

La Corte costituzionale continua (giustamente) a non prendere sul serio il federalismo demaniale: osservazioni a proposito della sentenza n. 22/2013*

di Andrea Ridolfi**

(4 agosto 2014)

SOMMARIO: 1. Le questioni procedurali. – 2. L'art. 119 Cost. e il federalismo demaniale. – 3. La giurisprudenza costituzionale sul d.lgs. n. 85/2010. – 4. Considerazioni conclusive

1. Le questioni procedurali

Con la sentenza n. 22/2013, la Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo nei confronti dell'art. 7, comma 3; 11, lettera c), e 14 della l. reg. Liguria 7 febbraio 2012, n. 2. La Corte ha altresì dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della intera legge, nonché delle questioni nei confronti degli artt. 1, 4, 5, 6, 8, 16 e 17 della medesima legge promosse con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. La Corte, infine, ha dichiarato estinto il giudizio in ordine alle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 15, commi 2 e 3; 26, comma 2; e 38, comma 5, lett. c) della medesima legge, e cessata la materia del contendere a proposito dell'art. 38, comma 5, lettera a), nonché dell'art. 47 della medesima legge.

Un primo rilievo che può essere avanzato è che, in questi ultimi anni, proprio nell'ambito del giudizio in via principale, si è assistito ad un gran numero di dichiarazioni di inammissibilità della questione proposta¹, e di cessazioni della materia del contendere², sintomo di una conflittualità esasperata tra Stato e Regioni³, la cui causa principale va

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ Per quanto riguarda le declaratorie di inammissibilità, si vedano C. Cost., dec. nn. 10, 15, 16, 40, 45, 52, 119, 121, 156, 172, 181, 186, 200, 201, 208, 221, 233, 254, 269, 278, 299, 309, 312, 324, 325, 326 e 331 del 2010; 7, 8, 33, 35, 36, 43, 61, 68, 79, 88, 128, 129, 185, 205 e 227 del 2011; 20, 32, 64, 80, 99, 100, 108, 115, 149, 151, 173, 183, 184, 187, 188, 193, 198, 199, 200, 241, 244, 246, 256, 298, 299, 300, 309 e 311 del 2012; 3, 4, 8, 18, 20, 22, 26, 41, 46, 54, 62, 77, 138, 141, 162, 205, 212, 218, 219, 220, 221, 222, 225, 229, 230, 234, 239, 246, 254, 255, 256, 259, 272, 273, 274, 285, 288, 292, 298, 307, 309, 311, 312 e 315 del 2013; 8, 11, 17, 23, 28, 31, 35, 36, 39, 40, 44, 49, 61, 62, 79, 85, 88, 104, 138, 145, 165, 175, 181 e 189 del 2014; ecc.

² Per quanto riguarda la dichiarazione di cessazione della materia del contendere si vedano C. Cost., dec. nn. 1, 2, 4, 40, 52, 57, 74, 75, 112, 117, 118, 121, 125, 126, 136, 150, 155, 159, 161, 175, 179, 183, 199, 212 e 357 del 2010; 2, 57, 68, 76, 89, 153, 166, 192, 226, 238, 251, 310, 315, 316 e 325 del 2011; 11, 12, 20, 27, 28, 32, 50, 62, 74, 86, 90, 114, 137, 145, 148, 151, 157, 158, 173, 193, 200, 217, 226, 228, 241, 243, 267, 297, 300, 305, 308, 309 e 311 del 2012; 3, 18, 22, 30, 31, 53, 68, 73, 84, 218, 219, 241, 273, 286, e 298 del 2013; 19, 44, 54, 129, 141, 144, 160, 181 del 2014; ecc.

³ Si veda, in proposito, V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra Stato e Regione. Profili processuali*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno (Trieste, 26-28 maggio 1986)*, Milano 1988, pp. 181 ss., il quale, nella seconda metà degli anni '80, sottolineava come il giudizio in via principale fosse una sorta di genere minore nell'attività della Corte.

cercata nella revisione costituzionale del 2001⁴, conflittualità che la crisi economica del 2008, lungi dall'attenuare, ha vieppiù accentuato⁵.

Per quanto riguarda l'inammissibilità della impugnazione di una intera legge, va detto che, se è vero che nel giudizio in via principale non c'è il limite della rilevanza della questione, c'è tuttavia quello della pertinenza dei vizi evidenziati e della sufficiente determinatezza dell'oggetto⁶, anche se poi la stessa Corte ha ammesso la possibilità di un suo potere interpretativo/correttivo⁷. È interessante notare il maggiore rigore introdotto dalla Corte in ordine alla ammissibilità delle questioni proposte, in conseguenza della «svolta» operata tra la fine degli anni '70 ed i primi anni '80 sul versante del giudizio incidentale⁸, e poi

⁴ Sull'aumento della conflittualità tra Stato e Regioni, in virtù della revisione costituzionale del Titolo V, si soffermano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V ed., Torino 2014, pp. 261-262; N. VICECONTE, *Criticità del regionalismo italiano e giustizia costituzionale: le novità del 2011 in tema di contenzioso Stato-Regioni*, in *Rivista AIC* 2012, n. 2 (12-6-2012); ID., *La giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni: le novità del 2010*, in *Rivista AIC* 2011, n. 3 (12-7-2011); ID., *La giurisprudenza costituzionale Stato-Regioni nel 2009*, in *Rivista AIC* 2010, n. 0 (2-7-2010); A. CELOTTO, F. MODUGNO, *La giustizia costituzionale*, in F. MODUGNO (a cura di), *Lineamenti di diritto pubblico*, II ed., Torino 2010, pp. 659 ss., spec. pp. 708 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 F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Napoli 2008, pp. 337 ss., spec. pp. 363 ss.; L. RONCHETTI, N. VICECONTE, *La giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di A. D'Atena, Milano 2007, pp. 133 ss.; G. CERACCHIO, *Profili "quantitativi" del contenzioso costituzionale*, ivi, pp. 123 ss.

⁵ Sul rapporto tra crisi economica e trasformazioni del regionalismo, rinvio a S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2012, n. 5, pp. 711 ss.; ID., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico – Relazione al XXVIII Convegno Annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC* 2013, n. 4 (18-10-2013). Sulla incidenza della crisi economica nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, rinvio a M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del Convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli 2012, pp. 375 ss.; A. DOMINICI, *Corte costituzionale e crisi economica: analisi della recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di legislazione anticrisi*, in *Gazzetta amministrativa della Repubblica italiana* 2011, n. 4, pp. 22 ss.

⁶ Si vedano A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, IV ed., Milano 2004, p. 291 (che cita C. Cost., sent. nn. 154/1972; 140/1976; 85/1990; 291/1995; 438/2002; 213, 303 e 376 del 2003); ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano 2012, p. 310 (che cita C. Cost., sent. nn. 93, 94, 303, 315 del 2003; 43, 74, 134, 185 e 238 del 2004; 50, 95, 106, 270, 279 e 360 del 2005; 22, 39, 59 e 253 del 2006; 98/2007; 54 e 225 del 2009; 45, 68, 141, 178, 223, 246 e 300 del 2010; 43 e 190 del 2011; 159, 160 e 178 del 2012); G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, p. 328 (che citano C. Cost., sent. n. 251/2009).

⁷ Si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 291 (che cita C. Cost., sent. n. 93/2003); G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 328 (che citano C. Cost., sent. nn. 274/2003 e 159/2005).

⁸ Sulla svolta operata dalla giurisprudenza costituzionale, si vedano V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II. L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte costituzionale*, V ed., Padova 1984, pp. 290 ss.; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova 1984, spec. pp. 1 ss., 137 ss.; A. CERRI, *La giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 2001, n. 4, pp. 1325 ss., spec. pp. 1349 ss.; ID., *Corso di giustizia costituzionale*, cit. p. 181; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., p. 195; E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, Roma-Bari 2012, pp. 76-77, 99-100. Perplessità nei confronti delle decisioni di inammissibilità erano state sollevate da L. CARLASSARE, *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., pp. 27 ss., spec. pp. 67 ss., ove rilevava che il ricorso frequente alle decisioni processuali fosse criticabile per l'uso pretestuoso che ne veniva fatto. Critici sono anche A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., pp. 146-147, secondo i quali, a partire, dal 1980, la Corte ha enormemente accresciuto il numero di queste pronunce, estendendone oltremodo la portata e finendo con l'annullare la distinzione tra decisioni di restituzione degli atti al giudice *a quo* e decisioni di inammissibilità.

esteso anche a quello in via principale⁹: se nelle sentenze nn. 154/1972 e 140/1976 la Corte aveva ammesso l'impugnazione dell'intera legge, nella sentenza n. 85/1990, richiamando le sentenze nn. 517/1989, 1111/1988 e 459/1989, la Corte aveva sottolineato che ogni questione di costituzionalità sollevata nei ricorsi in via principale doveva essere adeguatamente motivata, in modo da consentire alla Corte di determinare in maniera inequivocabile l'oggetto della questione sottoposta e di verificare l'eventuale arbitrarietà, pretestuosità o astrattezza dei dubbi di legittimità prospettati¹⁰. Proprio perché questo è ormai un punto non più in discussione, la Corte nella sentenza n. 22/2013 non cita neanche la propria giurisprudenza precedente, ma si limita a parlare genericamente di un consolidato orientamento¹¹.

D'altra parte, la mancanza di motivazione degli specifici profili di contrasto delle disposizioni censurate con il parametro di riferimento evocato è alla base della dichiarazione di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti degli artt. 1, 4, 5, 6, 16 e 17 della legge regionale, perché anche in questo caso risulta impossibile individuare uno specifico oggetto di censura¹². Per quanto riguarda, invece, la cessazione della materia del contendere, è una diretta conseguenza del giudizio in via principale, essendo questo un giudizio di parti¹³, e, come tale, nella piena disponibilità di esse¹⁴. Questione discussa in dottrina è se la disponibilità del giudizio sia o

⁹ Cfr., in proposito, M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, cit., pp. 5 (nota 9) e 62, ove sottolinea come le declaratorie di inammissibilità, nate nell'ambito del giudizio incidentale, inizino, a partire dal 1981-1982, a comparire anche nei giudizi in via di azione. In senso simile, si veda anche A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 302, il quale sottolinea come l'istrumentario decisionale della Corte si sia formato in prevalenza nel giudizio in via incidentale, e risenta dei fattori «concreti» e «casistici» propri di quel giudizio. Dubbi nei confronti della estensione delle decisioni elaborati nel giudizio in via incidentale erano stati sollevati da V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra Stato e Regione*, cit., pp. 198 ss.

¹⁰ Cfr. C. Cost., sent. n. 85/1990, n. 2 del *Considerato in diritto*. Per quanto riguarda la giurisprudenza più recente sulla necessità che le impugnative in via principale siano adeguatamente motivate, si vedano, *ex multis*, C. Cost., sent. nn. 360 e 450 del 2005; 139/2006; 119/2010; 199/2012; ecc.

¹¹ Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 3 del *Considerato in diritto*. Si veda, tuttavia, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 328, che sottolineano come l'impugnazione di un intero atto legislativo sia ammissibile quando riguarda normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (viene citata in proposito C. Cost. sent. n. 201 del 2008), laddove, invece, è da considerare inammissibile quando ciò non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità (vengono citate in proposito C. Cost., sent. nn. 264/1996 e 59/2006).

¹² Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 4 del *Considerato in diritto*.

¹³ Così F. SORRENTINO, *Lezioni sulla giustizia costituzionale raccolte dal dott. Salvatore Mileto*, Torino 1990, p. 44; A. CELOTTO, *La Corte costituzionale*, Bologna 2004, p. 73; G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni: Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale*, Torino 2010, p. 172. Più sfumata è, invece, la posizione di G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 320-321, secondo i quali l'ordinamento vigente, nel qualificare il giudizio come giudizio sulle leggi e non come conflitto di attribuzioni legislative, sembrerebbe avere accolto la prospettiva del carattere oggettivo del giudizio, ripudiando quella del giudizio di parti. Tuttavia, proseguono i due studiosi, se si analizza la giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione del 2001, essa è in prevalenza caratterizzata dalla determinazione della spettanza delle competenze legislative, secondo i nuovi assetti posti in essere dalla stessa riforma.

¹⁴ Cfr. A. CELOTTO, F. MODUGNO, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 711, che sottolineano anche l'intrinseca politicità di questo tipo di giudizio. In senso simile, anche L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1991, pp. 735-736. Sulla politicità del ricorso insistono anche A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 256, che, tuttavia, sottolineano anche il fatto che esso debba essere sorretto da una congrua motivazione specificamente costituita da argomenti di diritto. Diversa è la posizione di G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 325,

meno in contrasto con la funzione del ricorso governativo come strumento di tutela dell'integrità dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso¹⁵.

2. L'art. 119 Cost. e il federalismo demaniale

Se sulle questioni procedurali, quindi, la sentenza non sembra particolarmente innovativa, i punti dove la sentenza presenta profili di interesse, a mio avviso, sono costituiti dalla interpretazione del d.lgs. n. 85/2010. La sentenza n. 22/2013 costituisce, infatti, dopo la sentenza n. 339/2011 e la n. 284/2012, la terza pronuncia in cui il nostro organo di giustizia costituzionale si è occupato del controverso d.lgs. n. 85/2010, in tema di federalismo demaniale¹⁶. Comune alle tre diverse pronunce è il fatto che la Corte ne abbia dato una interpretazione restrittiva, il che porta ragionevolmente a ritenere che quella della Corte sia ormai una vera e propria interpretazione consolidata, e non, invece, un qualcosa di estemporaneo.

secondo cui non si tratta di piena disponibilità dell'azione da parte del ricorrente, in quanto, per determinarsi l'effetto estintivo, occorre che le parti costituite accettino la rinuncia: di conseguenza, viene riconosciuta la rilevanza di un interesse che trascende quello del solo ricorrente. Sulla politicità del giudizio in via principale, si vedano anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II*, cit., pp. 309-310; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., pp. 287 ss.; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., pp. 308 ss.

¹⁵ In questo senso, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1977, pp. 140 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 325. Di diverso avviso sembra A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 307; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., p. 336, secondo cui la gestione politica delle competenze, insieme con i requisiti della legittimazione e dell'interesse escludono azioni e ricorsi puramente astratti, mossi cioè da ragioni di mera legalità, ma disancorati dall'effettiva cura degli interessi sociali. Qualche dubbio è avanzato anche da V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II*, cit., pp. 308-309, secondo il quale, se l'impugnativa fosse rivolta alla tutela dell'ordine costituzionale delle competenze, la proposizione di essa dovrebbe essere, a rigore, doverosa, e mal si giustificerebbe la possibilità della rinuncia. Sulla funzione del ricorso statale come mezzo di tutela dell'ordinamento si sofferma L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 738-739. Si veda, infine, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, III ed., Torino 2011, pp.151-152, che parlano di un'evidente ambiguità data dalla compresenza di elementi propri del modello astratto del giudizio di costituzionalità delle leggi ed elementi del modello concreto del conflitto di attribuzioni legislative.

¹⁶ Sul federalismo demaniale, si vedano L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale* in www.federalismi.it, n. 25/2009 (30-12-2009); M. ANTONIOL, *Il federalismo demaniale. Il principio patrimoniale del federalismo fiscale*, Padova 2010; G.F. FERRARI (a cura di), *Il federalismo demaniale. Atti del Seminario (Roma, 11 marzo 2010)*, Torino 2010; F. SCUTO, *Il federalismo patrimoniale*, in www.astrid-online.it, n. 3/2010 (9-2-2010); ID., *Federalismo demaniale ed enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano 2011, pp. 201 ss.; F. PIZZETTI, *Editoriale. Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale «ben temperato»*, in *Le Regioni* 2010, n. 1-2, pp. 3 ss.; E. BUGLIONE, *Attuazione della l. 42/2009, Atto Primo: il federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, in *Rassegna parlamentare* 2010, n. 3, pp. 697 ss.; R. GALLIA, *Il federalismo demaniale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2010, n. 3, pp. 967 ss.; A. POLICE, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale di diritto amministrativo* 2010, n. 12, pp. 1233 ss.; G. LO CONTE, «*Federalismo demaniale*» e regime giuridico dei beni pubblici, in *Gazzetta Amministrativa della Repubblica Italiana* 2011, n. 1, pp. 23 ss.; D. SICLARI, *Il d.lgs. n. 85 del 2010 in materia di federalismo patrimoniale nel processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Rivista AIC* 2011, n. 2 (8-2-2011); A. LEZZI, *Federalismo demaniale. Prime riflessioni sul decreto legislativo 28 maggio 2010*, n. 85, in *Rivista giuridica dell'ambiente* 2011, n. 2, pp. 229 ss.; F. ZAMMARTINO, *Alcune considerazioni sul federalismo demaniale*, in www.giustamm.it, n. 7/2011; P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, ivi, n. 19/2011 (5-10-2011), pp. 16 ss.; V. CAPUTI IAMBRENGHI, *Il federalismo demaniale*, in www.ius-publicum.com; F. COSTANTINO, *La dismissione del patrimonio immobiliare e la foresta di Sherwood* (11-05-2012), in www.apertacontrada.it; A. RIDOLFI, *La proprietà*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., pp. 151 ss., spec. pp. 172 ss.; R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2012, pp. 294 ss.

Come è noto, il d.lgs. n. 85/2010 trova la sua ragion d'essere nell'art. 119 Cost.¹⁷, come novellato dalla l. cost. n. 3/2001, che, nel prefigurare una autonomia finanziaria originaria della Regione¹⁸, prevede, quasi a mo' di corollario, la garanzia per gli enti territoriali di poter disporre di un proprio patrimonio. In questo senso, il nuovo testo dell'art. 119 Cost. è volto a garantire la coerenza tra la disponibilità dei mezzi e la titolarità delle funzioni¹⁹. Come tutti gli enti chiamati ad espletare pubbliche funzioni, infatti, anche le Regioni necessitano di risorse economiche: i mezzi finanziari di cui questi enti dispongono non possono non riflettersi sul contenuto delle decisioni politiche adottabili nell'esercizio delle loro stesse competenze²⁰.

Sebbene la dottrina abbia messo in evidenza la singolarità di questa disposizione costituzionale²¹, la possibilità che Regioni ed enti locali abbiano un proprio demanio ed un proprio patrimonio non è, di per sé, un qualcosa di peregrino, ma è suffragato anche dall'analisi comparatistica. Uno studioso dei sistemi federali come Kenneth Wheare ha rilevato come il principio federale richieda che, sia il governo centrale che i governi locali, per essere indipendenti nella loro sfera di competenza, debbano avere sotto il loro

¹⁷ Sulle problematiche riguardanti il nuovo art. 119 Cost. e la sua attuazione, si vedano F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Aggiornamenti sulle riforme costituzionali (1998-2002)*, Torino 2003, pp. 59 ss.; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni* 2003, n. 1, pp. 11 ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, ivi, pp. 41 ss.; R. BIFULCO, *Le Regioni. La via italiana al federalismo*, Bologna 2004, pp. 112 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, II ed., Bologna 2005, pp. 193 ss.; G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione, Volume Terzo: Artt. 101-139; Disposizioni transitorie e finali*, Torino 2006, pp. 2358 ss.; E. BUGLIONE, *La finanza*, in AA.VV., *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, cit., pp. 331 ss.; ID., *La finanza delle Regioni a statuto ordinario: un bilancio di legislatura e un confronto con quelle a Statuto speciale*, in AA.VV., *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, a cura di A. D'Atena, Milano 2011, pp. 553 ss.; ID., *Autonomia finanziaria e federalismo fiscale: il caso delle Regioni a statuto ordinario*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma, Volume I. Atti delle giornate di studio (Roma, 20-22 ottobre 2011)*, Milano 2012, pp. 437 ss.; S. SPUNTARELLI, *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Trasformazioni della funzione legislativa, IV*, cit., pp. 275 ss.; E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici: artt. 822-830*, in AA.VV., *Il Codice Civile: Commentario fondato da P. Schlesinger e continuato da F.D. Busnelli*, Milano 2008, pp. 72 ss., 200-201, 264 ss.; M. RUOTOLO, *Le autonomie territoriali*, in F. MODUGNO, *Lineamenti di diritto pubblico*, cit., pp. 497 ss., spec. pp. 517 ss.; M. ANTONIOL, *Il federalismo demaniale*, cit., pp. 11 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2010, pp. 197 ss.; F. COVINO, "Federalismo fiscale" e collaborazione debole nell'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, in *Rivista AIC* 2010, n. 0 (2-7-2010); T.E. FROSINI, *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi...*, ivi; M. CAMMELLI, *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, ne *Il Mulino* 2011, n. 1, pp. 21 ss.; F. SCUTO, *Nuove sfide di governance territoriale nel federalismo fiscale*, in P. BILANCIA, *Modelli innovativi di governance territoriale*, cit., pp. 173 ss.; AA.VV., *Seminario giuridico Svimez su «Lo stato di attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 in materia di federalismo fiscale» (Roma, 14 marzo 2011)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2011, n. 3, pp. 821 ss.; F. MINNI, *Cosa resterà di questo federalismo fiscale*, in *Autonomie locali e servizi sociali* 2012, n. 1, pp. 67 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, IX ed., Milano 2012, pp. 277 ss.; R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., pp. 265 ss.

¹⁸ Cfr. E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, cit., p. 72, secondo i quali l'autonomia finanziaria della Regione viene concepita come strumento per rafforzare la separatezza dell'ente autonomo territoriale nei confronti dello Stato.

¹⁹ Cfr. E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, cit., p. 201.

²⁰ Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., p. 197.

²¹ Cfr., in questo senso, E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, cit., p. 74, secondo cui, nel quadro delle Costituzioni europee, non è presente una disposizione che riporti a livello costituzionale la problematica dei beni pubblici e della titolarità di essi, concependoli quali ulteriori risorse per la finanza territoriale.

controllo indipendente risorse finanziarie sufficienti ad assolvere le loro funzioni esclusive²². Tra i mezzi attraverso cui sia i governi centrali che quelli regionali possono trarre delle entrate Wheare ha indicato anche le proprietà demaniali²³.

Questione ulteriormente diversa è se la mancata menzione del termine demanio nel nuovo testo dell'art. 119 Cost. possa significare che i beni rientranti nella garanzia costituzionale siano solo i beni patrimoniali o anche i beni demaniali. Le posizioni della dottrina sono state alquanto articolate al loro interno²⁴: c'è chi ha visto nel mancato uso del termine una conferma dell'orientamento volto a superare la tradizionale distinzione codicistica tra beni demaniali e beni patrimoniali²⁵; c'è chi ha ritenuto che la nuova formulazione sia sostanzialmente frutto di una lacuna o di un errore da parte del legislatore costituzionale²⁶; chi, invece, ha ritenuto che la novella non avrebbe voluto vietare il regime demaniale dei beni territoriali, ma solo renderlo costituzionalmente non obbligatorio²⁷; e chi, infine, ha sottolineato che la nozione di patrimonio accolta dal nuovo testo dell'art. 119 Cost. opera su un versante distinto rispetto a quello delle coordinate civilistiche dell'istituto²⁸.

Fin dalla sua approvazione, il d.lgs. n. 85/2010 è stato oggetto di valutazioni contrastanti: c'è chi ne ha difeso a spada tratta i suoi aspetti essenziali contro possibili strumentalizzazioni da parte dei giornali²⁹, chi ha sottolineato la sua importanza in ordine all'attuazione del nuovo art. 119 Cost.³⁰, o ai fini della trasparenza e responsabilità nei

²² Così K.C. WHEARE, *Del governo federale*, tr. it. a cura di S. Cotta, II ed., Bologna 1997, p. 173.

²³ Così nuovamente K.C. WHEARE, *Del governo federale*, cit., pp. 176-177. In senso simile, si veda anche G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit., p. 2375.

²⁴ Cfr. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., p. 294.

²⁵ In questo senso, G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit., p. 2375; F. SCUTO, *Il federalismo patrimoniale*, cit., pp. 2-3. Sulla necessità di superare la distinzione codicistica tra beni demaniali e beni patrimoniali si veda anche E. REVIGLIO, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Politica del diritto* 2008, n. 3, pp. 531 ss.; U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna 2007; A. LUCARELLI, *Proprietà pubblica, principi costituzionali e tutela dei diritti fondamentali. Il progetto di riforma del codice civile: un'occasione perduta?*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo* 2007, n. 2, pp. 11 ss.

²⁶ In questo senso, F. ZAMMARTINO, *Alcune considerazioni sul federalismo demaniale*, cit., p. 5, il quale, a sua volta, cita F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma 2009, p. 720.

²⁷ In questo senso, M. ANTONIOL, *Il federalismo demaniale*, cit., pp. 14-15.

²⁸ In questo senso, E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, cit., pp. 74-75, secondo i quali, dagli artt. 42 e 119 deriverebbe il principio secondo cui spetterebbe al legislatore statale assegnare agli enti del pluralismo territoriale i beni indispensabili per l'adempimento delle funzioni di competenza, seguendo una sorta di tendenziale parallelismo tra la titolarità del bene e la responsabilità della funzione amministrativa: in questa prospettiva, il patrimonio degli enti territoriali va inteso in senso ampio, in quanto costituito non solo dai beni, ma anche da risorse finanziarie, in modo che esso possa corrispondere alle esigenze organizzative e di funzionamento.

²⁹ Si veda T.E. FROSINI, *Paese che vai, federalismo (fiscale) che trovi...*, cit., pp. 3-4.

³⁰ Cfr. F. PIZZETTI, *Editoriale*, cit., p. 3; F. SCUTO, *Il federalismo patrimoniale*, cit., p. 3; D. SICLARI, *Il d.lgs. n. 85 del 2010 in materia di federalismo patrimoniale nel processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit., p. 1. Nello stesso senso, M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2012, pp. 276-277, secondo il quale con questo decreto trova applicazione la clausola di residualità e sussidiarietà che caratterizza l'intero impianto del Titolo V, poiché il patrimonio è di preferenza ceduto agli enti territoriali, fatta eccezione per quella parte di patrimonio che espressamente rimane nella disponibilità statale.

processi di valorizzazione degli immobili³¹, chi, invece, ne ha evidenziato le contraddizioni logiche e le molteplici criticità³², in particolare per quello che riguarda il settore dei beni culturali³³, sino ad arrivare a parlare, in alcuni casi, di un'inopportunità (politica) dello stesso³⁴, e, in altri casi, addirittura di una sua evidente incostituzionalità³⁵. La Corte, tuttavia, non è arrivata sino al punto di dichiararlo incostituzionale, ma lo ha privato di effetti concreti in via interpretativa.

3. La giurisprudenza costituzionale sul d.lgs. n. 85/2010

Come detto, la prima sentenza in cui la Corte ha avuto a che fare con il d.lgs. n. 85/2010 è stata la n. 339/2011³⁶. Il Governo aveva impugnato l'art. 14 l. reg. Lombardia n. 19 del 23 dicembre 2010 per contrasto con l'art. 117 Cost., al che la Regione aveva eccepito che la gestione amministrativa del demanio idrico era stata trasferita a Regioni ed enti locali sin dagli anni '90³⁷: in questo contesto, proseguiva la Regione, nell'attribuire ad enti locali e Regioni un proprio patrimonio, il federalismo demaniale completava il disegno riformatore, pur se era la stessa Regione ad ammettere che non erano ancora intervenuti i decreti attuativi³⁸. A queste affermazioni la Corte rispondeva che era proprio l'art. 5 del d.lgs. n. 85/2010 ad escludere dal trasferimento una nutrita serie di beni ed infrastrutture, con una

³¹ Si veda L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009*, cit., pp. 2-3.

³² Sulle criticità del testo, si sofferma A. POLICE, *Il federalismo demaniale*, cit., spec. pp. 1234-1235, il quale, oltre a sottolineare la confusione con cui vengono affastellati i principi della devoluzione, rileva come il principio della semplificazione debba essere letto nel senso della pura e semplice dismissione per esigenze di cassa. Sottolinea le molteplici criticità anche R. GALLIA, *Il federalismo demaniale*, cit., pp. 971 ss., ad avviso del quale la rigidità per un uso prioritario finalizzato al risanamento del debito pubblico, locale e nazionale, finisce per attribuire al provvedimento una finalità prevalentemente congiunturale. Sul conflitto tra valorizzazione e dismissione si sofferma anche A. LEZZI, *Federalismo demaniale*, cit., pp. 232 ss., 244 ss., che mette in evidenza un ulteriore punto critico, ovvero la scarsa compatibilità di queste disposizioni legislative con quelle codicistiche. Sulle criticità del d.lgs. n. 85/2010, inoltre, sia consentito il rinvio a F. ZAMMARTINO, *Alcune considerazioni sul federalismo demaniale*, cit., pp. 33 ss.; A. RIDOLFI, *La proprietà*, cit., pp. 173 ss.

³³ Sulle criticità del federalismo demaniale in materia di beni culturali si veda A.L. TARASCO, *Il federalismo demaniale e la sussidiarietà obliqua nella gestione dei beni culturali*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2011, n. 4, pp. 1069 ss., spec. pp. 1084 ss.; S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Torino 2010, pp. 293-294; ID., *Azione popolare. Cittadini per il bene comune*, Torino 2012, pp. 95 ss.

³⁴ Sulla inopportunità della approvazione del decreto legislativo insiste in particolare E. BUGLIONE, *Attuazione della l. 42/2009, Atto Primo*, cit., spec. p. 705, secondo cui, prima di pensare al federalismo demaniale, sarebbe stato meglio completare le informazioni sul valore e la consistenza dei beni da trasferire, e definire la struttura delle entrate proprie degli enti territoriali e del sistema di perequazione.

³⁵ Si veda P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella Costituzione della Repubblica italiana*, cit., p. 17, secondo il quale esso violerebbe gli artt. 1, 2, 3, 5, 42, 43, 76, 117 e 120 Cost. Di dubbi di costituzionalità parla anche G. LO CONTE, «Federalismo demaniale» e regime giuridico dei beni pubblici, cit., p. 27, secondo cui il d.lgs. n. 85/2010 si inserirebbe nell'ambito del processo di scomposizione degli schemi della demanialità.

³⁶ Sulla sentenza n. 339/2011, si veda il commento di A. CERRI, *L'autonomia regionale in tema di organizzazione e l'esclusiva competenza statale in tema di ordinamento civile: spunti e riflessioni a partire dalla sentenza n. 339 del 2011 della Corte costituzionale*, ne *Il Foro Italiano* 2012, n. 5, col. 1361 ss.;

³⁷ Cfr. C. Cost., sent. n. 339/2011, n. 3.3 del *Ritenuto in fatto*.

³⁸ Cfr. C. Cost., sent. n. 339/2011, n. 3.3 del *Ritenuto in fatto*.

formula abbastanza elastica, per cui era necessario attendere i decreti attuativi per una identificazione più precisa dei beni e delle infrastrutture oggetto di trasferimento³⁹.

Nella successiva sentenza n. 284/2012, la Corte si è trovata a decidere sul ricorso della Regione Veneto contro l'art. 27 del d.l. n. 201/2011. La Regione, in particolare, contestava la normativa introdotta in tema di valorizzazione, trasformazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico perché, a suo dire, attribuiva un ruolo determinante alla Agenzia del Demanio anche per quanto riguardava i beni di proprietà delle Regioni e degli altri enti territoriali, dando perciò, l'intendimento di devolvere nuovamente allo Stato questo compito, laddove, invece, proprio il d.l.gs. n. 85/2010 avrebbe trasferito larga parte di essi alle Regioni⁴⁰. Pur lasciando insoluta la questione della operatività (o meno) del d.lgs. n. 85/2010, la Corte ha replicato che le doglianze della Regione circa il ruolo esorbitante della Agenzia del Demanio non erano persuasive⁴¹. Secondo la Corte, infatti, il nucleo della disciplina dettata dal d.l. n. 201/2011 era quello di dettare meccanismi multisettoriali riconducibili alla manovra finanziaria, e perciò attribuibili alla materia «coordinamento della finanza pubblica»⁴², laddove, invece, la prospettiva evocata dalla Regione era ispirata da una visione «patrimonialistica»⁴³. Di conseguenza, il ruolo attribuito alla Agenzia del Demanio appariva in linea con la gamma di interventi che alla stessa erano stati via via riservati per conseguire un obiettivo di razionalizzazione e valorizzazione della gestione del patrimonio immobiliare e con gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e di riduzione delle spese⁴⁴.

Per quanto riguarda, infine, la sentenza n. 22/2013, va osservato che, pur invocando costantemente il d.lgs. n. 85/2010 a fondamento delle proprie pretese, sia lo Stato che la Regione Liguria ritengono che esso non sia in grado di produrre effetti giuridici sino ai decreti attuativi. In particolare, nei motivi di impugnazione della legge regionale ligure lo Stato sottolinea che permarrebbe ancora la separazione tra la gestione amministrativa dei beni (di competenza regionale) e aspetto dominicale degli stessi (di competenza statale), pur in presenza dell'art. 3 d.lgs. n. 85/2010 (che prevede il trasferimento alle Regioni dei beni del demanio marittimo), in quanto il trasferimento è subordinato alla adozione dei decreti del Presidente del Consiglio de Ministri non ancora emanati⁴⁵. A questa osservazione, la Regione replica che l'impugnativa dello Stato muova da una erronea

³⁹ Cfr. C. Cost., sent. n. 339/2011, n. 4.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ Cfr. C. Cost., sent. n. 284/2012, n. 1 del *Ritenuto in fatto*.

⁴¹ Cfr. C. Cost., sent. n. 284/2012, n. 3 del *Considerato in diritto*.

⁴² Cfr. C. Cost., sent. n. 284/2012, n. 4 del *Considerato in diritto*.

⁴³ Cfr. C. Cost., sent. n. 284/2012, n. 5 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ Cfr. C. Cost., sent. n. 284/2012, n. 8 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 1 del *Ritenuto in fatto*.

premessa, dal momento che la normativa impugnata sarebbe stata adottata esclusivamente nella attuazione del federalismo demaniale, e ciò emergerebbe chiaramente dalle modifiche apportate all'art. 2 della legge regionale impugnata, chiarendo perciò che nulla muterà sino alla data di entrata in vigore dei decreti attuativi⁴⁶.

Ma il d.lgs. n. 85/2010 viene invocato anche con riferimento alle altre questioni sollevate. Secondo lo Stato, l'art. 11 l. reg. Liguria si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 2, d.lgs. n. 85/2010, che escluderebbe dal trasferimento una serie di beni demaniali marittimi⁴⁷. Secondo la Regione Liguria, invece, la censura sull'art. 7 della legge regionale è infondata, poiché nella normativa transitoria viene esplicitamente affermato che la nuova normativa entra in vigore solo dopo l'adozione dei decreti attuativi da parte del Presidente del Consiglio, così come errata sarebbe l'interpretazione statale dell'art. 15 della stessa legge regionale in materia di sdemanializzazione, in quanto, nel richiamare l'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 85/2010, la legge ligure escluderebbe dal trasferimento alla Regione beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale, che restano assoggettati al regime previsto dal codice civile e dal codice della navigazione⁴⁸.

La Corte ha accolto in pieno i rilievi della Regione Liguria, sottolineando come l'art. 7 della legge regionale non possa essere interpretata come devolutivo di esorbitanti attribuzioni dominicali o di funzioni non ancora trasferite, in virtù del fatto che la stessa normativa transitoria esclude espressamente che le funzioni statali esercitate sui beni di cui al d. lgs. n. 85/2010 possano essere esercitate dalla Regione prima dell'emanazione dei previsti decreti del Presidente del Consiglio dei ministri⁴⁹. Infondata è anche l'interpretazione adottata dal Governo a sostegno dell'impugnazione dell'art. 11 l. reg. Liguria, in quanto la disposizione chiaramente puntualizza che gli stessi entrano a far parte di quel regime solo se appartenenti alla Regione per acquisizione a qualsiasi titolo. Di conseguenza, prosegue la Corte, è evidente che non potranno considerarsi appartenenti al demanio regionale quei beni che, a norma del richiamato art. 5, comma 2, del d. lgs. n. 85/2010, sono esclusi dal trasferimento alle Regioni⁵⁰.

4. Considerazioni conclusive

Da quanto detto, emerge chiaramente che la Corte costituzionale non considera applicabile il d.lgs. n. 85/2010, ma lo subordina all'adozione dei decreti attuativi. Una

⁴⁶ Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 4 del *Ritenuto in fatto*.

⁴⁷ Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 1 del *Ritenuto in fatto*, e n. 1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 2 del *Ritenuto in fatto*.

⁴⁹ Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁰ Cfr. C. Cost., sent. n. 22/2013, n. 7.2 del *Considerato in diritto*.

interpretazione minimalista sembra emergere anche dall'analisi della giurisprudenza amministrativa: pur se il d.lgs. n. 85/2010 è stato invocato da qualche T.A.R. per argomentare alcune decisioni⁵¹, prevale una interpretazione restrittiva a livello di Consiglio di Stato⁵². Peraltro, l'impossibilità per il d.lgs. n. 85/2010 di essere operativo prescindendo da ulteriori decreti di attuazione era stata prontamente colta da quella parte della dottrina che ne aveva rilevato l'inopportunità⁵³.

La Corte si è, perciò, mossa in controtendenza rispetto ai processi di disgregazione del demanio statale, processi tanto evidenti da fare parlare alcuni studiosi addirittura di una parabola declinante di esso⁵⁴. Si riscontra, infatti, un'evidente continuità tra la giurisprudenza costituzionale successiva al d.lgs. n. 85/2010 e quella precedente, con la quale la Corte aveva ripetutamente sostenuto che l'assetto della proprietà pubblica rimaneva inalterato fino alla completa attuazione del nuovo testo dell'art. 119 Cost., escludendo il trasferimento automatico dei beni sulla scorta della competenza legislativa in una determinata materia⁵⁵. In particolare, nella sentenza n. 427/2004, la Corte, richiamando la precedente sentenza n. 98/1997, aveva sottolineato che il nuovo art. 119 Cost. non dettasse alcuna regola in ordine all'individuazione dei beni oggetto della attribuzione, con la logica conseguenza che, fino alla approvazione della legge di attuazione dell'ultimo comma di esso, i beni rimanevano nella piena proprietà e disponibilità dello Stato⁵⁶.

Questo non vuol dire, però, che la giurisprudenza della Corte sul nuovo art. 119 Cost. abbia in qualche modo voluto riproporre la vecchia e consunta tesi della distinzione tra norme precettive e norme programmatiche⁵⁷ – tesi che la dottrina aveva duramente contestato, e che la stessa Corte ha sconfessato sin dalla sua prima sentenza⁵⁸ –, anche

⁵¹ Cfr., ad esempio, T.A.R. Lazio, sez. II *ter*, 4 aprile 2013, n. 3424; T.A.R. Liguria, sez. II, 31 ottobre 2012, n. 1348; T.A.R. Liguria, sez. II, 15 giugno 2011, n. 938.

⁵² Cfr., ad esempio, Cons. Stato, sez. VI, 19 gennaio 2012, n. 199; Cons. Stato, sez. III, 08 settembre 2011, n. 5063.

⁵³ Cfr. nuovamente E. BUGLIONE, *Attuazione della l. 42/2009, Atto Primo*, cit., p. 705.

⁵⁴ Sul declino del demanio si sofferma M. ESPOSITO, *I beni pubblici*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato diretto da Mario Bessone, Volume VII: Beni proprietà e diritti reali, Tomo I.2*, Torino 2008, pp. 13 ss.; ID., *L'uso generale trasformato in concessione a pagamento: la parabola declinante del demanio e dei suoi presupposti costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2011, n. 4, pp. 2761 ss.

⁵⁵ Cfr., in questo senso, E. CASTORINA, G. CHIARA, *Beni pubblici*, cit., pp. 265-266, i quali citano a suffragio della propria tesi C. Cost., sent. nn. 250/2003; 26, 179, 286 e 427 del 2004; 177 e 209 del 2005. Si veda anche R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., p. 295.

⁵⁶ C. Cost., sent. n. 427/2004, n. 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷ Su questa distinzione, si veda S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Bologna 2012, pp. 41 ss.; ID., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna 2004, pp. 41 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, pp. 134 ss.

⁵⁸ Si veda S. BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, cit., pp. 50 ss.; ID., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., pp. 121 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna 2008, pp. 211-212; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 135-136. Fortemente critico nei confronti della distinzione tra norme precettive e norme programmatiche era V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, spec. pp. 10 ss., 18 ss., 30 ss., 51 ss., 89 ss., 99 ss., 146 ss., 165 ss.

se un ritorno in auge di essa è forse riscontrabile nell'ambito della giurisprudenza a proposito dei contenuti eventuali degli Statuti regionali⁵⁹. Molto più semplicemente, per quanto riguarda la giurisprudenza anteriore al d.lgs. n. 85/2010, la Corte, in considerazione del fatto che i testi costituzionali sono caratterizzati essenzialmente da principi⁶⁰, e non da regole⁶¹ (le quali trovano, invece, espressione perlopiù nella legislazione)⁶², ha ritenuto che la concretizzazione dei principi contenuti nel nuovo testo dell'art. 119 Cost. dovesse avvenire ad opera del legislatore, e non ad opera del giudice⁶³. Vi sono, infatti, dei limiti all'uso giudiziario dei principi costituzionali, nel senso che spetta

⁵⁹ Cfr. C. Cost., sent. nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004. Una considerazione non negativa di questa giurisprudenza è in G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova 2008, pp. 249 ss., secondo il quale essa non si discosta un granché da quella precedente alla revisione costituzionale del 1999. Critico nei confronti di questa giurisprudenza è, invece, G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., p. 224. Ugualmente critico, seppur da un diverso punto di vista, è anche M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2004, n. 6, pp. 4145 ss., secondo il quale (p. 4155) appare controverso e controvertibile che l'organo di giustizia costituzionale possa interloquire sull'efficacia di un enunciato contenuto in un atto espressione di un diverso potere costituzionale (nel caso di specie, il Consiglio regionale). Una attenuazione della *vis polemica* sembra esservi in ID., *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino 2006, pp. 21 ss., spec. pp. 55 ss., ove rileva che le indicazioni della Corte paiono puntuali, nel loro impianto schietamente monitorio, a rimettere in discussione la equiparazione tra Statuto regionale e Costituzione. Si vedano, inoltre, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., pp. 104 ss.; R. CALVANO, *I nuovi Statuti e le norme programmatiche nel nostro ordinamento: ci sono troppi principi fondamentali?*, in F. MODUGNO, P. CARNEVALE, *Trasformazioni della funzione legislativa, IV*, cit., pp. 47 ss.; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., pp. 68-69.

⁶⁰ Sull'importanza assunta dai principi nell'ambito delle Costituzioni del secondo dopoguerra si veda E. FORSTHOFF, *Lo Stato della società industriale*, tr. it. a cura di A. Mangia, Milano 2011, pag. 150-151, che sottolinea proprio su questo punto la profonda diversità con le Costituzioni ottocentesche. Sulle peculiarità dei principi, inoltre, si vedano V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., pp. 14 ss., 27 ss., 127 ss., 151 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale, II*, cit., pp. 35-36; E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici (Teoria generale e dogmatica)*, II ed., Milano 1971, pp. 310 ss.; ID., *Diritto, Metodo, Ermeneutica. Scritti scelti*, a cura di G. Crifò, Milano 1991, pp. 545 ss.; R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, spec. pp. 9 ss.; L. MENGONI, *Ermeneutica e dogmatica giuridica. Saggi*, Milano 1996, pp. 115 ss., spec. pp. 126 ss.; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 109 ss., 143 ss.; R. ALEXY, *Concetto e validità del diritto*, tr. it. a cura di F. Fiore, Torino 1997, pp. 71 ss.; ID., *Teoria dell'argomentazione giuridica*, tr. it. a cura di M. La Torre, Milano 1998, pp. 192-193, 205-206, 339; ID., *Teoria dei diritti fondamentali*, tr. it. a cura di L. Di Carlo, Bologna 2012, pp. 101 ss.; A. GIULIANI, *Le disposizioni sulla legge in generale: gli articoli da 1 a 15*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato diretto da P. Rescigno, I. Premesse e Disposizioni Preliminari*, II ed., Torino 1999, pp. 377 ss., spec. pp. 432 ss.; F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, Ristampa, Roma-Bari 2001, pp. 366 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, II ed., Torino 2002, pp. 13 ss., 147 ss.; ID., *La legge e la sua giustizia*, cit., pp. 210 ss.; ID., *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino 2009, pp. 85 ss., 102 ss.; G. BONGIOVANNI, *Costituzionalismo e teoria del diritto. Sistemi normativi contemporanei e modelli della razionalità giuridica*, Roma-Bari 2005, pp. 27 ss.; M. BARBERIS, *Filosofia del diritto. Un'introduzione teorica*, II ed., Torino 2005, pp. 144 ss.; A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli 2007, spec. pag. 136 ss., 361 ss.; F. MODUGNO, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, Napoli 2008, spec. pp. 31 ss., 207 ss., 227 ss., 276; A.A. CERVATI, *Per uno studio comparativo del diritto costituzionale*, Torino 2009, pp. 36 ss., 81 ss., 92 ss., 99 ss., 121 ss., 183 ss., 218 ss.; R. DWORKIN, *I diritti presi sul serio*, tr. it. a cura di N. Muffato, II ed., Bologna 2010, spec. pp. 48 ss., 116 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 222 ss.

⁶¹ Tende a ridimensionare la distinzione tra principi e regole A. PACE, *Metodi interpretativi e costituzionalismo*, in *Quaderni costituzionali* 2001, n. 1, pp. 35 ss., spec. pp. 42-43, secondo il quale le Costituzioni rigide, soprattutto se «unidocumentali», sono composte, per la maggior parte, da «regole», e non da «disposizioni di principio».

⁶² Così nuovamente G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., p. 227.

⁶³ Sui diversi modi di concretizzazione dei principi, si vedano G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., pp. 218 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 227 ss.

solo al legislatore, e non alla Corte, la scelta tra regole diverse, pur tutte conformi al principio stesso⁶⁴.

Per quanto riguarda, invece, la giurisprudenza sul d.lgs. n. 85/2010, la Corte non si è limitata a rinviare alla legislazione, ma ha esercitato anche una funzione «correttiva» di essa⁶⁵, in virtù di quella che è stata chiamata la sua funzione di «supplenza»⁶⁶. Questo potere – del quale costituisce una manifestazione la grande varietà di tipi di sentenze e di motivazioni elaborate nel corso degli anni⁶⁷ – emerge quando la Corte si trova a integrare discipline costituzionali e legislative di per sé incompiute e gravemente lacunose o suscettibili di presentare contrarietà o contraddizioni non facilmente superabili o sanabili⁶⁸, e sembra difficile sostenere che il d.lgs. n. 85/2010 non rientri in uno di questi casi: trovandosi di fronte ad un testo legislativo che, in virtù dello stretto legame esistente tra Costituzione e legislazione⁶⁹, avrebbe avuto profonde implicazioni sull'intero sistema costituzionale della proprietà pubblica⁷⁰, la Corte ha preferito impedirne gli effetti irragionevoli attraverso una sorta di «mascheramento formalistico» (la mancanza dei decreti attuativi)⁷¹.

D'altra parte, l'inattuazione non riguarda soltanto la materia del patrimonio delle Regioni, ma quasi ogni aspetto dell'art. 119 Cost., nonostante l'approvazione della l. n. 42/2009 e

⁶⁴ Sui limiti all'uso giudiziario dei principi costituzionali, si vedano G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 230-231. Si veda anche M. LUCIANI, *Funzioni e responsabilità della giurisdizione. Una vicenda italiana (e non solo)*, in *Rivista AIC* 2012, n. 3 (3-7-2012), pp. 10-11, ove distingue tra attuazione (attività spettante al legislatore) e applicazione della Costituzione (attività spettante alla giurisdizione). In senso simile, si veda anche G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli, I*, Padova 1985, pp. 755 ss., spec. pp. 786 ss., ove critica l'intervento della Corte «nel processo attuativo della Costituzione mediante la produzione di norme giuridiche con atti aventi la stessa efficacia delle leggi ordinarie, ma che non rientrano né tra le leggi formali né tra gli atti aventi forza di legge previsti alla Costituzione», in quanto «l'anomalia non sta nell'incidenza sull'indirizzo politico generale delle sentenze della Corte, quanto nel fatto che si attribuisce ad un organo politicamente irresponsabile un potere di dettare norme con efficacia erga omnes aventi la stessa forza degli atti legislativi».

⁶⁵ Sulla funzione «correttiva» della legislazione ad opera della giurisprudenza, si vedano A. GIULIANI, *Presentazione*, in C. PERELMAN, *Logica giuridica, nuova retorica*, tr. it. a cura di G. Crifò, Milano 1979, pp. V ss.; ID., *Le disposizioni sulla legge in generale*, cit., pp. 423 ss.; F. MODUGNO, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, cit., pp. 115 ss.

⁶⁶ Sulla funzione di supplenza della Corte costituzionale, si veda soprattutto F. MODUGNO, *La funzione legislativa complementare della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1981, parte I, pag. 1646 ss.; ID., *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli, I*, Padova 1985, pag. 527 ss., spec. pp. 566 ss.; ID., *Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e potere legislativo*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1988, parte II, pp. 16 ss.; ID., *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, cit., pp. 107 ss.

⁶⁷ Sulla grande varietà di strumenti elaborati dalla Corte italiana si soffermano A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., pp. 188-189; E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana*, cit., pp. 59 ss., 66 ss.; L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale comparata*, Torino 2007, pp. 145-146; G. BONGIOVANNI, *Costituzionalismo e teoria del diritto*, cit., pp. 40 ss.; A.A. CERVATI, *Tipi di sentenze e tipi di motivazioni nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., pp. 125 ss.

⁶⁸ Così nuovamente F. MODUGNO, *Scritti sull'interpretazione costituzionale*, cit., p. 194.

⁶⁹ Sul legame tra Costituzione e legislazione insiste L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., pp. 140 ss.

⁷⁰ Sul rapporto tra Costituzione e demanio insiste in particolare M. ESPOSITO, *I beni pubblici*, cit., pp. 67 ss.

⁷¹ Sui mascheramenti formalistici della Corte in materia di ragionevolezza delle leggi, si sofferma G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, cit., pp. 228 ss.

dei relativi decreti delegati. Nella sentenza n. 273/2013 in materia di trasporto pubblico, la Corte ha esplicitamente affermato che, nella perdurante inattuazione della l. n. 42/2009, l'intervento statale sia ammissibile nei casi in cui risponda all'esigenza assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa⁷²: siffatti interventi si configurerebbero, secondo la Corte, come portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale⁷³.

Certamente, quella della Corte è una interpretazione centralista, ma la centralizzazione non è altro che la logica conseguenza della crisi economica, le cui ripercussioni sulla architettura istituzionale sono così evidenti da fare parlare addirittura di una vera e propria crisi del regionalismo⁷⁴, se non, addirittura, della stessa idea di federalismo⁷⁵. La crisi economica legittima, infatti, una lettura della ripartizione verticale del potere in chiave centripeta, talvolta anche in deroga esplicita al riparto di competenze tra i diversi livelli territoriali previsto dalla stessa Costituzione⁷⁶, e, in questo contesto, i custodi dei nuovi equilibri tra centro e periferia sono proprio le giurisdizioni costituzionali⁷⁷. Le analisi

⁷² Su questa sentenza, si vedano M. BENVENUTI, *Brevi annotazioni critiche intorno a una recente pronuncia della Corte costituzionale in tema di fondi a destinazione vincolata, stabiliti con legge statale in materia di trasporto pubblico locale, anche ferroviario*, e di F. SAITTO, *La Corte conferma la "regola dell'eccezione" in materia di fondi vincolati tra inattuazione dell'art. 119 e "imperiose necessità sociali"*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2013, n. 6, pp. 4391 ss.

⁷³ C. Cost., sent. n. 273/2013, n. 4.3 del *Considerato in diritto*, ove, a loro volta, vengono citate C. Cost., sent. nn. 121/2010 e 232/2011.

⁷⁴ Cfr., in proposito, F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., pp. 333 ss.

⁷⁵ Sull'eliminazione del federalismo fiscale dall'agenda politica nazionale come logica conseguenza del rilancio di una politica di risanamento dei conti pubblici insistono S. MISIANI, *Federalismo, ultimo atto? Una nota per riaprire il dibattito*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2012, n. 1-2, pp. 281 ss.; A. ZANARDI, E. LONGOBARDI, *Sul federalismo fiscale*, ne *Il Mulino* 2012, n. 4, pp. 712 ss.

⁷⁶ Di diverso avviso sembra, invece, M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 399, secondo il quale nelle prime sentenze della Corte Costituzionale sulla crisi (C. Cost., sent. nn. 10, 16, 128, 182 del 2010) tale argomento sarebbe un mero argomento di fatto, volto non già a derogare alla lettera della Costituzione, quanto piuttosto a sfumare il passaggio da una operazione interpretativa a un'altra, ma tutte costituzionalmente lecite. Sulla forte centralizzazione operata dalla legislazione anticrisi, si soffermano S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., pp. 26 ss.; ID., *La nuova parabola del regionalismo italiano*, cit., pp. 729 ss.; F. MINNI, *Cosa resterà di questo federalismo fiscale*, cit., pp. 75-76, 80 ss.

⁷⁷ Basti pensare che in pochi casi la Corte ha optato per una dichiarazione di incostituzionalità di discipline legislative statali profondamente invasive di competenze regionali (l'art. 43 d.l. n. 78/2010, con la sentenza n. 232/2011; l'art. 11, comma 6-bis, del d.l. n. 78/2010, con la sentenza n. 330/2011; l'art. 20, commi 4 e 5, del d.l. n. 98/2011, con la sentenza n. 193/2012; l'art. 69, comma 3-bis, del d.l. n. 134/2012, con la sentenza n. 263/2013; l'art. 1, commi 7, 10, 11, 12 e 16 d.l. n. 174/2012, con la sentenza n. 39/2014; l'art. 16, commi 5, 7, e 10, d.l. n. 138/2011, con la sentenza n. 44/2014; l'art. 16, comma 2, d.l. n. 95/2012, con la sentenza n. 79/2014; ecc.), preferendo nella maggioranza dei casi la dichiarazione di infondatezza (cfr., *ex multis*, C. Cost., sent. nn. 62 e 273 del 2013). Né si potrebbe invocare *a contrario* la sent. n. 199/2012, poiché la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 d.l. n. 138/2011 non è stata fondata sulla violazione dell'art. 117 Cost., ma dell'art. 75 Cost.! Questa impressione di un sostanziale *favor* nei riguardi delle istanze del centro a scapito di quelle locali mi sembra rafforzata anche dalla sentenza n. 2/2014, ove la Corte ha negato esplicitamente che la Regione possa invocare la crisi economica come argomento per derogare al riparto di competenze. Sulla sentenza n. 199/2012, si vedano i commenti di G. FERRI, *Abrogazione popolare e vincolo per il legislatore: il divieto di ripristino vale finché non intervenga un cambiamento del "quadro politico" o delle "circostanze di fatto"*, in *Giurisprudenza italiana* 2013, n. 2, pp. 275 ss. (e in www.giurcost.org); V. CERULLI IRELLI, *Servizi pubblici locali: un settore a disciplina generale di fonte europea*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2012, n. 4, pp. 2900 ss.; A. MURATORI, *Ordinamento dei Servizi pubblici locali: la Consulta «cassa» le norme elusive delle scelte referendarie*, in *Ambiente e*

empiriche di Wheare hanno mostrato come la crisi economica del 1929 abbia comportato processi di centralizzazione persino nell'ambito degli Stati federali⁷⁸: basti pensare, in particolare, a quel che ha significato negli Stati Uniti la «svolta giurisprudenziale» del 1937 ed il passaggio da un federalismo di tipo competitivo ad uno di tipo cooperativo, attraverso un'interpretazione estensiva della c.d. «*commerce clause*»⁷⁹.

D'altra parte, che la crisi economica possa consentire interventi statali astrattamente derogatori delle competenze regionali emerge, a maggior ragione, dall'analisi della sentenza n. 62/2013, dove la Corte non ha esitato a parlare esplicitamente di una situazione eccezionale di crisi economico-sociale che legittima un ampliamento dei confini entro i quali lo Stato deve esercitare la propria competenza legislativa⁸⁰, con la precisazione che, una volta cessata la situazione congiunturale, non si possa prescindere dagli strumenti ordinari di coinvolgimento delle autonomie territoriali⁸¹. Tutta la giurisprudenza più recente sull'art. 119 Cost., anche quando non faccia espresso riferimento alla crisi economica, può essere letta, quindi, alla luce di questo generale processo di centralizzazione. Ci si può interrogare se il nostro modello di regionalismo non sia più in linea con le nuove esigenze finanziarie provenienti dall'Europa⁸², ma questa è un'altra questione.

****Dottore di Ricerca in Teoria dello Stato ed Istituzioni Politiche Comparate nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" (XV Ciclo) e Assegnista di Ricerca in Diritto Pubblico**

sviluppo 2012, n. 11, pp. 935 ss.; G. COCIMANO, *L'illegittimità costituzionale dei limiti all'in house nei servizi pubblici locali*, in *Urbanistica e appalti* 2012, n. 11, pp. 1141 ss.; S. LA PORTA, *Il "ripristino" della normativa abrogata con referendum. Brevi note a margine della travagliata vicenda dei servizi pubblici locali*, in *Rivista AIC* 2012, n. 4 (20-11-2012); A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012 e la questione dell'inapplicabilità del patto di stabilità interno alle S.P.A. in house ed alle aziende speciali*, in *Federalismi.it* 2012, n. 18 (26-9-2012); R. DICKMANN, *La Corte conferma il divieto di ripristino della legislazione abrogata con referendum (nota a Corte Cost., 20 luglio 2012, n. 199)*, in *Federalismi.it* 2012, n. 23 (5-12-2012); M. DELLA MORTE, *Abrogazione referendaria e vincoli al legislatore (26-9-2012)*, in www.forumcostituzionale.it; A. MANGIA, *Abrogazione referendaria e leggi di ripristino (3-1-2013)*, ivi; F. MERLONI, *Una sentenza chiara sull'aggiornamento del referendum, poco utile per il definitivo assetto della disciplina dei servizi pubblici locali*, ivi. Sulla sentenza n. 2/2014, si veda A. CANDIDO, *L'emergenza non estende le competenze regionali. Sulla proroga dei contratti di trasporto pubblico locale*, in *Rivista AIC* 2014, n. 3 (11-7-2014).

⁷⁸ Si vedano A. RIDOLFI, *La proprietà*, cit., p. 175; K.C. WHEARE, *Del Governo federale*, cit., pp. 193 ss., 375 ss.

⁷⁹ Si vedano, in proposito, G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino 2001, pp. 30 ss.; ID., *La divisione dei poteri*, II ed., Milano 2001, pp. 55 ss.; ID., *Lo spirito del costituzionalismo americano, II. La Costituzione democratica*, Torino 2000, pp. 32 ss. e 203 ss.; E. ZOLLER, *Droit constitutionnel*, II ed., Paris 1999, pp. 381 ss.; K.C. WHEARE, *Del governo federale*, cit., pp. 250-251.

⁸⁰ C. Cost., sent. n. 62/2013, n. 6.2 del *Considerato in diritto*. Per una considerazione positiva di questa giurisprudenza, si rinvia al commento di M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2013, n. 2, pp. 969 ss.

⁸¹ C. Cost., sent. n. 62/2013, n. 6.2. del *Considerato in diritto*, la quale, a sua volta, cita C. Cost., sent. n. 10/2010, n. 6.4 del *Considerato in diritto*.

⁸² Così F. MINNI, *Cosa resterà di questo federalismo fiscale*, cit., p. 82. Sulla necessità di non lasciare il sistema a metà insistono, tuttavia, A. ZANARDI, E. LONGOBARDI, *Sul federalismo fiscale*, cit., pp. 715-716.

presso il Dipartimento di Economia e Diritto (Facoltà di Economia) dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali