

***Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti  
e centralizzazione delle decisioni***

di Michele Belletti

Relazione tenuta in occasione del Convegno *Dieci anni dopo*

*Più o meno autonomia regionale?*, svoltosi a Bologna il 27 e 28 gennaio 2011

**SOMMARIO:** 1. Il secondo comma dell'art. 120 Cost. *supremacy clause* "in un sistema di più largo decentramento di funzioni"?; 2. I presupposti e le condizioni della sostituzione; 3. La sentenza n. 361 del 2010: le necessarie, ma forse ininfluenti precisazioni in ordine alla sostanziale "inesistenza" degli atti commissariali legislativi; 4. La configurabilità della sostituzione per decreto legge nella sent. 361 del 2010 e la legittimazione di un potere sostanzialmente normativo dei commissari nella sent. 2 del 2010; 5. L'orientamento finalistico dell'attività legislativa regionale alla luce della delibera governativa di sostituzione e la sostanziale valenza parametrale della stessa; 6. Alcune esemplificazioni di atti commissariali sostanzialmente normativi; 7. Le istanze di unificazione/centralizzazione che transitano per forme "anomale" di sostituzione e per l'interpretazione estensiva di materie di pertinenza statale; 7.1. (Segue) l'interpretazione estensiva della lett. *m*), secondo comma, art. 117 Cost.; 7.2. (Segue) la nuova conformazione del coordinamento della finanza pubblica ed i vincoli più stringenti all'autonomia di spesa; 7.3. (Segue) le istanze di centralizzazione nella localizzazione di impianti per la produzione di energia (nucleare) e nello smaltimento dei relativi rifiuti; 8. Alcune considerazioni conclusive in ordine alla conformazione della "scarsa" autonomia regionale a fronte delle criticità nell'applicazione dell'art. 120, secondo comma Cost.

*1. Il secondo comma dell'art. 120 Cost. supremacy clause "in un sistema di più largo decentramento di funzioni"?*

Parlando oggi di *poteri statali di garanzia e decisione ultima, di commissariamenti e centralizzazione di decisioni*, non si può non prendere le mosse dal secondo comma dell'art. 120 Cost., salvo soffermare immediatamente l'attenzione sui più recenti e problematici svolgimenti<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La Relazione prenderà ad esame unicamente la situazione dei poteri statali di centralizzazione/unificazione successiva alla modifica costituzionale del 2001. Rispetto alla condizione delle Regioni *ante* riforma è di tutta evidenza che si registri un balzo in avanti in punto di riconoscimento di maggiore autonomia. Si evidenzia anzi che è proprio questo balzo in avanti che impone ora con forza

Formalmente, il legislatore di riforma costituzionale del 2001 aveva con ogni probabilità inteso individuare la clausola di unificazione (o di centralizzazione) nel secondo comma dell'art. 120 Cost., laddove è contemplato un potere sostitutivo statale, *rectius*, governativo, nei confronti delle Regioni. Di questo avviso è parsa da subito la stessa Corte costituzionale che, in occasione della pronuncia n. 43 del 2004, ha chiarito che *“la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali (...) che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato”*<sup>2</sup>.

Non v'è dubbio infatti che dal riferimento a concetti come *“unità giuridica”* o *“unità economica”* emerga chiaramente il richiamo ad interessi naturalmente facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione.

Il secondo comma dell'art. 120 Cost. costituisce dunque una norma di chiusura in un sistema ad alto grado di decentramento, che *“lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative”*<sup>3</sup>, tant'è che, come è noto, la stessa Corte costituzionale tiene distinta da un'ipotesi di potere sostitutivo sostanzialmente *“ordinario”*, connesso all'esercizio della sola funzione

---

una riflessione su tali istanze e tali percorsi, posto che nel sistema previgente diversi erano i percorsi di centralizzazione, basti pensare, in ultima istanza all'*interesse nazionale*; su tutti si veda, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1974. Ora, l'inversione del criterio di conferimento delle competenze, il venir meno del controllo preventivo di legittimità costituzionale, un più rigido riparto tra principi e dettaglio nelle materie di pertinenza concorrente ed altre previsioni formalmente filo-regionaliste hanno imposto con forza riflessioni sull'argomento, a fronte di un legislatore di riforma costituzionale forse disattento nel disegnare una vera e propria *supremacy clause*, tant'è che ci si è subito chiesti chi fosse divenuto il *“custode”* dell'interesse nazionale; cfr., A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni Costituzionali*, 2001, 345 ss.

<sup>2</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2004, Punto n. 3.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>3</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2004, Punti nn. 3.3. e 4 del *Considerato in diritto*, ove la Corte precisa che *“l'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi”*.

amministrativa, un'ipotesi di potere sostitutivo "straordinario", di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost., da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, di pertinenza del solo Governo.

La Costituzione ha dunque semplicemente voluto che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo, per garantire taluni interessi essenziali, che avesse carattere "straordinario" ed "aggiuntivo", per far fronte – sono parole della Corte – ad "emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica"<sup>4</sup>. Il carattere emergenziale di tale disciplina avrebbe inoltre contribuito a sensibilmente sdrammatizzare taluni dubbi interpretativi, in considerazione dell'eccezionalità della stessa; basti pensare all'annosa questione della sostituzione normativa<sup>5</sup>, che, in quest'ottica emergenziale, sarebbe sicuramente configurabile tramite decreto legge che, secondo la nota impostazione di Carlo Esposito, disponga oltre il disponibile con legge ordinaria, derogando in ipotesi al riparto di competenze.

Considerato che è indubbio che oggi a tale procedura si faccia talvolta ricorso per offrire fondamento costituzionale ad ipotesi di sostituzione che non hanno nulla a che vedere con "emergenze istituzionali di particolare gravità", tali da comportare la compromissione di interessi essenziali della Repubblica, si può rispondere alla domanda del titolo del Convegno, evidenziando che in questa fase le esigenze della centralizzazione/unificazione paiono decisamente prevalere rispetto alle esigenze dell'autonomia, in considerazione inoltre delle labili garanzie offerte alle Regioni, cosicché, la risposta non può che essere, in via di prima e massima semplificazione,

---

<sup>4</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2004, Punto n. 3.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>5</sup> E' noto come sul punto, prima del recente intervento della Corte costituzionale, la gran parte della dottrina preferisse l'interpretazione restrittiva della sola sostituzione amministrativa, anche in ragione del dato testuale dell'art. 120 Cost., che fa riferimento al Governo, come titolare del potere sostitutivo, e non già allo Stato; sul punto, cfr., C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, 1392 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella L. n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, 2004, 883 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in *Legge "La Loggia"*, Rimini, 2007, 177; R. DICKMANN, *Sull'esercizio del potere legislativo a titolo sostitutivo da parte dei commissari ad acta*, in *federalismi.it*, n. 14 del 2008; E. JORIO, *Prime osservazioni sull'esercizio del potere legislativo da parte dei commissari ad acta*, in *federalismi.it*, n. 13 del 2008; da ultimo, cfr., C.M. AIELLO, *L'attuazione dell'intesa sul "piano casa": sono legittimi i poteri sostitutivi governativi?*, in *Urbanistica e appalti*, 2/2010, 129 ss., che sottolinea che, pur essendo il Governo titolare di poteri legislativi ai sensi degli artt. 76 e 77 Cost., difetta nel testo dell'art. 120 Cost. una espressa, chiara ed inequivoca autorizzazione all'esercizio di tali poteri.

“meno autonomia”, con l’auspicio di riuscire ad offrire una convincente motivazione di tale punto di vista.

## *2. I presupposti e le condizioni della sostituzione.*

Quanto ai presupposti della sostituzione, individuati in maniera necessariamente tassativa dal secondo comma dell’art. 120 Cost., seppur facendo talvolta riferimento a clausole generali, non si può che rinviare in questa sede agli studi più approfonditi in argomento<sup>6</sup>, tuttavia, si può evidenziare che si tratta in tutti i casi di evenienze di natura eccezionale, che coinvolgono interessi unitari riconducibili alla responsabilità dello Stato. A parte l’ipotesi di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa europea, che coinvolge la soggettività di diritto internazionale del solo Stato, tale lettura trova conferma nel “pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza”, per la tutela dell’unità giuridica ed economica e per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

In chiave valutativa dei più recenti svolgimenti attuativi, si può anticipare che se le esigenze sottese ai “piani di rientro” in materia sanitaria paiono sicuramente riconducibili, seppur con non poche criticità che si avrà cura di enucleare, alla necessità di tutelare l’unità economica, non possono che nutrirsi serie perplessità in ordine al ricorso a tale procedura per l’attuazione del c.d. “piano casa”, giustificabile solo alla luce di una lettura eccessivamente ampia delle esigenze di salvaguardia dell’unità economica o giuridica, od addirittura di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Seppur criticabile il ricorso alla procedura di sostituzione in quest’ultima evenienza (“piano casa”), pare decisamente da preferirsi rispetto alla soluzione “escogitata” in occasione della pronuncia n. 196 del 2004 della Corte costituzionale, a tutti nota, sul c.d. “condono edilizio straordinario”. In tale evenienza la Corte ha delineato un’ipotesi di competenza concorrente invero non contemplata al terzo comma dell’art. 117 Cost., ma soprattutto, ha legittimato una “sostituzione legislativa definitiva” di legge statale a fronte di inerzia regionale, che pare trovare giustificazione in esigenze di salvaguardia dell’unità giuridica dello Stato, posto che la Corte rileva che il condono edilizio

---

<sup>6</sup> Cfr., per tutti, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007.

straordinario “presuppone un’accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali”, cosicché, “l’adozione della legislazione da parte delle regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale”<sup>7</sup>, laddove qualche perplessità sorge di fronte ad un’attività legislativa, che come tale è sempre discrezionale, qualificata come “doverosa”.

Con riguardo alle condizioni della sostituzione, la Corte costituzionale ha da subito precisato che non possono che essere quelle elaborate dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>8</sup>, vale a dire: le ipotesi di sostituzione devono essere previste e disciplinate dalla legge, che ne definisce i presupposti sostanziali e procedurali (Corte cost. 338/1989); la sostituzione può essere contemplata solo per attività obbligatoria, dunque priva di discrezionalità nell’an, tale da riflettere l’interesse unitario per la cui tutela è contemplato l’intervento sostitutivo (Corte cost. 177/1988); il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo o sulla base di una decisione di questo (Corte cost. 313/2003); nel prevedere congrue garanzie procedimentali, la legge dovrà conformarsi al principio di leale collaborazione, così da garantire all’ente sostituito la possibilità di evitare la sostituzione mediante autonomo adempimento (Corte cost. 416/1995).

Ancora una volta, in chiave valutativa, non può non sfuggire che talune recenti ipotesi di sostituzione prescindono da talune di queste condizioni. Così, la sostituzione legislativa è sostituzione nei confronti di un’attività che non è obbligatoria, ma discrezionale, che diviene obbligatoria solo in quanto la Regione accetti, più o meno liberamente, il vincolo mediante la sottoscrizione di intesa od accordo. Il rispetto delle esigenze di leale collaborazione imporrebbe di consentire alla Regione in qualunque momento, anche a procedura sostitutiva attivata, di adempiere autonomamente agli obblighi che hanno dato luogo a sostituzione; il che non sempre è possibile.

Quanto alla legge che definisce i presupposti sostanziali e procedurali della sostituzione, si deve fare riferimento all’art. 8 della legge n. 131 del 2003, recante *Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, che contempla una procedura attivata dal Presidente del Consiglio dei ministri, su

---

<sup>7</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 196 del 2004, Punto n. 21 del *Considerato in diritto*; sia consentito sul punto rinviare inoltre a M. BELLETTI, *Art. 120 Cost.*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1097.

<sup>8</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2004, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

proposta del Ministro competente, previa assegnazione di un congruo termine all'ente interessato per adottare i provvedimenti necessari. Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri adotterà i provvedimenti necessari, oppure nomina un commissario.

Lo stesso art. 8, al primo comma, ammette una sostituzione “anche” normativa, che, stando al dato testuale, è indubbio non possa che essere ad appannaggio del solo Consiglio dei ministri, e non già nella disponibilità del commissario *ad acta*<sup>9</sup>.

E' sufficiente tale osservazione per rendersi conto quanto la prassi si sia invero discostata dal disposto normativo, così da imporre la recente chiarificazione ad opera della Corte costituzionale.

### *3. La sentenza n. 361 del 2010: le necessarie, ma forse ininfluenti precisazioni in ordine alla sostanziale “inesistenza” degli atti commissariali legislativi.*

Si arriva dunque a quello che parrebbe essere il momento conclusivo di un ampio dibattito, ma che in realtà, come si avrà cura di dimostrare, non ne è che un passaggio certo necessario, ma quasi incidentale e forse addirittura e paradossalmente ininfluente; ci si riferisce alla recente pronuncia n. 361 del 2010 della Corte costituzionale<sup>10</sup>.

La Corte chiarisce definitivamente che gli atti dei Commissari *ad acta, rectius*, del Commissario della Regione Calabria nominato per dare attuazione all'Intesa del 1° aprile 2009, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia (c.d. *Piano casa*), consistono in una “*mera parvenza di legge*”, essendo privi “*dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere (ritenuti atti legislativi)*” e soprattutto, sono pertanto insucetibili, fin dalla loro origine, di “*determinare effetti di alcun genere*”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Si legge infatti nell'art. 8 che il Consiglio dei ministri “adotta i provvedimenti necessari, anche normativi”, o in alternativa, nomina un commissario, “ovvero nomina un apposito commissario”.

<sup>10</sup> A commento della quale si segnala A. RUGGERI, *Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti. (nota a Corte cost. n. 361 del 2010)*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, che si sofferma prevalentemente sull'aspetto della improbabile configurabilità di “atti regionali con forza di legge” a seguito di tale pronuncia.

<sup>11</sup> Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*. L'atto infatti non è stato approvato dal Consiglio regionale, titolare “*delle potestà legislative attribuite alla Regione, ma da altro organo del tutto privo di tale investitura*”.

Nel ricordare che il sistema delle fonti primarie è chiuso a livello costituzionale, la Corte esclude che il secondo comma dell'art. 120 Cost. possa offrire fondamento costituzionale a qualunque potestà legislativa diversa rispetto a quelle già costituzionalmente contemplate. A tutto voler concedere, la Corte riconosce, senza troppo entusiasmo, che, qualora si volesse “*interpretare la surrichiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali*”, che dunque eccezionalmente siano derogatori rispetto al riparto delle competenze di Stato e Regioni, costituzionalmente definito, ciò potrebbe avvenire solo tramite “*l'esercizio in via temporanea*” dei poteri di cui all'art. 77 Cost.<sup>12</sup>.

Sicuramente queste chiare ed inevitabili affermazioni risolvono numerosi dubbi emersi nel recente dibattito sulle forme della sostituzione *ex art. 120*, secondo comma Cost., in ordine soprattutto alla natura degli atti adottati dai Presidenti di Regione nella qualità di Commissari *ad acta* del Governo; atti che costituiscono una tale “anomalia giuridica” al punto che lo stesso Governo, nel caso di specie, ha pensato di sollevare sia questione di legittimità costituzionale, che conflitto di attribuzione intersoggettivo per contestare la legittimità della “legge” della Regione Calabria 11 febbraio 2010, n. 5, nel dubbio, fondato, che di “legge” realmente si trattasse.

Il caso di specie presenta indubbiamente numerose anomalie, che vanno addirittura oltre l'interrogativo in ordine alla natura degli atti di sostituzione: il Governo impugna di fronte alla Corte costituzionale un atto di un suo Commissario, assumendo che questo lede le attribuzioni costituzionali dello Stato. Già a tale riguardo ci si può chiedere se il Governo avrebbe potuto battere altre strade, esercitando una sorta di potere di autotutela, revocando il Commissario, annullandone gli atti, posto che non hanno natura legislativa, ed, in ipotesi, normando nelle forme dell'art. 77 Cost.

Ciò che tuttavia pare ancora più anomalo è il fatto che il Governo non impugna l'atto del Commissario perché contesta che questo possa avere natura normativa (primaria), ma poiché il Commissario, invece di dare diretta attuazione all'Intesa mediante un proprio atto, ha demandato alla Giunta regionale il compito di darvi attuazione tramite l'esercizio della potestà regolamentare che le compete. Anzi, il Governo presuppone addirittura che quello del Commissario sia un atto avente forza di legge soggetto al

---

<sup>12</sup> Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

controllo di costituzionalità ai sensi dell'art. 134 Cost., lamentando la sola violazione del principio di leale collaborazione e della competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente". In sede di conflitto lamenta inoltre che il Commissario avrebbe violato le "direttive" governative, approvando un atto diverso rispetto alle indicazioni pervenute dal Governo, che demandava una potestà regolamentare in materia alla Giunta<sup>13</sup>.

A parte l'interrogativo di lampante evidenza su dove possa trovare fondamento legislativo tale potestà regolamentare della Giunta; poteva mai tale atto commissariale soddisfare il principio di legalità sotteso all'esercizio della potestà regolamentare? Evidentemente no, e le parole della Corte costituzionale ci confortano. Si evidenzia che il Governo assume una lesione delle proprie attribuzioni non certo perché tale meccanismo di sostituzione non rispetta i disposti costituzionali in ordine alla individuazione dei titolari di poteri normativi primari, ma in quanto il Commissario non aveva svolto adeguatamente il compito attribuitogli, non aveva dato diretta attuazione all'Intesa.

Correttamente dunque la Corte chiarisce che un tale atto commissariale evidenzia una "assoluta carenza di idoneità lesiva, rispetto alle attribuzioni costituzionali dello Stato", trattandosi di una "mera parvenza di legge"<sup>14</sup>, cosicché il relativo ricorso diviene inammissibile. Tuttavia, il punto sul quale preme qui porre l'attenzione è che in realtà atti del genere evidenziano una seria e preoccupante idoneità lesiva nei confronti delle attribuzioni costituzionali della Regione, in particolare nei confronti delle attribuzioni del Consiglio regionale, che vede usurpati i suoi poteri.

Elemento ancora più preoccupante se si pone mente al fatto che tali atti sono sostanzialmente inoppugnabili da parte delle Regioni. Si evidenzia infatti che una tale "legge" del Presidente della Regione, adottata nella sua qualità di Commissario *ad acta*, sarebbe praticamente inoppugnabile da parte della Regione di fronte alla Corte costituzionale in sede di giudizio in via di azione, stante la necessità di una delibera di Giunta al riguardo; ma, anche nell'improbabile ipotesi di impugnazione da parte della Regione si produrrebbe l'effetto assurdo secondo il quale la Regione dovrebbe stare in giudizio, contestando di fronte al Governo, che starebbe in giudizio attraverso il

---

<sup>13</sup> Cfr., Ricorso n. 49 del 2010, in G.U. n. 16 del 21 aprile 2010 e Ricorso n. 4 del 2010, in G.U. n. 23 del 9 giugno 2010.

<sup>14</sup> Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

Presidente del Consiglio dei ministri, una “legge” adottata dal Presidente della Giunta regionale in qualità di Commissario *ad acta* del Governo. Analoghe considerazioni paradossali in ordine alla rappresentanza in giudizio possono essere svolte per il Conflitto di attribuzione intersoggettivo, mentre pare radicalmente da escludersi la configurabilità di un conflitto interorganico sollevato dal Consiglio regionale, esautorato dei suoi poteri, nei confronti del Presidente della Regione, non essendo il primo organo dello Stato, essendolo il secondo solo in quanto Commissario *ad acta* del Governo.

Vero è che, come precisato dalla Corte, atti del genere sono sostanzialmente insuscettibili, fin dalla loro origine, “*di determinare effetti di alcun genere*”<sup>15</sup>, cosicché, chiunque evidenzi un qualunque interesse potrà impugnarli di fronte al giudice amministrativo, assumendone la nullità od addirittura l’inesistenza, potrà, in ipotesi, impugnare atti regolamentari od amministrativi adottati sulla base di quelli in quanto totalmente sprovveduti di base legale, tuttavia, tentando di astrarsi dal caso di specie, ci si deve chiedere quale sarà ora la sorte di quella numerosa serie di atti adottati dai diversi Commissari *ad acta*, che pur non avendo adottato espressamente ed “ingenuamente” la forma della legge, hanno prodotto e continuano a produrre indubbi effetti normativi a livello primario<sup>16</sup>.

Si tratta in tutte queste ipotesi di atti non in grado di determinare effetti di alcun genere, di atti, che pur avendo prodotto sostanzialmente effetti ed incidendo su ambiti di estrema delicatezza, si pensi all’ipotesi dei bilanci regionali, presentano il grado di precarietà massima, dato dalla assoluta nullità od inesistenza?<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr., Corte costituzionale, Sentenza n. 361 del 2010, Punto n. 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>16</sup> Trattandosi di atti addirittura inesistenti diverrebbe superfluo il fatto che non siano contestabili in via diretta di fronte alla Corte costituzionale, posto che anche se arrivassero alla Corte in via incidentale la questione sarebbe parimenti giudicata inammissibile, perché non si tratta di atti con forza di legge; tuttavia, qualunque giudice potrebbe rilevarne la semplice inesistenza. Su tali aspetti si rinvia a G. D’ALESSANDRO, *La Corte costituzionale e le “mere parvenze di legge”: una prima lettura della sent. n. 361 del 2010*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 12 del 2010; A. CELOTTO, *Uno strano caso di abrogazione “eliminativa”*, in *Giustizia Amministrativa*, n. 12 del 2010.

<sup>17</sup> Si evidenzia inoltre che opportunamente la Corte costituzionale, con la sentenza n. 361 del 2010, ha chiarito che atti come quello sottoposto alla sua attenzione non hanno natura legislativa, pur avendo la possibilità di limitarsi a dichiarare estinto il processo principale, posto che nelle more del giudizio l’atto impugnato è stato “eliminato” (volutamente la Corte utilizza un termine non tecnico, parlando di eliminazione e non già di abrogazione) dall’art. 11 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21, recante *Misure straordinarie a sostegno dell’attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale* (Punto n. 3 del *Considerato in diritto*). Con tutta evidenza si trattava di una tale anomalia giuridica che necessitava un chiarimento da parte della Corte costituzionale, nonostante l’intervenuta estinzione del processo.

4. *La configurabilità della sostituzione per decreto legge nella sent. 361 del 2010 e la legittimazione di un potere sostanzialmente normativo dei commissari nella sent. 2 del 2010.*

Vero è che questo aspetto pare esulare parzialmente dall'analisi della questione se le Regioni godano ora di maggiore o minore autonomia, tuttavia non pare superfluo segnalare che le istanze di centralizzazione/unificazione che transitano oggi per il secondo comma dell'art. 120 Cost. determinano un grave *vulnus* alle istanze dell'autonomia mediante atti che si muovono ad un tale livello di illegittimità da essere considerati addirittura nulli o inesistenti.

La Corte, con la pronuncia n. 361 del 2010, ha sicuramente offerto indicazioni chiare in ordine alle modalità corrette di esercizio del potere sostitutivo nelle forme del secondo comma dell'art. 120 Cost. Ha chiarito definitivamente che, qualora si voglia ravvisare in quella disposizione costituzionale il fondamento per una sostituzione legislativa nei confronti delle Regioni, che dunque possa consentire una deroga, necessariamente eccezionale e temporanea, al riparto di competenze legislative costituzionalmente definito, ciò non potrà che avvenire nelle forme dell'art. 77 Cost.

Pare dunque la Corte considerare l'ipotesi della sostituzione legislativa alla stregua di una *extrema ratio*, esercitabile nelle forme dell'art. 77 Cost., che abbia inoltre i caratteri della eccezionalità e della temporaneità. Il che significa che quei decreti legge non potranno trovare alcuna stabilizzazione in una legge di conversione statale, che produrrebbe l'effetto di stabilizzare la deroga al riparto di competenze legislative? Il che significa che, come del resto già accaduto in occasione delle sentenze nn. 255 e 256 del 2004<sup>18</sup>, di quei decreti legge potrà essere semplicemente disposta una sanatoria degli effetti prodotti, ma non già una conversione in legge che ne stabilizzerebbe gli effetti, così da consentire alle Regioni di riappropriarsi quanto prima delle competenze legislative temporaneamente "congelate"?

---

<sup>18</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Necessità e temporaneità irrompono nel riparto di competenze Stato-Regioni sotto forma di continuità e sostanziale ultrattività, nota a sentenze nn. 255 e 256 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 1-2 del 2005, 239 ss.

Questo pare tuttavia difficilmente conciliabile con talune affermazioni della Corte costituzionale rese in occasione della sentenza n. 2 del 2010, laddove pare trovare conferma la circostanza secondo la quale, una volta attivata la procedura di sostituzione, la Regione non avrebbe alcuna possibilità di salvaguardare le proprie competenze legislative e le competenze costituzionalmente attribuite ai propri organi.

Da un lato, infatti, la Corte ha escluso che la Regione possa tardivamente attivarsi per adempiere agli obblighi dai quali è gravata; dall'altro lato, ha precisato che non può conseguentemente incidere in senso limitativo nei confronti dei poteri riconosciuti al Commissario *ad acta*, se si ha riguardo al fatto che la legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, che stabiliva che al “*fine di salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione, (...), non possono essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale*”<sup>19</sup> è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non esclude dall'ambito della propria operatività le funzioni e le attività del Commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro, giudicando dunque sostanzialmente ammissibile l'intervento in via normativa di tale organo in materie come quella finanziaria e di bilancio, che sono costituzionalmente riservate alla competenza del legislatore<sup>20</sup>, riconoscendo dunque al Commissario *ad acta* un potere che, ancorché non formalmente qualificabile come normativo primario, produrrà sostanzialmente effetti a quel livello.

---

<sup>19</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punti nn. 3.1. e 6.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> Cfr., E. GROSSI, *La legge con l'asterisco*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, che ricorda inoltre come, a parte questo caso specifico, la Corte costituzionale esclude solitamente la legittimità costituzionale delle c.d. “leggi di reazione”, vale a dire di quelle leggi che hanno l'unico scopo di rendere inapplicabile nel territorio regionale altra legge che si consideri costituzionalmente illegittima, o semplicemente dannosa o inopportuna, indicando così chiaramente la strada maestra dell'impugnativa ai sensi dell'art. 127 Cost., non percorribile, come più sopra evidenziato, nel caso di specie. Sul punto si veda, R. BIN, *Sulle “leggi di reazione”*, in *Le Regioni*, 2004, che sottolinea come si tratti solitamente di leggi contrarie al principio di leale collaborazione, poiché le relative problematiche potrebbero essere trattate con gli strumenti della leale cooperazione, oppure con le armi del processo costituzionale. Si pensi al caso delle leggi delle Regioni Sardegna, Basilicata e Calabria volte a vietare il transito di “rifiuti radioattivi” nel proprio territorio, dichiarandolo denuclearizzato, giudicate incostituzionali con la sentenza n. 62 del 2005. Si pensi da ultimo alla più recente sentenza n. 331 del 2010, con la quale sono state dichiarate incostituzionali le leggi delle Regioni Puglia, Basilicata e Calabria tese a precludere nel relativo territorio la installazione di impianti di produzione di energia elettrica nucleare.

E' del resto la stessa disciplina legislativa della sostituzione per le ipotesi di violazione dei piani di rientro a presupporre competenze "legislative" in capo al Commissario *ad acta*<sup>21</sup>.

*5. L'orientamento finalistico dell'attività legislativa regionale alla luce della delibera governativa di sostituzione e la sostanziale valenza parametrata della stessa.*

Anche tuttavia a voler momentaneamente accantonare la problematica della definizione della sostanziale valenza normativa degli atti commissariali di sostituzione, è la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2010, ad ammettere una significativa incidenza sulle prerogative e competenze legislative del Consiglio regionale a fronte dell'attivazione di una procedura di sostituzione, laddove disattende preliminarmente *"la tesi prospettata dalla Regione Lazio, secondo cui, in pendenza del potere sostitutivo statale, non solo resterebbe ferma la competenza legislativa regionale, ma addirittura si determinerebbe la cessazione del potere sostitutivo, qualora si realizzi (...) l'adempimento, sia pure tardivo, degli obblighi gravanti sulla Regione"*<sup>22</sup>.

Questa forte affermazione, che pare addirittura prospettare una "sospensione" delle competenze legislative del Consiglio, quanto meno nelle materie interessate dalla procedura di sostituzione, viene subito meglio circostanziata, ove la Corte precisa che

---

<sup>21</sup> Cfr., E. GROSSI, *La legge con l'asterisco*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, che evidenzia come "l'orientamento restrittivo della prevalente dottrina nei confronti della sostituzione in via normativa ha, peraltro, dovuto scontrarsi con dei dati positivi di non trascurabile importanza". In particolare, con l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005), "è stato previsto il sistematico ricorso al commissariamento, secondo la procedura prevista dall'art. 8 della legge n. 131/2003, per le Regioni che, avendo sottoscritto con lo Stato specifici accordi sulla base di piani di rientro dai disavanzi sanitari, non rispettano i tetti di spesa e non assumono le iniziative anche di organizzazione e di riqualificazione del servizio sanitario regionale necessarie per perseguire l'equilibrio economico e garantire al contempo i livelli essenziali delle prestazioni". Le Regioni inadempienti hanno l'obbligo di provvedere alla copertura del disavanzo con fondi disponibili da reperire nel loro bilancio, ovvero mediante prelievi erariali di competenza regionale. In caso di mancato adempimento, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa diffida, delega il Presidente della Regione, in qualità di Commissario *ad acta*, ad approvare il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e affinché adotti i necessari provvedimenti per il suo ripiano, inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente. Il che porta a concludere che "questa disciplina costituisce un riconoscimento della possibilità per i Commissari *ad acta* di esercitare in via surrogatoria il potere legislativo, essendo il Commissario *ad acta* chiamato ad intervenire in settori e materie che la Costituzione affida alla competenza della fonte primaria (approvazione del bilancio ed imposizione di tributi)".

<sup>22</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

l'esercizio di attività legislativa in tali materie, "*lungi dal comportare la cessazione del potere sostitutivo statale*", dovrà essere vagliato dalla Consulta proprio in ragione della verifica se le funzioni attribuite al Commissario *ad acta*, con la delibera governativa dell'11 luglio 2008, "*siano state sostanzialmente limitate se non addirittura svuotate*"<sup>23</sup>. Ne deriva che la delibera governativa di conferimento dei poteri al Commissario *ad acta* produce l'ulteriore effetto di orientare finalisticamente tutta la successiva attività legislativa consiliare in quella materia, che dovrà anch'essa conformarsi agli obiettivi imposti al Commissario, perdendo i tradizionali caratteri di attività discrezionale.

Quanto alle conseguenze dell'eventuale violazione da parte del Consiglio regionale, la Corte dichiara la incostituzionalità della legge che prevede la esclusiva competenza in capo agli organi ordinari della Regione per la modifica delle disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili, laddove non esclude dal proprio ambito di operatività il Commissario *ad acta*, ma non chiarisce quale debba essere la sorte di quelle leggi che dovessero presentare profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, proprio in quanto incidenti sulla disciplina finanziaria e di bilancio, se debbano ricadere nella disponibilità dello stesso Commissario, come pure talvolta è accaduto, oppure se, più propriamente, siano passibili di declaratoria di incostituzionalità, posto che la Consulta precisa che si tratterebbe di "*un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario ad acta, e dunque (di) una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.*"<sup>24</sup>. In tal caso addirittura la delibera governativa di commissariamento integra il parametro di costituzionalità, divenendo sostanzialmente una fonte interposta, che media il rapporto tra legge e secondo comma dell'art. 120 Cost.<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*; anche se il dubbio che la procedura di sostituzione comporti la sospensione radicale dell'attività legislativa consiliare in materia resta se si legge la sentenza n. 193 del 2007, dove la Corte afferma l'esistenza di un divieto legislativo nei confronti di un organo già inadempiente di adottare "*ulteriori misure*", che saranno valutate come "*suscettibili di vanificare l'obiettivo di risanamento del servizio sanitario regionale*".

<sup>24</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 6.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> Così si desume da Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 10.1. del *Considerato in diritto*, laddove si legge che "*la proroga automatica, (...), dei direttori generali, nonché dei direttori sanitari e amministrativi, (...), si pone in contrasto con quanto stabilito dalla più volte citata deliberazione governativa di commissariamento*"; conclude sul punto la Corte che "*ricorre, dunque, anche in questo caso la violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto (...) la disciplina recata dalle norme impugnate integra una menomazione delle attribuzioni del commissario ad acta*". Pare trattarsi nel caso di specie di una vera e propria integrazione del parametro di legittimità costituzionale (art. 120, secondo comma) e non già di una integrazione mediante interpretazione del

Vero è che, come subito precisato dalla Corte, questa sostanziale limitazione delle competenze degli “organi ordinari” della Regione discenderebbe da una libera scelta della stessa, dalla scelta di aderire alle intese ed agli accordi; scelta che sarebbe “*frutto di una autonoma determinazione regionale*”, che non potrebbe “*ritenersi coartata, dal momento che le Regioni potrebbero pur sempre scegliere di non addivenire alle intese in questione, facendo fronte al deficit con i propri strumenti finanziari ed organizzativi*”<sup>26</sup>. Quanto tale scelta possa essere realmente libera o più o meno coartata dalle esigenze di ripianare il *deficit* sarebbe interessante verificare; anche a non voler considerare che dietro ad un *deficit* da ripianare vi sono diritti, il più delle volte fondamentali da tutelare, basti pensare ai diritti degli utenti a continuare a fruire di prestazioni sanitarie, a prescindere dalla distinzione se siano o meno essenziali, ciò che impone sostanzialmente alla Regione di addivenire all’intesa<sup>27</sup>.

#### 6. Alcune esemplificazioni di atti commissariali sostanzialmente normativi.

Oltre alle problematiche emerse in occasione della sentenza n. 2 del 2010, ci si chiede in questa sede quali saranno gli effetti della pronuncia n. 361 del 2010 nei confronti di quei numerosi atti commissariali che producono comunque effetti normativi a livello primario<sup>28</sup>. Si tratta in tutti i casi di atti illegittimi?

Le esemplificazioni di atti del genere non mancano: emblematico è forse il decreto del Presidente della Giunta regionale della Regione Calabria n. 4 del 24 agosto 2010, adottato nella qualità di Commissario *ad acta* per l’attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario della Regione Calabria, nominato con delibera del

---

parametro, come nell’ipotesi dei decreti di trasferimento delle competenze; sulla distinzione, cfr., A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 86 ss.

<sup>26</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2010, Punto n. 6.1. del *Considerato in diritto*; cfr., inoltre, sentenza n. 97 del 2007.

<sup>27</sup> La circostanza che dietro i *deficit* di bilancio vi fossero i diritti delle persone da tutelare era già stata posta in luce in occasione del ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario a favore della Regione Lazio e della conseguente pronuncia della Corte costituzionale n. 216 del 2008, a fronte di impugnazione del decreto statale di ripiano da parte delle Regioni Veneto e Lombardia; cfr., M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, 4-5 del 2008, 983 ss., ove, a fronte delle cautele della Corte costituzionale che si limitava a dichiarare la carenza di interesse in capo alle Regioni ricorrenti, si evidenziava che era indubbia l’incidenza di tale disciplina sull’effettivo esercizio dei diritti della persona.

<sup>28</sup> Altro interrogativo, che esula in parte dal tema odierno, è quale sarà a questo punto la condotta del Governo.

Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010, che fissa, tra gli altri, l'obiettivo di "incaricare il Commissario di sospendere eventuali nuove iniziative in corso per la realizzazione o l'apertura di nuove strutture pubbliche ovvero per l'autorizzazione e l'accreditamento di strutture sanitarie private fino all'avvenuta adozione della rete ospedaliera, della rete laboratoristica e della rete specialistica ambulatoriale, tranne quelle necessarie all'attuazione del piano di rientro".

Tale decreto, all'articolo 1 sospende il rilascio dei provvedimenti di autorizzazione alla realizzazione, autorizzazione sanitaria all'esercizio, accreditamento istituzionale, ai sensi del d.lgs. n. 502 del 1992, tranne quelle necessarie all'attuazione del piano di rientro; dispone all'art. 2 che gli accreditamenti provvisori ed i progetti di riconversione di cui alla legge regionale n. 24 del 2008 devono essere ultimati entro il 31 ottobre 2010, così da consentire il completamento della procedura entro il 31 dicembre 2010, incidendo dunque sulle condizioni e modalità di accreditamento che sono di sicura competenza legislativa.

Qualora tuttavia si avesse ancora qualche dubbio in ordine alla portata normativa primaria di tale decreto, basterà leggere l'art. 3 per vederli completamente fugati; vi si legge infatti che "sono abrogati: il comma 4 dell'art. 9 della legge regionale 18.07.2008, n. 24; il comma 2 dell'art. 65 della legge regionale 12.06.2009, n. 19; gli articoli 32, 35, 38 ed il 39 della legge regionale 26.02.2010, n. 8; l'art. 21 della legge regionale 11 agosto 2010, n. 22".

Altro decreto del medesimo Commissario, il n. 3 del 23 agosto 2010, istituisce la struttura di supporto del Commissario *ad acta*, in particolare il Segretariato della struttura di supporto del Commissario, incidendo dunque sulla materia di competenza residuale regionale della organizzazione degli uffici della Regione, anche a non voler prendere in considerazione eventuali profili di contrasto con l'art. 81 Cost., posto che lo stesso decreto precisa che si procederà alla individuazione delle risorse umane tra i dipendenti regionali, nel rispetto dell'art. 4 del d.l. n. 159 del 2007, senza oneri aggiuntivi.

Così come incide sicuramente su materia di pertinenza legislativa il decreto del Presidente della Regione Molise, n. 85 del 15 dicembre 2010, adottato nella qualità di Commissario *ad acta*, incaricato dell'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del settore sanitario, nominato con delibera del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2009,

che dispone il riparto provvisorio del fondo sanitario regionale di parte corrente per l'anno 2011 e definisce i relativi livelli di spesa.

Pare avere inoltre portata normativa primaria il decreto del 21 aprile 2009, n. 25 del Presidente della Regione Lazio, adottato in qualità di Commissario *ad acta* per la realizzazione del piano di rientro dal disavanzo nel settore sanitario, che ha disposto il differimento dell'efficacia della legge regionale della Regione Lazio n. 9 del 2009, recante *Norme per la disciplina dei distretti socio-sanitari montani*, dal momento della promulgazione per tutta la durata del piano di rientro e della gestione commissariale<sup>29</sup>. Ove la portata normativa primaria pare indubbia laddove si abbia riguardo al fatto che non si tratta del differimento dell'entrata in vigore o della modifica del periodo di *vacatio legis*, che vengono comunque disposti con legge, ma addirittura della sospensione dell'efficacia, nella forma del differimento per un tempo indeterminato, di una legge regionale che è già entrata in vigore.

Un'ultima ipotesi di sostituzione di dubbia configurazione, anche se coerente con l'impianto della sent. 361/2010, conferma comunque che, nonostante taluni dubbi sul piano ricostruttivo, la prassi di questi anni si sia quasi emancipata dal dettato normativo di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 e finanche del secondo comma dell'art. 120 Cost. Ci si riferisce all'art. 4 del d.l. n. 297 del 2006, con il quale il legislatore statale ha fatto ricorso alle competenze di cui all'art. 120 Cost., secondo comma, per disporre la sospensione dell'applicazione di una legge regionale, in ragione dell'attuazione di un'ordinanza della Corte di Giustizia europea, del 19 dicembre 2006, che aveva invitato l'Italia ad adottare i provvedimenti necessari per sospendere l'applicazione della legge della Regione Liguria n. 26 del 2006, che aveva introdotto deroghe all'attività venatoria, giudicate in contrasto con l'ordinamento europeo.

Tale ipotesi è finanche di dubbia collocazione, poiché, come è stato evidenziato, nonostante il legislatore statale, nella Relazione illustrativa del progetto di legge, faccia riferimento al secondo comma dell'art. 120 Cost., parrebbe, in quest'ottica, riconducibile all'ipotesi sostitutiva di cui al quinto comma dell'art. 117 Cost., che

---

<sup>29</sup> Sul punto si è anche pronunciata la Corte costituzionale, con sentenza n. 141 del 2010, Punto n. 2.2. del *Considerato in diritto*, dichiarando non fondata l'eccezione di inammissibilità del ricorso verso la stessa legge regionale, per difetto di interesse attuale all'impugnazione, proprio in ragione del differimento dell'efficacia della legge regionale impugnata.

contempla pacificamente la sostituzione normativa<sup>30</sup>. A ben vedere, qualche perplessità questa lettura determina, poiché qui in realtà non si tratta di mancata attuazione o di mancata esecuzione di disciplina europea, o di un'ipotesi di "inadempienza" all'attuazione di atti dell'Unione europea, come espressamente richiede il quinto comma dell'art. 117 Cost., ma di mero contrasto della disciplina regionale con quella europea, o, al massimo, di attuazione difforme rispetto alla fonte europea, pur convenendo che una tale distinzione è forse eccessiva.

*7. Le istanze di unificazione/centralizzazione che transitano per forme "anomale" di sostituzione e per l'interpretazione estensiva di materie di pertinenza statale.*

Per finire, si segnala che dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione ad oggi diverse sono state le ipotesi "anomale" di "sostituzione legislativa". Senza alcuna pretesa di esaustività, si pensi alla stessa sentenza n. 303 del 2003, che ha giustificato ed ammesso una sostituzione legislativa definitiva imposta dall'esigenza di salvaguardare preminenti interessi sovraregionali; si pensi alla c.d. "continuità istituzionale" ed alla sentenza n. 13 del 2004, ove la Corte, di fronte all'esigenza di salvaguardare valori costituzionali incomprimibili ed all'esigenza di mantenere in vita apparati preposti alla garanzia dei diritti fondamentali, ha legittimato una sostituzione legislativa momentanea, nonostante la declaratoria di incostituzionalità della disciplina statale di dettaglio, che resta temporaneamente sospesa; si pensi infine all'ipotesi più sopra citata del condono edilizio straordinario ed alla sentenza n. 196 del 2004<sup>31</sup>.

Per questo tramite è indubbio che passino istanze di unificazione/centralizzazione, così come, senza voler affrontare tematiche già ampiamente trattate in altre Relazioni, si rileva che la stessa interpretazione estensiva di talune materie di pertinenza esclusiva statale o di pertinenza concorrente, con l'ausilio talvolta del "criterio della prevalenza" elaborato dalla Corte costituzionale, produce una indubbia invasione della competenza

---

<sup>30</sup> Di questo avviso è R. DICKMANN, *Osservazioni sull'esercizio del potere sostitutivo mediante sospensione in via legislativa di leggi regionali*, in *federalismi.it*, n. 3/2007.

<sup>31</sup> Su queste ipotesi, cfr., M. BELLETTI, *Art. 120 Cost.*, cit., 1096, 1097.

regionale, assecondata dalla Corte in ragione di esigenze di unificazione/centralizzazione<sup>32</sup>.

*7.1. (Segue) l'interpretazione estensiva della lett. m), secondo comma, art. 117 Cost.*

Non si potrà riportare in questa sede che alcune ipotesi emblematiche, si pensi tuttavia alla parabola espansiva conosciuta da una materia cardine del secondo comma dell'art. 117 Cost., come quella dei c.d. "livelli essenziali delle prestazioni". In una prima fase, la Corte costituzionale evidenziava una certa riluttanza ad entrare nel merito della definizione di quali prestazioni dovessero essere o meno ricondotte ai livelli essenziali delle prestazioni, accontentandosi che venisse rispettato il procedimento legislativamente stabilito per la definizione di detti livelli, con il rispetto inoltre dei momenti collaborativi con le Regioni ivi contemplati<sup>33</sup>. Vero è che una tale interpretazione parrebbe lasciare ampio margine al legislatore statale in ordine alla definizione di ciò che è essenziale e di ciò che non lo è, invero la Corte, in quella fase, è decisamente restia ad offrire una interpretazione ampia della materia in questione, nonostante le sollecitazioni di parte statale<sup>34</sup>.

Tale orientamento giurisprudenziale pare invece radicalmente capovolto con la nota pronuncia sulla c.d. "social card"<sup>35</sup>, e con talune pronunce coeve, come quella sul c.d. "piano casa"<sup>36</sup>, ove la Corte offre una interpretazione decisamente più ampia di ciò che

---

<sup>32</sup> Sulle istanze di unificazione normativa, con specifico riguardo a quelle che transitano per l'assunzione in sussidiarietà, si rinvia a G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009.

<sup>33</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 88 del 2003, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*. Tale impostazione della Corte costituzionale appare chiara laddove precisa che "al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il d.P.C.m 29 novembre 2001".

<sup>34</sup> Il che emerge da subito con la sentenza n. 282 del 2002, ove la disciplina uniforme sul territorio nazionale di taluni trattamenti sanitari particolarmente pericolosi per la salute delle persone non viene ricondotta alla lett. m), secondo comma, art. 117, ma alla materia "tutela della salute".

<sup>35</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2010.

<sup>36</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 121 del 2010, ove la Corte precisa che la previsione di un piano nazionale di edilizia abitativa è di competenza dello Stato e che la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per categorie di soggetti particolarmente disagiate, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori; cfr., inoltre, sentenza n. 166 del 2008. Mentre solo pochi anni prima, con ordinanza n. 526 del 2002, la Corte negava che le regole per la determinazione del

è da farsi rientrare nei “livelli essenziali delle prestazioni”, in considerazione delle esigenze di unificazione/centralizzazione imposte dalle ragioni della contingente situazione di “emergenza economica”, tale da sostanzialmente cancellare la competenza regionale in materia di “servizi sociali”. La Corte evidenzia che *“la ratio di tale titolo di competenza e l’esigenza di tutela dei diritti primari (...) consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza”*, così da garantire non solo *“livelli essenziali delle prestazioni”*, ma addirittura livelli irrinunciabili di *“dignità della persona umana”*<sup>37</sup>.

Non può sfuggire in questa sede che il sostanziale ampliamento di una competenza del genere, che subisce una trasfigurazione tale per cui da garanzia di erogazione in maniera uniforme sul territorio nazionale di date prestazioni ritenute essenziali diviene elemento di garanzia di livelli irrinunciabili della dignità della persona umana, conseguentemente connessa alla tutela dei diritti primari degli individui, rischia di comportare una correlativa espansione dei momenti di sostituzione *ex art. 120*, secondo comma Cost., essendo la *“tutela dei livelli essenziali”* uno dei presupposti di sostituzione.

## *7.2. (Segue) la nuova conformazione del coordinamento della finanza pubblica ed i vincoli più stringenti all’autonomia di spesa.*

Altro sicuro momento di unificazione/centralizzazione si rinviene nella legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, posto che, se in una prima fase la Corte costituzionale ha evidenziato che l’autonomia di entrata degli enti territoriali riconducibile all’art. 119 Cost. ha una portata meramente programmatica, dovendo per esplicitarsi attendere la legge di coordinamento della finanza pubblica, che fisserà i principi cui i legislatori regionali devono attenersi e *“le grandi linee dell’intero sistema tributario”*, ha contestualmente ravvisato immediata portata precettiva nella parte dell’art. 119 Cost. che riconosceva agli enti territoriali autonomia di spesa<sup>38</sup>.

---

canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica rientrassero nella disciplina dei “livelli essenziali”, e fossero invece espressione della competenza spettante alla Regione in questa materia.

<sup>37</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2010.

<sup>38</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 2004.

L'autonomia di spesa delle Regioni incontra oggi serie limitazioni non solo nelle ipotesi di Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, il che pare tutto sommato condivisibile, ma finanche a prescindere dall'esistenza di un piano di rientro. Il che pare decisamente limitativo delle istanze autonomiste, se solo si pensa che analoghi obiettivi di coordinamento potrebbero comunque essere imposti, a prescindere da situazioni di *deficit* di bilancio, in ragione delle esigenze di salvaguardia dell'unità economica, di cui al secondo comma dell'art. 120 Cost.

Ferma restando la valenza parametrata di tali principi nel giudizio di legittimità costituzionale di leggi regionali, essendo il coordinamento della finanza pubblica materia di pertinenza concorrente, di grande interesse è la sentenza n. 141 del 2010, ove trova conferma la circostanza che di fronte ad un piano di rientro e ad obiettivi di coordinamento e contenimento della finanza pubblica, la competenza legislativa regionale incontra limiti ulteriori a quelli tipici della tipologia di competenza interessata. In particolare, la Corte precisa che la *“esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario”* determina una situazione tale per cui *“l'autonomia concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa”*<sup>39</sup>.

Al di là del caso di specie, in tale evenienza, la Corte rende esplicitamente conto del più sopra citato definitivo mutamento di orientamento con riguardo alle limitazioni all'autonomia di spesa regionale, ove chiarisce che, del resto, la soluzione adottata *“è in linea con la più recente interpretazione della nozione di coordinamento della finanza pubblica fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale”*, che sarebbe *“oramai costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario”*, cosicché, *“il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati da obblighi comunitari”*<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 2010, Punto n. 3.2. del *Considerato in diritto*; cfr., inoltre, sentenza n. 193 del 2007.

<sup>40</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 2010, Punto n. 3.2. del *Considerato in diritto*. Analogamente, dalla sentenza n. 100 del 2010 si evince che pur non potendo trovare il principio di leale collaborazione applicazione in via generale in relazione all'attività di produzione legislativa, dovranno

Talvolta i principi di coordinamento della finanza pubblica si risolvono in serie limitazioni dell'autonomia organizzativa regionale. Si pensi alla sentenza n. 267 del 2010, ove, a fronte di un principio statale di coordinamento che prevede una riduzione della spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche per organi collegiali e altri organismi, anche monocratici, *“da raggiungere per il tramite del riordino, della soppressione o dell'accorpamento delle strutture”*, limitando inoltre il numero delle strutture di supporto a quelle strettamente indispensabili al funzionamento degli organismi, la Corte perviene alla sostanziale soppressione di autorità istituite per legge dalla Regione Calabria, che non presentano il carattere di indispensabilità richiesto dalla normativa di principio statale<sup>41</sup>, sindacando nel merito se queste duplicano competenze di altri uffici regionali oppure se siano o meno coordinate con funzioni spettanti ad altre strutture, ove è di tutta evidenza il carattere recessivo delle istanze autonomiste di fronte a quelle della unificazione/centralizzazione e di tutela dell'unità economica.

### *7.3. (Segue) le istanze di centralizzazione nella localizzazione di impianti per la produzione di energia (nucleare) e nello smaltimento dei relativi rifiuti.*

Un ultimo momento di unificazione/centralizzazione che potrebbe condurre all'attivazione di procedure sostitutive, in ragione delle esigenze di tutela dell'unità giuridica, ma soprattutto di salvaguardia delle esigenze di incolumità e sicurezza pubblica, è sicuramente quello connesso al tema dell'energia in generale e dell'energia nucleare in particolare.

L'attrazione al centro di tutto quanto attiene alla produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia viene apertamente ammessa dalla Corte costituzionale in occasione della recente sentenza n. 215 del 2010, laddove precisa che *“non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale”*, nel caso di specie, nelle forme dell'art. 118 Cost.

---

eccettuarsi i casi, come quello all'esame della Corte, ove una norma statale ha reso vincolanti, per le Regioni che li abbiano sottoscritti, gli interventi individuati negli atti di programmazione necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico. Ne deriva dunque che *“la norma dello Stato che assegna a tale Accordo carattere vincolante, per le parti tra le quali è intervenuto, può essere qualificata come espressione di un principio fondamentale diretto al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, espressione di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica”*.

<sup>41</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 267 del 2010, Punto n. 7.2. del *Considerato in diritto*.

Semplicemente è necessario che quando “*un simile spostamento di competenze*” sia motivato dall’urgenza nell’esecuzione delle opere trovi conforto in valide e convincenti argomentazioni<sup>42</sup>.

Più in generale, tutte le “*iniziative di rilievo strategico*” determinano esigenze di centralizzazione, soprattutto quando giustificate da ragioni d’urgenza<sup>43</sup>.

Invero, la centralizzazione di tali istanze si desumeva chiaramente già dalla pronuncia n. 62 del 2005, ove la Corte “risolverà” per l’occasione il primo comma dell’art. 120 Cost., riconoscendo inoltre a tale disposto una valenza assoluta e inderogabile laddove talune leggi regionali precludevano il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali nucleari provenienti da altri territori. Nonostante la convergenza in materia di diversi titoli di competenza regionale, la Corte rileva che “*la competenza statale in tema di tutela dell’ambiente, (...), è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, oggi conservati in via provvisoria in diversi siti, ma destinati a trovare una loro collocazione definitiva che offra tutte le garanzie necessarie sul piano della protezione dell’ambiente e della salute*”<sup>44</sup>, ancorché, in quel caso, il percorso di centralizzazione preferito sia quello che passa per l’art. 118 Cost. e le istanze della sussidiarietà.

Come tali esigenze di centralizzazione possano ora passare, non già tramite l’art. 118 Cost., ma per il tramite del secondo comma dell’art. 120 Cost. è reso evidente dalle due pronunce nn. 278 e 331 del 2010. In occasione della prima la Corte chiarisce a quali titoli di competenza vanno ascritte le disposizioni concernenti il settore dell’energia nucleare e dei rifiuti radioattivi; per questi ultimi trova naturalmente conferma la centralizzazione “a monte” nel titolo di competenza esclusiva statale della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, così come nella precedente sentenza n. 62 del 2005, mentre, per gli impianti di produzione, secondo un giudizio di prevalenza, si rinviene il

---

<sup>42</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2010, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>43</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 2010, Punto n. 4 del *Considerato in diritto*. Testualmente la Corte precisa che “*è agevole osservare che, trattandosi di iniziative di rilievo strategico, ogni motivo d’urgenza dovrebbe comportare l’assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime*”. Le doglianze delle Regioni vengono accolte nel caso all’esame della Corte solo perché le supposte ragioni d’urgenza non vengono supportate dalla provenienza dei finanziamenti, posto che “*la disposizione impugnata stabilisce che gli interventi da essa previsti debbano essere realizzati con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio, sia quanto all’an che al quantum*”; inoltre, la disciplina che prevede che “*la realizzazione degli interventi è affidata ai privati, rende l’intervento legislativo statale anche sproporzionato*”.

<sup>44</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2005, Punto n. 15 del *Considerato in diritto*.

titolo di competenza nella materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”<sup>45</sup>; eppure, sul piano pratico, in entrambi i casi si rischia di assistere a decisioni praticamente insindacabili di centralizzazione, come reso esplicito dalla seconda pronuncia.

Vero è infatti che la disciplina della localizzazione degli impianti produttivi e di stoccaggio, oltre a quella relativa ai depositi di rifiuti radioattivi, è dunque distribuita tra Stato e Regione, tuttavia, da un lato, resta ferma la necessità di individuare “*forme di collaborazione all’esercizio delle relative funzioni amministrative che la Costituzione assicura al sistema regionale*”, che “*vanno rinvenute, per il grado più elevato, nell’intesa tra Stato e Regione interessata*”<sup>46</sup>.

Mentre, dall’altro lato, la disciplina normativa di tali forme di collaborazione, è di spettanza del legislatore che sia titolare della competenza legislativa in materia, e dunque, del legislatore statale in entrambi i casi, “*sia laddove questi sia chiamato a dettare una disciplina esaustiva con riferimento alla tutela dell’ambiente, sia laddove la legge nazionale si debba limitare ai principi fondamentali, con riferimento all’energia*”<sup>47</sup>.

Ne deriva che la determinazione delle forme e dei modi della collaborazione, oltre all’individuazione delle vie per superare l’eventuale stallo determinato dal perdurare del dissenso tra le parti, costituisce un “*principio fondamentale*”, funzionale all’efficace “*conseguimento degli obiettivi prioritari, affidati dalla Costituzione alle cure del legislatore statale*”<sup>48</sup>. Cosicché, pur concorrendo sia lo Stato che le Regioni nella competenza legislativa in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia, in ultima istanza, è al solo legislatore statale che spetta definire le modalità di collaborazione, ma soprattutto, la individuazione delle vie onde superare un eventuale stallo verificatosi dal perdurare del dissenso tra le parti.

Il che non esclude che, così come si è verificato per il “piano casa”, si possa fare ricorso a tale procedura e dunque alla sostituzione nelle forme del secondo comma dell’art. 120

---

<sup>45</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 278 del 2010, Punto n. 12 del *Considerato in diritto*.

<sup>46</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 331 del 2010, Punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>47</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 331 del 2010, Punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>48</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 331 del 2010, Punto n. 7 del *Considerato in diritto*.

Cost., con tutti i dubbi e le incognite interpretative palesate, anche per la localizzazione di impianti di produzione di energia nucleare<sup>49</sup>.

*8. Alcune considerazioni conclusive in ordine alla conformazione della “scarsa” autonomia regionale a fronte delle criticità nell’applicazione dell’art. 120, secondo comma Cost.*

Vero è che, in una prima fase, dalla giurisprudenza costituzionale in argomento pare emergere una predilezione per il ricorso alla procedura dell’assunzione della competenza amministrativa e dunque legislativa in sussidiarietà, mentre solo nella pronuncia da ultimo citata (sent. 331 del 2010), laddove si fa riferimento alla necessità di individuare ipotesi di collaborazione e, solo nel caso di mancato rispetto di quelle, alle misure individuate dal legislatore statale per ovviare ad eventuali situazioni di stallo, pare delinearsi una propensione per il meccanismo sostitutivo di cui al secondo comma dell’art. 120 Cost.; tuttavia, sul punto è da convenire con chi evidenzia che con la più recente giurisprudenza, in particolare con la sentenza n. 2 del 2010, la Corte costituzionale non solo ha delineato nuovi contenuti del potere sostitutivo, di cui al secondo comma dell’art. 120 Cost., ma soprattutto pare diluire sotto alcuni profili “la differenza che aveva contribuito ad evidenziare tra tale istituto e l’appropriazione in sussidiarietà di competenze amministrative regionali mediante legge”<sup>50</sup>. Al punto che

---

<sup>49</sup> Questi dubbi aumentano sensibilmente se si ha riguardo al d.lgs. 15 febbraio 2010, n. 31, recante *Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell’esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell’articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99*, che all’art. 11, ove è disciplinato il procedimento di certificazione dei siti idonei all’insediamento di impianti nucleari, fa largo ricorso a procedure che paiono genericamente riconducibili ad ipotesi sostitutive, onde superare l’eventuale dissenso regionale. In particolare è contemplata una complessa procedura che passa per la costituzione di un comitato interistituzionale ed addirittura per un’anomala “intesa” alla quale si provvede con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, integrato con la partecipazione del Presidente della Regione interessata. Nonostante tale procedura non possa non destare qualche perplessità sul versante della legittimità costituzionale, ma soprattutto sotto il profilo della salvaguardia delle istanze autonomiste, la Corte costituzionale, con sentenza n. 33 del 2011, l’ha dichiarata non contraria a Costituzione; il che desta tuttavia ancora maggiori perplessità se a seguito di tale procedura, che determina una assunzione “forzata” di “intesa”, si dovesse successivamente fare ricorso alla sostituzione nelle forme del secondo comma dell’art. 120 Cost. per dare attuazione a quella medesima “intesa”.

<sup>50</sup> Così, R. DICKMANN, *Il Commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa? (Nota a Corte cost., 14 gennaio 2010, n. 2)*, in *federalismi.it*, n. 3/2010.

pare più che legittimo l'interrogativo se la Corte abbia inteso dare vita a qualche cosa di nuovo, ad "un potere privilegiato d'intervento statale che, ancorché ascritto nella categoria dei poteri sostitutivi di cui all'art. 120, secondo comma, Cost."<sup>51</sup>, serva ad assicurare la tenuta della competenza legislativa statale nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sul territorio nazionale, posta in pericolo da un'eventuale inosservanza della Regione del piano di rientro dai disavanzi sanitari, dopo che questa ha beneficiato della compartecipazione statale alle relative risorse.

E' da evidenziare infatti che, se si ha riguardo alle condizioni della sostituzione individuate dalla giurisprudenza costituzionale, laddove in particolare si fa riferimento ad atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*, ogni ipotesi di sostituzione legislativa si discosta da tale "regola", cosicché, l'ampiezza del potere di intervento statale in chiave sostitutiva dipende sostanzialmente da come viene letta la competenza esclusiva statale di cui alla lett. *m*), secondo comma, art. 117 Cost., che, come si è visto, ha di recente conosciuto una interpretazione estensiva.

E' da evidenziare inoltre che la Corte pare mostrare un certo *favor* verso il potere sostitutivo del Governo nei confronti delle Regioni interessate da disavanzi sanitari, assumendo la legittimità della legislazione statale che contempla analogo potere, "senza ponderare adeguatamente se siano rispettati i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione che pure il secondo comma dell'art. 120 Cost. contempla espressamente come vincoli a tale potere"<sup>52</sup>; ciò che inevitabilmente determina la ulteriore riduzione dei margini di sindacato della Corte costituzionale, a fronte di una sostituzione giustificata da un piano di rientro.

---

<sup>51</sup> Cfr., R. DICKMANN, *Il Commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa?*, cit., che sottolinea che "la Corte sembra riconoscere nella materia in esame come base costituzionale di riferimento per la determinazione dei poteri del commissario *ad acta* non solo l'art. 120, secondo comma, Cost., ma anche l'art. 118, primo comma, Cost., sul quale si fonda l'istituto dell'appropriazione in sussidiarietà di competenze amministrative regionali". Il che confermerebbe quanto qui sostenuto in ragione della sentenza n. 331 del 2010. L'evidenziata sfumata distinzione tra i due istituti potrebbe inoltre determinare un aumento di discrezionalità in capo allo Stato, se si considera che l'assunzione in sussidiarietà trova giustificazione in esigenze di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, a condizione che "la valutazione dell'interesse pubblico sottostante (...) sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le regioni" (Corte cost. 76 del 2009), condizioni queste abbastanza generiche, la cui valutazione compete allo Stato, la cui sussistenza è difficilmente sindacabile da parte della Corte costituzionale.

<sup>52</sup> Cfr., R. DICKMANN, *Il Commissario ad acta può esercitare il potere sostitutivo in via normativa?*, cit.

Il che spinge a talune considerazioni di ordine generale, non certo conclusive: la previsione del secondo comma dell'art. 120 Cost., ed ancor di più la sua concreta attuazione, ha prospettato e concretamente delineato un'attività legislativa obbligata per le Regioni in quei contesti ove esse decidano autonomamente di sottoporsi ad analoghi obblighi in sede di stipula di date intese. Ciò che determina almeno due problematiche di ordine generale: in primo luogo, è sostanzialmente l'apparato esecutivo-amministrativo regionale che, nello stipulare l'intesa, vincola quello politico-legislativo a legiferare, e soprattutto vi si sostituisce nell'evenienza patologica dell'inadempimento e conseguente sostituzione, derogando così non solo al regime delle competenze regionali costituzionalmente definite, ma soprattutto delineando i rapporti politici di forza interni alla Regione a tutto vantaggio dell'esecutivo regionale, al momento della stipula dell'intesa, in un contesto ove la legge costituzionale n. 1 del 1999 e le sentenze della Corte costituzionale nn. 304 del 2002 e 2 del 2004 avevano già delineato i rapporti di forza con una netta prevalenza del Presidente della Giunta nei confronti degli altri organi regionali.

In secondo luogo, è finanche dubbio che vi sia una sincera e sempre libera determinazione regionale di addivenire all'intesa; sicuramente non vi è tale libertà nelle evenienze dei piani di rientro sanitari. Ne deriva che l'attività legislativa regionale viene sostanzialmente orientata dal Governo, che mantiene, *rectius*, riacquista, quella vocazione "tutoria"<sup>53</sup> nei confronti del legislatore regionale, che l'inversione del criterio di conferimento delle competenze<sup>54</sup> e soprattutto il venir meno del controllo preventivo di legittimità costituzionale avevano fatto sperare fosse definitivamente scomparsa, in nome di un regionalismo "maturo e responsabile".

E' dunque indubbio come una tale *supremacy clause* non possa certo soddisfare le ragioni di questa tipologia di regionalismo, in quanto determina troppe rotture

---

<sup>53</sup> L'espressione è di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 6 del 2002, 1445 ss., che sottolinea che "finalmente una legge regionale viene presa sul serio, cioè trattata come una vera fonte primaria, in diretto contatto con la Costituzione, e non come un atto sotto tutela".

<sup>54</sup> Si pensi al noto passaggio della sentenza n. 282 del 2002, Punto n. 3 del *Considerato in diritto*, secondo il quale "la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere (...) non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale".

costituzionali, lascia comunque coni d'ombra, a loro volta riempiti da altre rotture costituzionali<sup>55</sup>.

Con ogni probabilità, meglio sarebbe stata la configurabilità, di fronte a buona parte delle esigenze oggi soddisfatte dal secondo comma dell'art. 120 Cost., di un intervento legislativo suppletivo e cedevole statale, anche in materie di competenza regionale, sempre derogabile ad opera di un successivo intervento legislativo regionale, con conseguente configurabilità di un sindacato di legittimità costituzionale nel merito in ordine alla sussistenza delle reali esigenze dell'intervento legislativo statale "temporaneamente sostitutivo".

Il che avrebbe certo determinato un sostanziale obbligo a legiferare in capo alle Regioni in date evenienze, ma avrebbe comunque consentito un rigoroso sindacato da parte della Corte in ordine alla sussistenza dei presupposti di tale "sostituzione"; ciò che non avviene ora e non può avvenire, posto che la Regione nello stipulare l'intesa si sottopone volontariamente a tutte le connesse conseguenze e la Corte si limita a verificare il rispetto, sul versante meramente formale, della procedura. In tal caso, il 120, secondo comma Cost. avrebbe mantenuto un reale carattere eccezionale, ma soprattutto non si sarebbe prodotta alcuna rottura costituzionale con riguardo al regime delle competenze regionali costituzionalmente definite, quanto ai rapporti interni alla forma di governo regionale.

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte si intende concludere con un interrogativo, alla luce di quanto originariamente evidenziato dalla Corte costituzionale. Visto che "*i poteri del tipo in esame, che comportano cioè la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi di organi straordinari dell'ente sostituito per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione*", dovranno conseguentemente "*trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano*"<sup>56</sup>, è sufficiente la previsione del secondo comma dell'art. 120 Cost. per

---

<sup>55</sup> Sul ruolo conformativo fondamentale assunto dalla giurisdizione costituzionale nei confronti di analoghe clausole di supremazia, si rinvia, quanto all'esperienza statunitense, a C. BOLOGNA, *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010.

<sup>56</sup> Cfr., Corte costituzionale, sentenza n. 43 del 2004, Punto n. 3.1. del *Considerato in diritto*.

offrire fondamento costituzionale ad analoghe rotture costituzionali, in considerazione del suo carattere “*straordinario*”?

La risposta per ora pare essere negativa, il che conduce a rispondere, come anticipato in apertura, che a dieci anni dall’entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, in punto di esigenze e momenti di unificazione/centralizzazione siano scarse le garanzie offerte alle Regioni e sia dunque minore la loro autonomia rispetto a quanto prospettato dal nuovo assetto ordinamentale, con un’apertura di credito, tuttavia, nei confronti dell’affermazione di una prassi sostitutiva conforme a Costituzione sulla base delle poche, ma fondamentali indicazioni offerte dalla sentenza n. 361 del 2010.

Il che dicasi, a ben riflettere, anche avendo ben chiaro il dato che, nonostante quanto da taluni evidenziato, tale ultima pronuncia non pare avere superato la precedente sentenza n. 2 del 2010<sup>57</sup>, laddove implicitamente ammette la configurabilità di poteri sostanzialmente normativi dei Commissari *ad acta*. E’ innegabile infatti che la sentenza n. 361 si pronunci su una tale anomalia giuridica da non poter costituire precedente in materia; si pronuncia esclusivamente sulla “forma” di quegli atti, mentre la sentenza n. 2 del 2010 ammette chiaramente che nella “sostanza”, nel contenuto materiale di quei medesimi atti, quei decreti possano avere portata normativa, in considerazione soprattutto delle materie sulle quali incidono (soprattutto bilanci).

C’è dunque sicura “disonia” tra le due pronunce; è proprio per tale motivo che, con ogni probabilità, la 361 rischia di essere ininfluenza al fine di arginare la prassi degli atti

---

<sup>57</sup> Di questo avviso è invece R. DICKMANN, *La Corte (si) chiarisce: i commissari ad acta non possono esercitare poteri sostitutivi in via normativa (Nota a Corte cost., 17 dicembre 2010, n. 361)*, in *federalismi.it*, n. 2/2011. Questi in particolare evidenzia che la Corte con la pronuncia n. 361 avrebbe chiarito alcuni aspetti in ordine alla procedura sostitutiva, ma ne avrebbe lasciati altri ancora poco chiari, concludendo tuttavia che “la sent. n. 2 del 2010 può dunque ritenersi superata nella parte in cui ammetteva che il commissario *ad acta* potesse disporre anche di poteri normativi”. Nello specifico, la Corte avrebbe chiarito che la procedura di sostituzione non può alterare l’ordine costituzionale delle allocazioni di competenze interne alle Regioni; che il Governo potrà derogare eccezionalmente al riparto di competenze tra Stato e Regioni, ma potrà farlo esclusivamente nelle forme della decretazione d’urgenza, di cui all’art. 77 Cost. Si interroga tuttavia su quali siano i margini di intervento di tali decreti, se possono solo sospendere leggi regionali od anche sostituirvisi, se possono operare mediante autentiche “manipolazioni” o “novelle” di tali atti, se alle Regioni resta comunque preclusa la possibilità di intervenire tardivamente, se l’intervento sostitutivo statale sia o meno cedevole e se il provvedimento di sostituzione debba o meno essere preceduto da un’intesa forte tra Stato e Regione. Si tratta di perplessità sicuramente condivisibili, che presuppongono tuttavia il rispetto da parte governativa delle indicazioni della Corte e che non tengono tuttavia conto dell’eventualità che si continui con la nomina di commissari *ad acta* che adottino atti formalmente amministrativi, ma di incerta qualificazione sotto il profilo sostanziale, ma soprattutto non offrono risposte in ordine all’incerta sorte dei numerosi atti commissariali già adottati e tuttora vigenti.

commissariali sostanzialmente normativi, e servirà elusivamente ad evitare quelle ipotesi estreme ed “ingenue” di atti commissariali che espressamente vengono qualificati “legge” e che addirittura come tali vengono promulgati e pubblicati.

Ciò posto, vale dunque la pena chiedersi, a fronte di eventuali impugnative di atti commissariali sostanzialmente normativi, se il giudice amministrativo, od addirittura la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi in via incidentale, possa comunque salvarli ed attraverso quale percorso perverrebbe a tale risultato. Come si è avuto occasione di evidenziare più sopra, la strada prescelta potrebbe essere proprio quella chiaramente indicata dalla Corte con la sentenza n. 2 del 2010, vale a dire, la riconosciuta valenza parametricale della delibera governativa di sostituzione, che trova, a sua volta, chiaro fondamento costituzionale nel secondo comma dell’art. 120 Cost., legittimando dunque, avendo riguardo alle materie della sostituzione, interventi sostitutivi sostanzialmente normativi.

Ne deriva che, se, come ebbe occasione di precisare la Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 43 del 2004, risponde al vero che il tipo di poteri qui all’esame, che ammettono la possibilità di sostituirsi nei confronti dell’ente inadempiente, concorrono a configurare l’autonomia di quel medesimo ente, ne consegue che il ricorso al secondo comma dell’art. 120 Cost. per offrire fondamento costituzionale a tali ipotesi sostitutive, e dunque ad atti sostanzialmente normativi, non potrà che “contribuire a configurare” l’odierna autonomia regionale come decisamente “ridotta”, sicuramente rispetto alle potenzialità offerte dal dato testuale del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, probabilmente rispetto alla prima fase di attuazione del medesimo Titolo V, sotto taluni aspetti e paradossalmente non è da escludere anche con riguardo al previgente impianto costituzionale<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr., R. BIN, *Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, 4 del 2010, 721 ss.