Ministri per gli affari regionali che dal 2006 sino ad oggi si sono susseguiti hanno tutti compreso l'importanza della sopra descritta attività di mediazione ed hanno adottato diverse direttive volte ad intensificare la negoziazione tecnica per la definizione delle questioni in cui appare controvertibile la spettanza della competenza legislativa, con l'obiettivo di favorire la composizione dei valori dell'unità della Repubblica e dell'autonomia regionale tramite il confronto tra i diversi soggetti del pluralismo.

Sono stati, poi, i dirigenti ed i funzionari preposti all'esame di legittimità della legislazione regionale e delle province autonome a concretizzare in azioni e prassi amministrative questa meritevolissima attività di mediazione che nel corso degli ultimi anni è divenuta sempre più intesa e produttiva ed ha consentito al Governo di contenere il numero dei ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale e, soprattutto, di rinunciare a ricorsi già proposti e pendenti.

In quest'ottica va inquadrato il lavoro oggetto del presente volume che, nell'ordinare sistematicamente le massime delle decisioni della Corte Costituzionale sui ricorsi in via principale presentati dal Governo nell'ultimo quadriennio, intende fornire un quadro dettagliato, materia per materia, degli orientamenti assunti dal giudice delle leggi.

L'auspicio è che questa raccolta possa guidare il legislatore regionale (e delle province autonome) nel difficile e accidentato tracciato dalla giurisprudenza costituzionale.

Per la sensibilità istituzionale dimostrata nella quotidiana ed infaticabile opera di contenimento tra le posizioni ministeriali e quelle regionali (e delle province autonome) oltre che per l'importante contributo alla realizzazione della raccolta di giurisprudenza ringrazio, in particolare, l'avv. Saverio Lo Russo, Coordinatore dell'Ufficio II per l'esame di legittimità della legislazione regionale e delle province autonome ed il contenzioso costituzionale e le dottoresse Daniela Lucisano, Rossana Appignani e Nicoletta Galluccio. La mia gratitudine va poi alla dottoressa Carla Faina ed alla dott.ssa Eleonora Cavalieri per il contributo offerto nella stesura delle massime e nella correzione delle bozze.

Cons. Calogero Maceri
Capo Dipartimento