

Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte

di Giovanni Di Cosimo

1. Nel giudizio in via principale le Regioni possono ricorrere a difesa delle competenze degli enti locali. Lo ribadisce la sent. 298/2009 in linea con l'orientamento inaugurato dalla sent. 196/2004 dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione¹.

In precedenza, la Corte costituzionale riteneva che le Regioni potessero denunciare la violazione della sfera di competenza degli enti locali, «solo in quanto la violazione denunciata ridondi in lesione dell'autonomia regionale». Questo passo della sent. 408/1998 non esclude categoricamente la possibilità che le Regioni ricorrano a difesa degli enti locali nei giudizi in via principale². A tal fine però è necessario che sia prospettata pure la violazione della sfera di competenza regionale, o meglio, deve realizzarsi la situazione per cui la violazione della sfera di competenza degli enti locali comporti anche la lesione di quella regionale (per sintetizzare possiamo chiamarla "violazione consequenziale"). Siccome le Regioni ricorrenti «non hanno un interesse costituzionalmente tutelato a impugnare norme» che riguardano «esclusivamente i rapporti fra lo Stato e gli enti locali sub regionali», la sent. 408/1998 giudica inammissibile

¹ Nel commento mi concentro solo su questo profilo della decisione. Come noto, la giurisprudenza costituzionale esclude che gli enti locali abbiano accesso diretto al giudizio in via principale (303/2003, punto 33. *cons. dir.*; per osservazioni critiche a questo passo della sent. 303 v. P. Costanzo, *La tutela delle autonomie locali davanti alle corti costituzionali*, in *La difesa delle autonomie locali*, a cura di G. Rolla, Milano, 2005, 167 e B. Di Giacomo Russo, *La difesa costituzionale delle autonomie locali*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, a cura di R. Pinardi, Torino, 2007, 159 ss.); la Corte non ammette neppure atti di intervento degli enti locali (sent. 533/2002, punto 7.1 *cons. dir.*; 307/2003, punto 4. *cons. dir.*, secondo cui gli enti locali non possono intervenire «ancorché destinatari attuali o potenziali delle discipline normative recate dalle leggi impugnate»; sent. 196/2004, punto 9 *cons. dir.*; in qualche caso l'intervento viene giudicato inammissibile perché tardivo: sent. 507/2000, punto 2. *cons. dir.*, sent. 376/2002, punto 2. *cons. dir.*). Sul tema della tutela degli enti locali davanti alla giustizia costituzionale v. A. Spadaro, *La giustizia costituzionale italiana: da originario «limite» a moderno «strumento» della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin – C. Pinelli, Torino, 1996, 320 ss.; T. Groppi, *La garanzia dell'autonomia costituzionale degli enti locali: un'analisi comparata*, in questa *Rivista*, 1998, 1049 ss.; G. Guzzetta, *L'accesso di province e comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, a cura di A. Anzon – P. Caretti – S. Grassi, Torino, 2000, 266 ss.; F. Drago, *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in *Federalismi.it*, 11 aprile 2003; E. Malfatti, *Le regioni e gli enti locali*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli, 2006, 138 ss.; M. D'Amico, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi – P. Costanzo, Torino, 2007, 250 ss.; T. Giovannetti, *I «soggetti esclusi» nei conflitti di attribuzione*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale cit.*, 43 ss.; I. Sigismondi, *La riforma del giudizio di costituzionalità in via principale, nell'ambito della revisione del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di F. Modugno – P. Carnevale, Napoli, 2008, 360 ss. La soluzione prevista dall'art. 9 della legge La Loggia, secondo cui la questione di legittimità costituzionale delle leggi statali può essere sollevata dalle Regioni su proposta del Consiglio delle autonomie locali, non ha fin qui portato a risulti concreti (A. Ruggeri e A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 228; sulle ragioni che rendono insoddisfacente la soluzione cfr. E. Malfatti, *Art. 127*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti, Torino, 2006, 2511 s. ed E. Rossi, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale cit.*, 782 ss.).

il ricorso. Ma appunto, lo giudica inammissibile perché riguarda esclusivamente gli enti locali, senza che sia prospettata la violazione delle competenze regionali³.

Questa impostazione implica che si stabilisca la ragione per cui la violazione della competenza regionale consegua a quella della competenza locale. Altrimenti, le questioni proposte dalle Regioni a difesa degli enti locali sono inammissibili, come in effetti la Corte ha ritenuto fintanto che non ha scovato il “fattore” che spiega perché sussiste la *violazione consequenziale* delle competenze regionali.

Come anticipato, la svolta arriva con la sent. 196/2004 che constata la «stretta connessione tra le attribuzioni regionali e quelle degli enti locali», nel caso di specie in materia urbanistica, e in tema di finanza regionale e locale⁴. Se le attribuzioni sono strettamente connesse, quando viene violata la sfera di competenza locale risulta conseguentemente violata anche la sfera di competenza regionale. Il dato di fatto della *stretta connessione delle attribuzioni* consente di chiudere il cerchio: la Regione può difendere gli enti locali, sostenendo che la legge statale ne viola le competenze, se prospetta una violazione consequenziale della propria sfera di competenza, e la violazione ha tale caratteristica quando le attribuzioni dei due livelli di governo sono strettamente connesse. In effetti, solo dopo aver trovato il fattore che spiega la violazione consequenziale delle competenze regionali, ovvero la stretta connessione delle competenze regionali e locali, la Corte comincia a giudicare ammissibili i ricorsi regionali che prospettano la lesione delle competenze degli enti locali.

2. La dottrina della sent. 196/2004 viene più volte testualmente ripresa⁵, e in un caso si arriva addirittura all'illegittimità della disposizione «nella parte in cui si applica anche agli enti locali» (sent. 95/2007). L'ultima conferma arriva, appunto, dalla sent. 298/2009, che di suo aggiunge tre precisazioni a sostegno di questa impostazione.

La prima precisazione: *può esserci stretta connessione delle competenze locali e regionali in relazione a ciascun titolo di competenza legislativa*, sia essa esclusiva statale,

2 Nell'ambito dei conflitti di attribuzione l'orientamento è negativo, sul presupposto che la Costituzione non prevede «sotto nessuna forma la sostituzione processuale per i giudizi costituzionali della Regione alle Province e ai Comuni» (sent. 157/1975). La sentenza motiva anche in base alla circostanza che gli enti locali hanno a disposizione altre vie di tutela giurisdizionale, e fra queste la possibilità di chiedere che venga sollevata una questione di costituzionalità in via incidentale (sugli aspetti problematici di tale possibilità v. T. Groppi, *La tutela giurisdizionale dell'art. 128 della Costituzione, ovvero il ricorso diretto dei comuni e delle province alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 1994, 1394 ss.). L'orientamento restrittivo è stato di recente confermato dalla sent. 130/2009 (per un caso nel quale la Corte sembra discostarsi da questa linea v. l'ord. 343/2003).

3 Allo stesso modo, la sent. 171/1999 afferma che le Regioni possono far valere la violazione delle competenze degli enti locali «soltanto se ne derivi una diretta incidenza sulle loro attribuzioni». Anche in questo caso la questione viene giudicata inammissibile perché la violazione non tocca la sfera di attribuzione regionale.

4 Ma la possibilità di ricorrere a difesa degli enti locali si ricava già dalla sent. 533/2002. La sent. 196/2004 individua le due aree tematiche con criteri eterogenei: nel primo caso, un'indicazione riconducibile all'autonomia legislativa, ossia una materia, peraltro neanche prevista esplicitamente negli elenchi dell'art. 117 Cost. ma per la giurisprudenza costituzionale pacificamente rientrante nella materia concorrente governo del territorio; nel secondo caso, un'indicazione riconducibile all'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost.

5 Sentt. 417/2005, 95/2007, 169/2007.

concorrente o residuale regionale. Ciò in risposta alla tesi dell'Avvocatura secondo cui manca la stretta connessione perché, a differenza dei casi nei quali la Corte ha evidenziato l'esistenza di questo fattore, il caso di specie non rientrerebbe nella legislazione concorrente.

La seconda precisazione: «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale», sicché non è necessario «che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali». La questione è *ammissibile quando viene prospettata la violazione di qualsiasi forma di autonomia regionale*, non soltanto dell'autonomia legislativa. La Regione deve prospettare la violazione della propria sfera di competenza a seguito di quella degli enti locali (violazione consequenziale), ma, ecco la precisazione, può farlo anche in relazione a forme di autonomia diverse dall'autonomia legislativa⁶.

La terza precisazione: occorre *tenere distinto il piano dell'ammissibilità da quello del merito*. Non si può affermare che «l'insussistenza della competenza legislativa regionale comporti l'inammissibilità» della questione relativa alla violazione delle competenze degli enti locali perché, in questo modo, «si adduce un argomento di merito al fine di sostenere l'inammissibilità, in rito, della questione». Insomma, la questione può ben essere ammissibile e poi rivelarsi infondata. La precisazione è meno scontata di quanto potrebbe sembrare, tant'è che in precedenza, in altri casi di ricorsi regionali a difesa degli enti locali, persino la Corte ha confuso i due piani (ad esempio nella sent. 9/2008, dove l'inammissibilità della questione viene decisa in base a una valutazione di merito).

3. La sent. 298/2009 colloca il fattore della stretta connessione nel campo dell'autonomia finanziaria, uno di quelli indicati dalla sent. 196/2004, che parla anche di materia urbanistica. A parte il fatto che riesce difficile pensare che questi siano gli unici ambiti materiali nei quali esiste una connessione stretta fra attribuzioni locali e regionali, è significativo che entrambi rimandano a parametri costituzionali che concorrono alla definizione della sfera di competenza regionale (artt. 117 e 119 Cost.). Tuttavia, in almeno una delle decisioni successive del medesimo filone, la Corte ammette la questione sollevata da una Regione che invoca anche parametri costituzionali estranei alla definizione della competenza regionale (sent. 417/2005)⁷. Sicché, a stretto rigore, in questa ipotesi non sussiste violazione della sfera di competenza. Ciò porta a ritenere che talvolta il riferimento alla stretta connessione costituisca più un artificio retorico per giustificare l'ammissibilità della questione sollevata dalla Regione a difesa delle competenze degli enti locali, piuttosto che un vincolo effettivo.

Alla luce di ciò, viene naturale allargare il discorso alla giurisprudenza sui motivi di ricorso nei giudizi in via principale, che anche dopo la riforma del Titolo V, a partire dalla sent. 274/2003, ha confermato l'asimmetria fra Stato e Regioni, intendendo che lo Stato può invocare la violazione di qualsiasi parametro costituzionale mentre la Regione solo quelli che ne definiscono la competenza. In realtà, anche la giurisprudenza sull'asimmetria fra i motivi di ricorso statali e regionali talvolta valorizza parametri costituzionali estranei alla definizione della sfera di competenza regionale. Lo fa nel limitato senso di ammettere

⁶ Nel caso di specie la Regione non ha indicato la competenza legislativa violata, ma ha genericamente parlato di violazione dell'autonomia finanziaria ex art. 119 Cost.

⁷ Ma la dichiarazione di illegittimità consegue alla violazione di parametri che definiscono la sfera di competenza regionale (artt. 117.3 e 119 Cost.) restando assorbito il profilo di incostituzionalità relativo all'art. 3 Cost. Cfr. inoltre sent. 169/2007 dove la Corte ammette un ricorso regionale a difesa degli enti locali che si fonda anche sul principio di ragionevolezza.

che la violazione di tali parametri incida indirettamente sulla violazione della sfera di competenza regionale⁸. Tuttavia, il problema è che non è chiaro come e quando la violazione di un parametro estraneo alla competenza incida indirettamente sulla competenza medesima⁹.

Proprio a questo riguardo può tornare utile il parallelo con il filone giurisprudenziale sulla difesa regionale degli enti locali. Abbiamo visto che, quando viene prospettata la violazione di un parametro estraneo alla definizione della sfera di competenza, il fattore della stretta connessione fra le attribuzioni locali e regionali, utilizzato dalla Corte per dimostrare l'incidenza sulle competenze regionali della violazione delle competenze locali, va inteso in senso lato. Ciò induce a ritenere che anche il riferimento all'*incidenza indiretta*, nell'ambito del filone giurisprudenziale sull'asimmetria dei motivi, non debba essere interpretato in termini strettamente fattuali, ma piuttosto svolga lo stesso ruolo della stretta connessione nell'ambito della giurisprudenza relativa alla difesa degli enti locali da parte della Regione. Certo, resta che i due concetti non sono fungibili, visto che la stretta connessione serve proprio per dimostrare l'incidenza indiretta. Ma nell'ambito della giurisprudenza sull'asimmetria non è stato trovato (e forse non è possibile trovare visto che mancano altri soggetti, oltre alla Regione, a cui far riferimento) un concetto analogo a quello della stretta connessione che funga da causa esplicativa dell'incidenza indiretta.

4. Resto sul parallelo con l'asimmetria nei motivi del ricorso in via principale fra Stato e Regioni. A ben vedere, anche due delle precisazioni della sent. 298/2009, e precisamente la seconda e la terza, sembrano in grado di avere delle "ricadute" su tale giurisprudenza, nel senso che indicano una linea di tendenza che ben può applicarsi anche al tema dell'asimmetria nei motivi di ricorso¹⁰.

La possibile ricaduta della seconda precisazione riguarda la motivazione del ricorso. Secondo la sent. 289/2009, affinché il ricorso superi lo scoglio dell'ammissibilità, le Regioni possono prospettare una violazione della propria sfera di competenza che può riguardare qualsiasi forma di autonomia, non solo quella legislativa. Riportando questa impostazione alla giurisprudenza sull'asimmetria si ottiene che l'interesse a ricorrere sussiste quando si prospetta la violazione di ogni tipo di autonomia regionale¹¹. In questa prospettiva, ai fini dell'ammissibilità della questione, più che il tipo di vizio denunciato,

8 «Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni e le Province autonome possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali o provinciali» (sent. 190/2008, 3 *cons. dir.*, ma l'orientamento è costante: v., fra le altre sentt. 401/2007, 116/2006; 50/2005, 383/2005, 287/2004, 196/2004, 4/2004).

9 E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, a cura di R. Romboli, Torino, 2008, 248.

10 Non la prima precisazione perché riguarda la stretta connessione fra le competenze che, evidentemente, non può esserci nell'ambito della giurisprudenza sull'asimmetria dove manca uno dei soggetti le cui competenze dovrebbero essere strettamente collegate.

11 Secondo l'interpretazione prevalente, l'interesse a ricorrere delle Regioni si risolve nell'invasione della competenza regionale cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, vol. II, 2, 307. Parte della dottrina ritiene che si debba distinguere fra legittimazione ad agire e interesse a ricorrere v. S. Bartole, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giur. cost.*, 1965, 1673; C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005, 173 ss. Su queste tematiche v. G.L. Conti, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 2000.

conta che sia genericamente prospettata una lesione «della condizione giuridica della Regione»¹².

La possibile ricaduta della terza precisazione dipende dalla circostanza che una parte delle decisioni del filone dell'asimmetria confondono merito e rito. Ad esempio la sent. 98/2007, che giudica inammissibile la questione perché le norme non ledono la sfera di competenza regionale, e dunque decide in base a una valutazione di merito¹³. Alla luce della precisazione, il cortocircuito fra merito e rito dovrebbe essere evitato – per quanto lo consenta l'incerto confine che talvolta separa le valutazioni sull'ammissibilità da quelle sul merito – anche nella giurisprudenza sull'asimmetria dei motivi di ricorso¹⁴.

12 G. Rescigno, *Una nota critica intorno alla asimmetria tra Stato e Regione nel ricorso diretto contro le leggi*, in *Giur. cost.*, 2008, 2207.

13 Allo stesso modo sentt. 287/2004, 401/2007, 45/2008, 50/2008, 216/2008, 326/2008, 12/2009, 99/2009, 116/2006.

14 Peraltro, nell'ambito di tale giurisprudenza si nota anche una linea più accorta, che giudica l'inammissibilità per carenza della prospettazione, senza ricorrere a valutazioni di merito relativamente alla lesione della competenza regionale. Per es., sent. 383/2005 secondo cui nella prospettazione della censura manca «qualunque riferimento argomentativo al fatto che dalla invocata violazione delle riserve di legge indicate possa derivare una compressione dei poteri della ricorrente e ciò impedisce senz'altro di affrontare il merito della questione»; sentt. 133/2008 e 142/2008 («le censure dedotte, oltre ad essere generiche, non sono prospettate in maniera tale da far derivare dalla pretesa violazione dei richiamati parametri costituzionali una compressione dei poteri delle Regioni, con conseguente inammissibilità delle stesse»); sent. 190/2008 («le censure sono proposte in relazione a parametri non attinenti al riparto di competenze, senza che sia desunta la compressione di sfere di attribuzione provinciale»); sent. 371/2008; sent. 196/2009.