

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE TRA CONGIUNTURA ECONOMICA ED EVOLUZIONE DEL SISTEMA DELLE FONTI: VERSO L’AFFERMAZIONE DELL’“ARGOMENTO DELLA CRISI”?\*

**SILVIA FILIPPI\*\***

**Sommario**

1. L’“argomento della crisi” nella giurisprudenza costituzionale. – 2. Crisi della legge e crisi economica. – 2.1. La giurisprudenza costituzionale sul decreto-legge come indicatore dei rapporti Governo-Parlamento. – 3. Crisi del regionalismo e crisi economica. – 3.1. La giurisprudenza costituzionale su fonti statali che intervengono in materie di competenza regionale come indicatore dei rapporti Stato-Regioni. – 4. La giurisprudenza costituzionale come “specchio” delle crisi. – 5. Qualche considerazione alla luce della “nuova crisi” dovuta al Covid-19.

**Abstract**

*The essay deals with the Italian Constitutional Court case-law of the past decade and its relation with the evolution of the sources of law. The main concern is represented by the role of the economic crisis in the argumentation of the Constitutional Court. The essay focuses on the analysis of the case-law concerning the decree-law and on the analysis of the case-law concerning national and regional competences. We are now facing at a "new crisis" due to the Covid-19 pandemic and so it is to try to evaluate the impact of the case-law and of the evolution of the sources of law in managing the current situation.*

**Suggerimento di citazione**

S. FILIPPI, *La giurisprudenza costituzionale tra congiuntura economica ed evoluzione del sistema delle fonti: verso l’affermazione dell’“argomento della crisi”?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 16 ottobre 2020.

\*\* Dottoranda in Scienze giuridiche (curriculum: Diritto Pubblico), Università degli studi di Perugia.

Contatto: [silvia.filippi@studenti.unipg.it](mailto:silvia.filippi@studenti.unipg.it)

### 1. L'“argomento della crisi” nella giurisprudenza costituzionale

La Corte costituzionale ha fatto ricorso all'“argomento della crisi” fin dagli anni Settanta<sup>1</sup>, occupandosi di questioni che influiscono sul sistema delle fonti come riflesso dei rapporti che si instaurano tra Governo e Parlamento e tra Stato e Regioni, contribuendo in questo modo a riplasmare la fisionomia del nostro ordinamento<sup>2</sup>. Il termine “argomento” viene qui utilizzato nel senso esoteriano di *Argumentation* – dispositivo di collegamento tra “contesto di scoperta” e “contesto di giustificazione” – costituito da un complesso di elementi che l'interprete mette in evidenza al fine di fornire una giustificazione alla propria decisione<sup>3</sup>.

Guardando al quadro della casistica che giunge al vaglio della Corte durante la fase di crisi originatasi a partire dal 2008<sup>4</sup>, si cercherà di individuare attraverso il suddetto argomento, se e quando utilizzato dalla Corte, la *ratio* sottesa alle oscillazioni riscontrabili nelle soluzioni adottate, provando a trarre delle conclusioni sulle tendenze di fondo della giurisprudenza costituzionale quanto all'evoluzione del sistema delle fonti. In particolare, metteremo alla prova la narrazione per cui la Consulta, attraverso le decisioni che hanno chiamato in causa la crisi economica che ha caratterizzato l'ultimo decennio abbia inaugurato una stagione giurisprudenziale caratterizzata dal riconoscimento di un netto spostamento del baricentro dei rapporti Governo-Parlamento verso il

<sup>1</sup> M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica. Atti del convegno di Roma, 26-27 aprile 2012*, Napoli 2012, 378 ss. Cfr. sentt. nn. 128/73, 33/75, 126/77 su pensioni di vecchiaia e reversibilità; n. 200/75 in tema di blocco dei prezzi; n. 78/82 sui benefici alle piccole e medie imprese; nn. 34/85, 349/85 sul mancato adeguamento di stipendi e pensioni; n. 173/86 sulla questione dei tetti pensionabili; nn. 404/88, 252/89, 559/89 sul diritto all'abitare; nn. 1011/88, 455/90 sul diritto alla salute. Tra le pronunce in cui prevale il principio dell'equilibrio di bilancio si vedano le sentt. nn.260/90, 356/92, 2/94, 421/95.

<sup>2</sup> I giudizi della dottrina sulla giurisprudenza della fase di crisi non sono univoci. Ad es. E. CHELLI, *Prefazione*, in G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale*, Milano 1981, p. 15 afferma che proprio durante una crisi economica la Corte costituzionale «sviluppa il proprio ruolo e la propria vocazione [...] come sede di compensazione di conflitti sociali non mediabili e non risolvibili attraverso i normali congegni di formazione della volontà politica», mentre per M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova 1984, p. 176 i limiti delle «capacità di supplenza del giudiziario» si manifestano «proprio nei momenti di crisi».

<sup>3</sup> J. ESSER, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto* (1972), Napoli 1983.

<sup>4</sup> Oltre che dal punto di vista temporale, la nostra analisi sarà necessariamente limitata anche in estensione, in quanto circoscritta al caso italiano. Sulla “giurisprudenza costituzionale della crisi” in un'ottica comparata cfr. C. FASONE, *Constitutional Courts Facing the Euro Crisis. Italy, Portugal and Spain in a Comparative Perspective*, in *EUI Working Paper*, MWP 2014/25; C. KILPATRICK, B. DE WITTE (cur.), *Social Rights in Times of Crisis in the Eurozone: The Role of Fundamental Rights' Challenges*, in *EUI Working Paper*, 05/2014; S. COCCHI, *Constitutional courts in the age of crisis. A look at the European Mediterranean area*, in *federalismi.it*, 12.11.2014; G. BOGGERO, *La giurisprudenza di alcune Corti costituzionali europee*, in M. MASSA (cur.), *La Corte costituzionale e l'economia. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi*, II, Milano 2018, 133 ss.

primo, nonché dal *favor* nei confronti di una serie di politiche accentratrici che hanno ridimensionato le competenze costituzionali delle Regioni.

Ci si chiede in particolare se l' "argomento della crisi" funga da strumento di flessibilizzazione in grado di giustificare teleologicamente e per un arco di tempo ristretto un determinato mutamento giurisprudenziale, o se invece rappresenti un dispositivo ermeneutico utilizzato per rendere meno "traumatico" un mutamento giurisprudenziale le cui ragioni non si riconducono totalmente alla crisi, ma rappresentano il portato di dinamiche di più lungo periodo. In questa seconda ipotesi l' "argomento della crisi" non sarebbe estraneo alla sfera della *Motivation*, che, sempre per riprendere la terminologia esseriana, indica l'insieme dei motivi che costituiscono i veri fattori determinanti della decisione e che, in tale contesto, sarebbero da rintracciarsi in elementi diversi dalla crisi economica in sé.

Lo studio di questo filone giurisprudenziale presenta delle non trascurabili difficoltà, insite nel fatto che il ricorso allo stesso concetto «crisi<sup>5</sup>» implichi da parte dell'interprete l'attivazione di un processo di integrazione reciproca di categorie afferenti sia alla scienza giuridica sia a quella economica, senza tralasciare il fatto che la stessa possibilità di giungere ad una valutazione giuridica in tal senso richieda spesso il supporto dell'economista<sup>6</sup> ed il riferimento a modelli economici ben precisi.

Tali questioni chiamano inevitabilmente in causa problematiche inerenti anche al processo costituzionale, ad esempio nei casi in cui i giudici delle leggi

<sup>5</sup> Sui riflessi della crisi nel diritto costituzionale cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012; G. CERRINA FERONI, F. FERRARI (cur.), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato: modelli comparati e prospettive*, Torino 2012; R. BIFULCO, O. ROSELLI (cur.), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino 2013; T. GROPPI, I. SPIGNO, N. VIZIOLI, *The Constitutional Consequences of the Financial Crisis in Italy*, in X. CONTIADES (cur.), *The Global Financial Crisis*, Farnham, 2013, pp. 89 ss.; M. D'AMICO, F. BIONDI (cur.), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano 2017.

<sup>6</sup> Sul tema, cfr. M. MASSA (cur.), *La Corte costituzionale e l'economia*, I, Milano 2018, spec. gli interventi di Bordignon, Carosi, Cartabia, Giarda; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 2.

motivino le sentenze in riferimento al loro «costo<sup>7</sup>». È stato messo in evidenza<sup>8</sup> che, nonostante il fattore «costo» sia stato considerato frequentemente dalla Corte ai fini della determinazione di una decisione, non sia stata parallelamente elaborata un'adeguata istruttoria<sup>9</sup>. Dal 1996 al 2000 ha operato anche una Sezione autonoma per la documentazione degli oneri finanziari del Servizio studi della Corte costituzionale, con lo scopo di acquisire, preliminarmente al giudizio costituzionale, la documentazione riguardante le questioni che, in caso di accoglimento della questione, avrebbero portato ad effetti finanziari. Tale struttura però non rappresentava uno strumento integrativo all'istruttoria formalizzata, ma un'alternativa ad essa, da cui conseguiva l'inconoscibilità per le parti delle informazioni ottenute dalla Sezione<sup>10</sup>.

Guardando agli usi più risalenti dell'«argomento della crisi», si può notare come, negli anni Settanta, la Corte costituzionale nonostante la situazione di crisi economica «accompagn[asse], indirizz[asse] e financo delinea[asse] i passaggi di volta in volta tracciati dal legislatore ordinario<sup>11</sup>», che si muoveva, nel contesto caratterizzante i «Trenta gloriosi», in una prospettiva di crescita economica in cui, insieme ai diritti civili, si intendeva garantire in modo universale

<sup>7</sup> Sul tema del «costo» delle decisioni della Corte v. M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Napoli 2020; ID., *Il costo delle decisioni. Attività istruttoria e governo dell'impatto finanziario nei giudizi costituzionali*, Napoli 2017. Parla di «impatto ambientale» delle sentenze della Corte G. BOGNETTI, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, p. 224, mentre S. PANUNZIO, *Qualche riflessione sulla «elasticità» delle regole procedurali*, ivi pp. 259-260 si riferisce all'impatto «politico-istituzionale». Più di recente cfr. R. PINARDI, *Il problema dell'impatto della declaratoria d'incostituzionalità alla luce del ruolo della Corte nel sistema*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2017; E. CAVASINO, *L'impatto ordinamentale del decum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2017; G. RIVOCCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica, diritti fondamentali*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 7 luglio 2020.

<sup>8</sup> M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, spec. pp.10 ss.

<sup>9</sup> Sul punto, oltre a M. TROISI, *op. cit.*, cfr. almeno M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, I, 1045 ss.; T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano 1997 e recentemente F. BIONDI, M. D'AMICO (cur.), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli 2018; E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e «questioni tecniche»: i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Liber amicorum in onore di Pasquale Costanzo*, 27 gennaio 2020.

<sup>10</sup> M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, in F. BIONDI, M. D'AMICO (cur.), *La Corte costituzionale e i fatti*, cit., pp.333 ss.

<sup>11</sup> M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, cit., pp. 379-380: «più di una decisione di quegli anni lascia trasparire una concezione incrementale, se non addirittura progressiva, della legislazione ordinaria nella sfera economico-sociale, con accenti che paiono dare per scontato, pur con accelerazioni e rallentamenti, un andamento in crescita del ciclo economico generale». Sulla «stagione» della legislazione sociale di quegli anni v. G. REPETTO, *La civilizzazione. L'espansione dei diritti negli anni '60 e '70*, in *Il Politico*, 2/2019, pp. 52 ss.

i diritti sociali. Nel 1974 l'allora Presidente della Corte Bonifacio aveva affermato che «nei momenti di crisi l'effettività dei supremi principi dell'ordinamento è valido ed efficiente strumento per salvaguardare la libertà e le istituzioni democratiche», in quanto, nel momento in cui le risorse non erano sufficienti a soddisfare tutti gli interessi, si avvertiva maggiormente l'esigenza di comporli ancorandosi alla Costituzione. La crisi veniva considerata un elemento congiunturale, come risulta leggendo le sentenze. Ad esempio, nella sentenza n. 128/1973, riguardante le pensioni di vecchiaia, veniva espresso «l'auspicio che l'attuale sistema, con il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti e la più equilibrata destinazione degli stessi, venga ulteriormente potenziato per la realizzazione di una più ampia ed effettiva sicurezza sociale» e nella sentenza n. 33 del 1974 concernente i limiti relativi al diritto alla pensione di reversibilità, si dava atto della validità di una scelta politico-legislativa tendente all'ampliamento, seppur con la gradualità «richiesta dalle disponibilità finanziarie». Alla metà degli anni Ottanta, pur nella consapevolezza, secondo le parole del Presidente Paladin, delle «gravi e tutt'altro che risolte difficoltà della finanza pubblica e la conseguente crisi del cosiddetto Stato sociale», i giudici costituzionali non ritenevano di sottostare al vincolo ex art. 81, co. 4 Cost<sup>12</sup>. e la crisi, pur presente nei discorsi dei Presidenti, non compariva nelle argomentazioni della Corte<sup>13</sup>. La giurisprudenza costituzionale si caratterizzava per l'incremento di sentenze additive di prestazione, che in un certo senso surrogavano l'incapacità politica di attuare interventi redistributivi in tempo di crisi<sup>14</sup>. Con la sentenza n. 455 del 1990<sup>15</sup> si verificava invece un mutamento giurisprudenziale notevole, poiché, pur riconoscendo il diritto alla salute come primario e fondamentale, la Consulta affermava che è «un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento<sup>16</sup>». Il mancato riferimento alla crisi avrebbe rappresentato un indice di «auspicata strutturalità<sup>17</sup>» del mutamento giurisprudenziale, dovuto all'obbiettiva e non contingente riduzione della spesa in tutti

<sup>12</sup> Per ulteriori riferimenti, v. M. BENVENUTI, *op. cit.*, pp. 380-381.

<sup>13</sup> Nella sentenza n. 697 del 1988 ci si riferisce anzi ad un «avvenuto miglioramento della situazione economica del Paese con il superamento della crisi delle aziende».

<sup>14</sup> M. D'ONGHIA, *La giustizia costituzionale in tema di previdenza sociale*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2000, p. 82.

<sup>15</sup> Si veda altresì la sent. 922/1988, praticamente coeva ma dall'esito opposto.

<sup>16</sup> Come affermato icasticamente da L. PRINCIPATO, *La immediata precettività dei diritti sociali ed il «contenuto minimo del diritto fondamentale alla salute*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 3873 «i soldi per dare tutto a tutti sono finiti».

<sup>17</sup> M. BENVENUTI, *op. cit.*, pp. 384-5.

i settori, dovuta alla diminuzione delle disponibilità finanziarie ed allo scopo di risanare il bilancio nazionale, anche alla luce dei vincoli posti dall'ordinamento comunitario<sup>18</sup>. Solo nella sentenza n. 421 del 1995, che cercava di "consolidare" l'orientamento, la crisi veniva utilizzata come argomento giustificativo della riduzione di un trattamento previdenziale di favore e questa volta unitamente al fattore della «evoluzione della coscienza sociale, sempre più ostile alle pressioni corporative sui pubblici poteri<sup>19</sup>».

L' "argomento della crisi" comparirà nuovamente nelle decisioni della Corte – con gli effetti che vedremo sull'articolarsi dei rapporti tra Governo e Parlamento e tra Stato e Regioni – in seguito al manifestarsi della crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio. A partire dalla sent. 10 del 2010<sup>20</sup> le "ragioni della crisi" portano la Consulta a giustificare delle deroghe al riparto competenziale, assumendo il principio dell'equilibrio del bilancio un peso tale da giungere in alcuni casi a differire gli effetti delle sentenze di accoglimento<sup>21</sup>, pur senza rinunciare ad intervenire quando ritenuto necessario<sup>22</sup>, e stabilendo<sup>23</sup> che il principio dell'equilibrio di bilancio non condiziona la doverosa erogazione di prestazioni poste a garanzia di diritti incompressibili<sup>24</sup>.

In un intervento intitolato *La Consulta ai tempi della crisi*<sup>25</sup> Marta Cartabia, guardando retrospettivamente alla crisi economico-finanziaria, ha ricordato come il giudice costituzionale abbia messo in atto nell'ultimo decennio un bilanciamento attorno al trinomio «persona, risorse, comunità». La Corte, in seguito alla riforma costituzionale del 2012, è stata protagonista di un vero e

<sup>18</sup> Così la sent. 356/1992.

<sup>19</sup> La sentenza poi prosegue: «la grave crisi della finanza pubblica, che rende sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore, impongono [...] un controllo più diffuso e penetrante della legittimità costituzionale della norma di privilegio». V. M. BENVENUTI, *op. cit.*, 385-386.

<sup>20</sup> Su cui v. oltre.

<sup>21</sup> Sent. n. 10 del 2015; sent. n. 178 del 2015.

<sup>22</sup> Sull'ampio dibattito sorto in seguito alle sent. n. 10 e n. 70 del 2015 cfr. A. ANZON, *Una sentenza sorprendente. Alterne vicende del principio dell'equilibrio di bilancio nella giurisprudenza costituzionale sulle prestazioni a carico del pubblico erario*, in *Osservatorio AIC*, 2015; A. BARBERA *La sentenza relative al blocco pensionistico: una brutta pagina per la Corte*, in *Rivista AIC*, 2015; A. MORRONE, *Ragionevolezza a rovescio. L'ingiustizia della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 20 maggio 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 70 del 2015: una pronuncia non a sorpresa e da rispettare integralmente*, in *federalismi.it*, 20 maggio 2015; C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it*, 14 ottobre 2015; F. SAITTO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», in *Rivista AIC*, 1/2017, pp. 34 ss.; G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, Napoli 2017, pp. 59 ss.

<sup>23</sup> Corte cost. sent. 275/2016. V. altresì la recente sent. 152/2020.

<sup>24</sup> Cfr. F. SAITTO, *La garanzia dei diritti sociali nello stato costituzionale tra composizione della spesa e processi di redistribuzione della ricchezza. Spunti di comparazione*, p. 9, in corso di pubblicazione.

<sup>25</sup> M. CARTABIA, *La Consulta ai tempi della crisi*, in *Il Sole 24ore*, 19 novembre 2019, <https://www.ilssole24ore.com/art/la-consulta-tempi-criisi-ACuHU41>.

proprio cambio di passo: mentre in precedenza riteneva che non le spettasse «farsi carico delle ricadute finanziarie derivanti dalle proprie decisioni, lasciando agli organi politici l'onere di reperire le risorse per assicurare la garanzia dei “diritti che costano”», la giurisprudenza costituzionale manifesta «i sintomi di un'attenzione più realistica per la dimensione economica delle garanzie costituzionali», pur nella consapevolezza che «l'equilibrio del bilancio è uno, ma non l'unico, dei valori da considerare. La parola chiave è bilanciamento<sup>26</sup>». Come evidenziato anche nell'ultima Relazione annuale<sup>27</sup>, la Corte ha riconosciuto l'importanza centrale del rispetto dei principi costituzionali, legislativi e contabili che formano il “diritto del bilancio”, materia profondamente legata «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio e infine spese<sup>28</sup>». Il motivo della crescente attenzione alla sostenibilità economica si basa sul principio per cui la proporzionata allocazione delle risorse contribuisca a rafforzare il vincolo di solidarietà che tiene insieme la comunità politica. In questo modo vengono infatti bilanciati i diritti di chi già gode di certe prestazioni ed i diritti di chi ne è escluso, oggi o nelle future generazioni<sup>29</sup>. La Corte, seppur nell'ambito di una configurazione istituzionale che attribuisce sempre principalmente al legislatore il compito di regolare tali equilibri, secondo indirizzi di cui sono responsabili di fronte agli elettori, «è chiamata sempre di più - in particolare nei momenti di crisi - ad agire con la vista affetta da una sorta di strabismo: con un occhio guarda nel breve termine agli effetti particolari e generali delle sue decisioni; con l'altro guarda lontano, per l'innata vocazione delle sue sentenze a proiettare effetti nel lungo termine<sup>30</sup>».

Ma come definire il lasso temporale entro cui considerare l'“argomento della crisi” nella giurisprudenza costituzionale? Nonostante le difficoltà nel

<sup>26</sup>Tuttavia, nota G. RIVOSECCHI, *ult. op. cit.*, p. 13 che la Corte ha adottato questa linea in relazione a disposizioni di legge regionale, mentre è stata più cauta quando l'oggetto del giudizio era costituito da leggi statali (cfr. sentt. n. 143, n. 159, n. 176, n. 202 del 2016, n. 205 del 2016; n. 84 del 2018).

<sup>27</sup> [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione\\_cartabia/1\\_relazione.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf), 28 aprile 2020.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. 184/2016.

<sup>29</sup> Corte cost., sentenze n. 10/2015; sent. n. 18/2019; sent. n. 115/2020. Sul principio di sostenibilità e sulla responsabilità intergenerazionale, cfr. L. BARTOLUCCI, *Costituzione e sostenibilità del debito pubblico. Responsabilità intergenerazionale nelle procedure euro-nazionali di bilancio*, Roma 2018; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017, spec. pp.197 ss.; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, 145 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano 2008.

<sup>30</sup> M. CARTABIA, *La Consulta ai tempi della crisi*, cit. Su questi profili si ritornerà al par. 4.1.

dare una definizione di crisi economico-finanziaria<sup>31</sup>, convenzionalmente l'origine della crisi si fa risalire al crack di BNP Paribas e di Lehman Brothers nel 2008, sebbene da questo unico dato non si possano comprendere le specifiche ricadute sul sistema economico italiano. Il criterio meno arbitrario è forse quello che fa riferimento al PIL, dal momento che – secondo la dottrina economica maggioritaria<sup>32</sup> – questo sarebbe il parametro più affidabile per ricavare indicazioni circa la sostenibilità del disavanzo e del debito pubblico. Guardando ai dati<sup>33</sup> si rileva che la crisi si sia manifestata in due principali ondate ed a partire dal 2014 non si possa più parlare *tecnicamente* di crisi – anche se guardando al “Paese reale” la situazione appare in quegli anni ancora molto grave – bensì dell'ingresso dell'Italia in una fase di «mediocrità», come affermato dall'allora Presidente del FMI Lagarde, in riferimento all'Eurozona<sup>34</sup>. Il 2018 segna infine il termine di quei programmi di assistenza finanziaria attivati tra il 2010 ed il 2015 a favore della Grecia, dell'Irlanda, del Portogallo, della Spagna e di Cipro<sup>35</sup>. Sebbene questi strumenti abbiano centrato l'obiettivo di ridurre deficit e debito, o almeno di rallentarne l'aumento, i costi sociali sono stati molto elevati e i dati sul PIL e l'occupazione sono controversi<sup>36</sup>. Un ritorno alla “normalità” quindi? Sempre che di “normalità” possa parlarsi, visto che da anni la Banca Centrale europea adotta misure monetarie “non

<sup>31</sup> Fra i contributi dei giuristi, cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011; G. GUARINO, *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, in *Quaderni di Economia italiana*, 2011, spec. pp. 225 ss.; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012; S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, 4/2013.

<sup>32</sup> Per ulteriori riferimenti sulla dottrina economica cfr. L. BARTOLUCCI, *Op. cit.*, Roma 2018.

<sup>33</sup> Il PIL scende sotto lo zero nel 2008 e nel 2009, per risalire poi leggermente nel 2010 e nel 2011. Nel 2012 e nel 2013 si cade di nuovo in una fase di recessione, mentre dal 2014 al 2019 si rientra in una fase di crescita.

<sup>34</sup> <https://www.imf.org/en/News/Podcasts/All-Podcasts/2017/11/11/lagarde-prevent-new-mediocre-from-becoming-new-reality>, 9 aprile 2015. L'allora Presidente della Commissione Juncker nello *State of the Union address*, del 13 Settembre 2017, disponibile su [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_17\\_3165](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165) sosteneva invece: «We are now in the fifth year of an economic recovery that really reaches every single Member State», facendo quindi risalire addirittura al 2012 l'inizio della ripresa.

<sup>35</sup> Sul punto v. il focus di P. FARAGUNA, C. FASONE, D. TEGA, *Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna dieci anni dopo. Introduzione a uno studio dell'eurocrisi nella prospettiva costituzionalistica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, pp. 199 ss.

<sup>36</sup> In questa sede si può solo accennare al dibattito sui presupposti teorici alla base delle politiche di austerità adottate nei paesi fortemente indebitati. Lo studio degli economisti di Harvard C. M. REINHART, K. S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review*, vol. 100, n. 2, 2010, pp. 573 ss., già criticato da economisti keynesiani quali Stiglitz e Krugman, era inoltre stato viziato da gravi errori metodologici e statistici, come dimostrato da T. HERNDON, M. ASH, R. POLLIN, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, 15 aprile 2013.

convenzionali<sup>37</sup> e più che verosimilmente questa situazione non cambierà (almeno) nel medio periodo: dopo esser “usciti” da una crisi, siamo appena “entrati” in un’altra<sup>38</sup>, per governare la quale saranno necessari strumenti in parte nuovi rispetto a quelli cui si è fatto ricorso durante la crisi originatasi nel 2008.

A fronte di quanto affermato, si potrebbe porre il dubbio per cui non avrebbe senso occuparsi dell’ “argomento della crisi” anche in relazione alla giurisprudenza successiva al 2014, come invece si farà nel presente contributo. La risposta a questa ipotetica obiezione è duplice. Innanzitutto, alcuni provvedimenti anti-crisi giungono al vaglio della Corte in una fase successiva ai momenti più gravi della recessione e, in secondo luogo, l’obiettivo del contributo è anche quello di verificare se ci sia una corrispondenza fra l’uso di questo schema argomentativo e l’effettiva configurabilità di una crisi economica. In altre parole, si tratta di verificare se quello della crisi, da argomento contingente, si sia trasformato in un argomento a regime, convertendosi in un più generale argomento sulle implicazioni finanziarie, tali da giustificare evoluzioni dell’assetto orizzontale e verticale dei poteri anche al di fuori dei periodi di recessione.

L’analisi svolta nei paragrafi successivi si concentrerà sull’analisi delle dinamiche dei rapporti intercorrenti tra Governo e Parlamento e sui relativi riflessi sul sistema delle fonti. Correlando la crisi della legge come fonte di produzione normativa con la crisi economica, si osserverà la giurisprudenza costituzionale inerente al decreto-legge, cercando di rispondere all’interrogativo per cui l’incremento del ricorso a tale fonte, unitamente all’ampliamento dell’ambito di materie ricomprese nel suo contenuto – riguardanti misure identificative dell’indirizzo politico del governo – siano riconducibili alla crisi economica o rappresentino tendenze connaturate all’ordinamento. Successivamente si cercherà di mettere a fuoco l’evolversi dei rapporti tra Stato e Regioni, mettendo questa volta in relazione la crisi del regionalismo con la crisi economica e osservando se, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sia dato individuare proprio nella crisi economica il fattore determinante rispetto al progressivo accentramento delle competenze sulla carta spettanti alle Regioni. Infine, tenteremo di trarre delle linee di tendenza da questa c.d. “giurisprudenza della crisi”, avanzando inoltre qualche considerazione a fronte della “nuova crisi” causata dal Covid-19.

## 2. Crisi della legge e crisi economica

È noto il fenomeno che vede da diversi anni il ruolo del Parlamento contrarsi a vantaggio di quello dell’esecutivo, che si fa risalire, da una parte, alla tendenza

<sup>37</sup> A. J. MENÉNDEZ, *Not seven, but eleven? European crises or “new normal”?*, in *European Law Journal*, (24), 1/2018, p. 2.

<sup>38</sup> Sul punto v. l’ultimo paragrafo.

verso la presidenzializzazione della politica<sup>39</sup> e, dall'altra, a dinamiche di integrazione sovranazionale<sup>40</sup>. Negli anni della crisi il ruolo del Parlamento viene ulteriormente ridimensionato<sup>41</sup>: il governo adotta una moltitudine di decreti-legge volti ad attuare misure molto incisive con lo scopo di tenere sotto controllo la situazione del debito pubblico e di far "ripartire" l'economia<sup>42</sup>, per lo più ponendo questioni di fiducia sul disegno di legge di conversione. La politica economico-finanziaria, che costituisce l'ambito di intervento dei più significativi decreti delle ultime legislature, investendo le materie più varie, del resto non crea problemi di tipo materiale, vista la «indefinitezza» del campo d'azione dei decreti-legge, che ricomprende pressoché totalmente le materie suscettibili di disciplina legislativa ordinaria<sup>43</sup>.

Questa situazione si verifica per di più in una fase di generale riassetto del sistema delle fonti, che accompagna al ridimensionamento della legge parlamentare il contemporaneo impennarsi del ricorso agli atti governativi, che non si limitano al decreto-legge ed al decreto legislativo<sup>44</sup>, ma comprendono anche diverse tipologie di atti atipici<sup>45</sup>, quali i decreti non regolamentari o le ordinanze<sup>46</sup>. Si accentua un fenomeno che può essere definito come «ricorso

<sup>39</sup> Per un'analisi del fenomeno in prospettiva comparata cfr. T. POGUNTKE, P. WEBB (cur.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, New York, 2005.

<sup>40</sup> N. LUPO, *L'uropeizzazione delle forme di governo degli stati membri: la presidenzializzazione derivante da Bruxelles*, in R. IBRIDO, N. LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e stati membri*, Bologna, 2018, pp. 175 ss.; D. CURTIN, *Challenging Executive Dominance in European Democracy*, in *Modern Law Review*, 1/2014, pp. 1 ss.

<sup>41</sup> G. RIVOCCHI, *Il Parlamento*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (cur.), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., pp. 221 ss.

<sup>42</sup> Fra la ricca letteratura sul binomio decreto-legge/crisi economica cfr. G. RIVOCCHI, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in R. CALVANO (cur.) *Legislazione governativa d'urgenza e crisi*, Napoli, 2015, 124 ss.; ID., *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. III, pp. 1963 ss.; R. CALVANO, *La crisi e la produzione normativa del governo nel periodo 2011-2013. Riflessioni critiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2013; ID., *La decretazione d'urgenza nella stagione delle larghe intese*, in *Rivista AIC*, 2/2014; A. IANNUZZI, *Crisi economico-finanziaria e decreti-legge "manifesto": sulla dubbia legittimità costituzionale delle numerose previsioni dichiarate salvifiche ed urgenti che differiscono i loro effetti al momento dell'adozione delle norme di attuazione*, in *Diritto e società*, 1/2015, pp. 105 ss.; G. DI COSIMO, *Fonti normative del governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *Oss. fon.*, 3/2016.

<sup>43</sup> L. PALADIN, *In tema di decreti-legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 534.

<sup>44</sup> Cfr. L. GORI, *Decreto-legge e legge-delega: intrecci e sovrapposizioni al tempo della "crisi"*, in *Oss. fonti*, 3/2016, in cui l'A. analizza in particolare la prassi dell'inserimento di norme di delega nell'ambito delle leggi di conversione del decreto-legge e i fenomeni di patologica sovrapposizione fra delega legislativa e decretazione d'urgenza intensificatisi a partire dal 2008. V. altresì il recente studio sul decreto-legge di C. DOMENICALI, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, Napoli 2018.

<sup>45</sup> Fenomeno, questo, che ha raggiunto vette a dir poco parossistiche nel corso della recente crisi causata dal Covid-19. Sul punto si ritornerà oltre.

<sup>46</sup> Sul tema cfr. A. CARDONE, *La «normalizzazione» dell'emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Torino 2011; E. C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bologna 2020.

promiscuo» alle fonti governative<sup>47</sup>: il Governo spesso ricorre in modo fungibile agli strumenti normativi di cui dispone, utilizzando l'uno invece che l'altro a seconda delle contingenze<sup>48</sup>. Il decreto-legge rimane comunque lo strumento di intervento governativo più utilizzato quando la crisi economica non comporta l'insorgere di specifici ed ulteriori contesti emergenziali, in genere di tipo sociale o ambientale<sup>49</sup>. In queste ultime situazioni, può accadere che il Governo prima adotti un decreto-legge e poi, a prescindere dalla sua conversione, lo deroghi con l'ordinanza; in altri casi vengono adottate ordinanze la cui efficacia viene «gestita nel tempo» mediante decreto-legge ed in altri casi ancora il decreto-legge, oltre ad autorizzare il Governo ad esercitare poteri *extra ordinem*, interviene per conformare il potere di ordinanza dal punto di vista procedurale e sostanziale.

La crisi economica non ha potuto quindi che influire negativamente sulla qualità della normazione<sup>50</sup> - resa ancora più contingente e «precaria»<sup>51</sup> di quanto già non fosse, spesso risultante da istruttorie sommarie e non sufficientemente ponderate - nonché intaccare quel «principio di sincerità» volto a sottoporre gli attori politici ed istituzionali a doveri reciproci di lealtà nell'ambito del procedimento legislativo<sup>52</sup>.

In un simile frangente le fonti governative, ed il decreto legge in particolare, non potevano che essere protagoniste, palesandosi come gli strumenti più adatti, stanti le necessitate misure da adottare per rispettare i vincoli europei,

<sup>47</sup> G. DI COSIMO, *op. cit.*, p. 2.

<sup>48</sup> Così definendo un «sistema parallelo» di normazione secondo C. PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti-legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, 2/2009, spec. pp. 334 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'Amministrazione*, in *Diritto pubblico*, 2007, p. 377.

<sup>49</sup> A. CARDONE, *Il rapporto tra ordinanze del governo e decreti-legge alla luce della prassi più recente e delle modifiche ordinamentali del potere extra ordinem: alcune tendenze costanti che vanno oltre le "nuove" dinamiche della normazione al tempo della crisi economica*, in *Oss. Fonti*, 3/2016, pp. 3 ss. A ciò si aggiunga il fenomeno per cui, per perseguire alcune finalità divenute proprie del decreto-legge per via di prassi - fissazione, proroga o accelerazione dei termini, introduzione di regimi transitori di leggi che non dettano una disciplina intertemporale - il governo faccia ricorso sempre più spesso all'ordinanza.

<sup>50</sup> F. DAL CANTO, *Governo vs. Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del governo e qualità della normazione*, in *Oss. fonti*, 3/2016, pp. 1-4. Sulla problematica inerente alla qualità della legislazione si vedano gli atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa del 2013: M. CAVINO, L. CONTE (cur.), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Napoli 2014.

<sup>51</sup> E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino 2017, spec. pp. 167 ss. Cfr. altresì A. SIMONCINI, *Editoriale: 1998-2008: la fine della legge?*, in *Oss. fonti*, 1/2009; P. CARETTI, *La "crisi" della legge parlamentare*, in *Oss. fonti*, 1/2010; B.G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, 2011.

<sup>52</sup> Sul punto M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Pol. dir.*, 4, 2010, pp. 575 ss.; R. IBRIDO, *La riforma del procedimento legislativo. Principio di "sincerità" e modello accusatorio di deliberazione politica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2014.

per il loro carattere intersettoriale e per essere garantite sia nel coordinamento che nell'attuazione da un unico soggetto. Guardando alla prassi della XVI<sup>53</sup> e XVII legislatura<sup>54</sup>, il governo sembra ricorrere alla decretazione d'urgenza non tanto per "rafforzare" la propria posizione ed eludere il confronto parlamentare, quanto per assicurare tempi certi alla decisione<sup>55</sup>. Del resto, si può affermare sia una caratteristica costante di ogni crisi economica quella di assumere modelli deliberativi finalizzati al raggiungimento di una decisione rapida ed efficiente, portando però con sé il rischio concreto di accantonare il modello kelseniano di compromesso parlamentare<sup>56</sup>. Nella stessa logica di rapidità ed efficienza, si fa uso della questione di fiducia nel procedimento di conversione per «blindare» i contenuti normativi del provvedimento<sup>57</sup>. In particolare la fiducia varrebbe nei confronti della maggioranza, le cui proposte di emendamento vengono poi "selezionate" e fatte confluire nel maxiemendamento presentato dall'esecutivo<sup>58</sup>.

Caratteristica comune della maggior parte dei decreti-legge in materia economico-finanziaria adottati nella fase di crisi è il loro contenuto eterogeneo, particolarmente evidente in quei decreti che di fatto finiscono per "svuotare" le manovre finanziarie autunnali e le procedure della decisione parlamentare di bilancio ed in cui l'omogeneità si presenta solo dal punto di vista teleologico.

Come osservato dalla dottrina<sup>59</sup>, a partire dal 2008 prende avvio la stagione della «gestione d'urgenza della politica economica»<sup>60</sup>, che si concretizza

<sup>53</sup> Governi: Berlusconi IV (2008-2011); Monti (2011-2013).

<sup>54</sup> Governi: Letta (2013-2014); Renzi (2014-2016); Gentiloni (2016-2018).

<sup>55</sup> Cfr. F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo in Parlamento. Evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, 1/2012, pp. 14 ss.

<sup>56</sup> R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione in cammino*, 29 maggio 2017, p. 6 spec. nt. 11 per ulteriori riferimenti, anche comparatistici, sulla questione. L'A. distingue la categoria delle procedure finanziarie di spesa rispetto all'altra grande alle procedure incidenti sulla procedura di bilancio, pur riconoscendo la sussistenza di significativi elementi di contatto.

<sup>57</sup> G. RIVOSACCHI, *I riflessi dell'Unione Europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (cur.), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, cit., p. 382.

<sup>58</sup> Sulla prassi dei maxiemendamenti cfr. N. LUPO, *Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione*, in «Quaderni regionali», 2007, pp. 243 ss.; ID., (cur.) *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, Padova, 2010; ID., *I maxi-emendamenti e la Corte costituzionale (dopo l'ordinanza n. 17 del 2019)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, spec. pp. 259 ss.; G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia: contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli 2018.

<sup>59</sup> C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, pp. 21 ss.; ID., *La tempesta perfetta: una manovra economica per decreto-legge*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2013, pp. 557 ss.

<sup>60</sup> Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 6 agosto 2008, n. 133.

nell'adozione di decreti-legge "anticipatori della legge finanziaria". Questi ultimi presentano notevoli «indicatori di incostituzionalità»<sup>61</sup> per quanto attiene al metodo, al contenuto ed ai presupposti. Particolarmente evidente è il difetto dei requisiti di straordinaria necessità e urgenza, che permane nonostante si cerchi di ricondurli genericamente alla situazione di crisi finanziaria.<sup>62</sup>

Una palese disomogeneità di contenuto dei decreti-legge adottati in questa fase è altresì riscontrabile nei c.d. «decreti anticrisi»<sup>63</sup>, provvedimenti che intervengono in diverso modo, a partire dal decreto-legge 78/2010<sup>64</sup>, sulla materia del governo dell'economia e dei conti pubblici. Guardando ad esempio alla sentenza n. 69 del 2011, la Corte costituzionale rinviene nelle disposizioni contenute nella suddetta tipologia di decreti-legge delle «norme interposte» dirette al contenimento della spesa pubblica in ambiti specifici (in questo caso si trattava di spese per personale) che rappresentano dei principi fondamentali di coordinamento, poiché si limitano a presentare degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica allargata, senza tuttavia predisporre concretamente gli strumenti e definire le modalità per perseguirli, riferendosi tuttavia al rispetto del patto di stabilità<sup>65</sup>.

Oltre che per l'eterogeneità del contenuto, i decreti "mille-proroghe"<sup>66</sup> suscitano inoltre notevoli perplessità a causa dell'evidente mancanza dei requisiti di necessità e urgenza. A partire dalla XIV legislatura detti decreti assumono una forma «tendenzialmente tipica», divenuta «ricorrente e periodica», dotata di «carattere trasversale e complesso»<sup>67</sup> e, già prima della sentenza n. 22 del 2012, di cui si dirà oltre, la loro legittimità appariva più che dubbia, sia dal punto di vista delle fonti, che dal punto di vista delle procedure parlamentari.

<sup>61</sup> Conferma i dubbi di costituzionalità il fatto che il Presidente della Repubblica, al momento dell'emanazione del decreto, abbia diffuso una lettera inviata ai Presidenti di Assemblea e del Consiglio il 25 giugno 2008 in cui esprime la necessità di «conciliare al meglio le esigenze dell'azione di Governo con la tutela delle prerogative del Parlamento», <http://www.quirinale.it>.

<sup>62</sup> C. BERGONZINI, *La tempesta perfetta*, cit., p. 560.

<sup>63</sup> Passati alle cronache anche come «decreti sviluppo»; «provvedimenti anticrisi»; «disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria». Questa tipologia di interventi, corposi quanto disomogenei, incidono sulle finanze pubbliche, sull'economia nazionale, sull'organizzazione fiscale e sui procedimenti amministrativi nei settori più diversi delle pubbliche amministrazioni.

<sup>64</sup> Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica.

<sup>65</sup> G. RIVOSECCHI, *ult. op. cit.*, p. 384.

<sup>66</sup> Sulla prassi dei decreti "mille-proroghe", inaugurata dal D.L. 29 dicembre 1983, n. 747 e tutt'ora in corso cfr. N. LUPO, *Decreto-legge e manutenzione legislativa: i decreti legge "milleproroghe"*, in A. SIMONCINI (cur.), *L'emergenza infinita: la decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata 2006, pp. 173 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Analisi di alcuni casi emblematici di patologie del decreto legge milleproroghe*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2008; E. GRIGLIO, *La delegificazione del "milleproroghe": una speciale fuga dal regolamento ... o meglio dal procedimento legislativo*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino 2011, pp. 317 ss.; E. LONGO, *ult. op. cit.*, pp. 221 ss.; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, pp. 19 ss.

<sup>67</sup> E. LONGO, *op. cit.*, p. 222.

Diversi decreti-legge dedicati alla stabilizzazione finanziaria, al riequilibrio finanziario degli enti territoriali o alla revisione della spesa pubblica sono caratterizzati da un contenuto che finisce per incidere sul sistema complessivo del regionalismo<sup>68</sup>. Questi decreti, lontani dall'aver un contenuto omogeneo e limitato alle questioni finanziarie riguardanti l'ordinamento regionale, incidono su settori eterogenei, le cui previsioni sono accumulate dall'essere dirette a fronteggiare la crisi economica<sup>69</sup>.

Assunto che fra sistema delle fonti e forma di governo sussista un profondo legame, si può affermare che le trasformazioni in corso si stiano riflettendo non solo sui rapporti Parlamento-Governo, ma anche sui rapporti tra istituzioni e opinione pubblica<sup>70</sup>.

Guardando alla XVIII legislatura<sup>71</sup>, non tenendo conto dei provvedimenti adottati nel corso dell'emergenza Covid, si può notare che le misure più significative adottate dal Governo<sup>72</sup> sono contenute in decreti-legge, peraltro caratterizzati da un contenuto plurimo. È stato inoltre osservato che sulla totalità dei decreti-legge adottati, ben il 60% era diretto ad implementare l'agenda politica dell'esecutivo. Una parte della dottrina<sup>73</sup> ha avanzato l'ipotesi che il ricorso eccessivo e spesso improprio alla decretazione d'urgenza sia da collegarsi non solo alla crisi dell'istituzione parlamentare, ma anche alle forme della comunicazione politica, profondamente cambiate nell'era dei social. Lo strumento del decreto-legge sarebbe funzionale a rendere più immediato l'impatto esterno dell'attuazione dell'indirizzo politico, come suffragato dal dato per cui si registra un ciclico aumento della decretazione d'urgenza in coincidenza con i primi mesi di attività di un nuovo Governo, ai fini del consolidamento del

<sup>68</sup>V. infra.

<sup>69</sup> E. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, in *Oss. Fonti*, 3/2016, p. 4.

<sup>70</sup> In riferimento a questo profilo, una parte della dottrina ha fatto riferimento alle categorie di "populismo legislativo" e "tecno-populismo": N. LUPO, «*Populismo legislativo?»: continuità e discontinuità nelle tendenze della legislazione italiana*, in *Ragion Pratica*, 1/2019, pp. 252 ss.; L. CASTELLANI, *L'era del tecno-populismo: trasformazione o fine della politica liberal-democratica?*, in *LuiSS Open*, 2018.

<sup>71</sup> Governi: Conte I (2018-2019); Conte II (2019 - in carica).

<sup>72</sup> Ci si riferisce ai c.d. decreti "dignità", "Genova", "sicurezza", "fiscale" e "semplificazioni", "reddito di cittadinanza e quota 100".

<sup>73</sup> G. LASORELLA, *Aggiornamenti e sviluppi in tema di programmazione dei lavori, tra decreti-legge e maggioranze variabili*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO (cur.), *Il Parlamento dopo il referendum costituzionale (Il Filangieri. Quaderno 2015-2016)*, Napoli 2017; R. IBRIDO, *ult. op. cit.*, p. 26; F. PACINI, *Populism and Law-Making Process*, in G. DELLEDONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (cur.), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, London 2020, 119 ss. Cfr. altresì G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, in *Oss. Fonti*, 3/2016 p. 2 per cui «i mezzi d'informazione e l'opinione pubblica mostrano di accettare, se non addirittura di apprezzare, il predominio del Governo e del Presidente del Consiglio. L'uso distorto delle fonti governative è percepito come inevitabile e quindi normale». Sulla "forza simbolica" del decreto-legge E. LONGO, *op. cit.*, pp. 38 ss. e riferimenti ivi citati.

consenso dell'esecutivo nell'opinione pubblica e allo scopo di far risaltare la maggiore tempestività della propria azione politica rispetto ai Governi precedenti.

### **2.1. La giurisprudenza costituzionale sul decreto-legge come indicatore dei rapporti Governo-Parlamento**

Si premette che nella presente analisi si privilegerà quella giurisprudenza costituzionale in materia di fonti che si riflette sui rapporti Governo-Parlamento e che si compone per la quasi totalità di decisioni sui decreti-legge. In questo "campione" di sentenze non si rinviene il riferimento alla crisi economica come *Argumentation*, insieme di elementi che giustificano la decisione. Di fronte alla situazione "tipica" dell'adozione del decreto-legge in difetto dei presupposti di necessità e urgenza<sup>74</sup>, sarà anzi il Governo ad invocare elementi quali appunto la sussistenza della fase di crisi economica o la necessità di rispettare i vincoli posti dall'Unione europea. Anche se la Corte in queste sentenze non ricorre all'"argomento della crisi", è però proprio nei giudizi di costituzionalità inerenti ai decreti-legge in materia economico-finanziaria che si manifestano alcune delle principali innovazioni nella giurisprudenza in materia di fonti.

Più che della crisi economica, le decisioni che verranno prese in esame sono sintomatiche della "crisi della legge". È infatti dibattuto se il peso dell'esecutivo nel campo della produzione normativa abbia allo stato assunto un carattere che potremmo dire strutturale nel nostro ordinamento, ma si può di certo affermare che tale situazione risulti da una tendenza di lungo periodo, che ha preso (indicativamente) avvio a partire dalla metà degli anni novanta, e quindi indipendentemente dagli eventi scatenati dalla crisi economico-finanziaria del 2008.

È stato comunque evidenziato<sup>75</sup> che l'esame della Corte nell'ultimo decennio si sia «spinto con crescente insistenza» a vagliare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 77 Cost. Riguardo a quest'ultimo aspetto, la giurisprudenza sui decreti-legge "della crisi" ha introdotto degli elementi di novità, che cercheremo di mettere in luce.

Nel biennio 2007-2008 si verifica una vera e propria svolta<sup>76</sup>: dopo una serie di oscillazioni che avevano caratterizzato gli anni precedenti, la Corte definisce

<sup>74</sup> Cfr. F. BIONDI, *Il ricorso alla decretazione d'urgenza in assenza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza: sintomo di forza o di debolezza del Governo in Parlamento?*, in *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, pp. 91 ss.

<sup>75</sup> E. FERIOLI, *op. cit.*, p. 11.

<sup>76</sup> Corte cost., sentt. n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008. Fra i numerosi commenti a queste decisioni cfr. P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto legge: il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giurisprudenza italiana*, 12/2007, pp. 2677 ss.; D. CHINNI, *Un passo avanti (con salto dell'ostacolo) nel sindacato della Corte Costituzionale sui presupposti della decretazione d'urgenza*, in *Rivista AIC*, 3/2014; F. CERRONE,

i limiti costituzionali dell'intervento parlamentare in sede di conversione, negando efficacia sanante alla legge di conversione rispetto ai vizi originari del decreto-legge. L'orientamento più risalente negava infatti la sindacabilità di ogni vizio del decreto-legge dopo esser stato convertito in legge, che rappresentava una forma di novazione<sup>77</sup>. Successivamente, in un contesto caratterizzato dagli abusi da reiterazione, si è ammessa la possibilità di sindacare il vizio dei presupposti del decreto-legge, nei casi di "evidente mancanza", anche dopo la conversione<sup>78</sup>. Dopo questa decisione del '95 la situazione è rimasta incerta, fino appunto al 2007, quando la Consulta ha dato un chiaro segnale ai fini della riconduzione del decreto-legge nel quadro definito dalla Costituzione, censurando la violazione dei presupposti, che sembrava essersi ormai fatta prassi<sup>79</sup>.

Per quanto attiene ai ricorsi proposti in via principale, si può constatare l'orientamento verso la semplificazione della motivazione della "ridondanza" – o lesione di competenza indiretta – in relazione alla violazione delle norme costituzionali sulle fonti<sup>80</sup>. La Regione doveva argomentare in modo molto articolato la sussistenza del nesso tra violazione della disposizione costituzionale extracompetenziale e la compressione della competenza regionale, ma a partire dalla sentenza n. 22/2012 la Corte ha dato per dimostrata la ridondanza della violazione dell'art.77 Cost. da parte di alcune disposizioni del d.l. n. 225/2010 "mille-proroghe", in base alla constatazione della Regione per cui la disciplina impugnata incideva una materia di propria competenza<sup>81</sup>. La Corte ricorre al concetto di lesione indiretta di competenza in diverse occasioni<sup>82</sup> e con formulazioni differenti<sup>83</sup>. Tale istituto si colloca sul crinale che separa il diritto

*Fantasmata dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge di conversione*, in *Federalismi.it*, 15 luglio 2015, pp. 4 ss.

<sup>77</sup> Corte cost., sent. n. 108 del 1986, n. 243 del 1987, nn. 808, 810, 1033, 1035 e 1060 del 1988, n. 263 del 1994.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. n. 29 del 1995, seguita da sent. n. 161 del 1995 e n. 270 del 1996. Su questi passaggi cfr. A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, I, Padova, 1997, spec. pp. 413 ss.

<sup>79</sup> Nella sent. n. 154 del 2015, che richiama espressamente le sentenze del 2007 e del 2008, la Corte afferma: «gli equilibri che la Carta fondamentale instaura tra Governo e Parlamento impongono di ribadire che la possibilità, per il Governo, di ricorrere al decreto-legge deve essere realmente limitata ai soli casi straordinari di necessità e urgenza di cui all'art. 77 Cost.». Quanto alla diversa configurazione dei presupposti cfr. Corte cost., sent. 429/2007; 83/2010; 93/2011; 22/2012; 310 del 2013; 72 del 2015; 16 del 2017; 170 del 2017.

<sup>80</sup> C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 3/2012, pp. 503 ss.; E. FERIOLI, op. cit., p. 12

<sup>81</sup> Nel caso di specie, la protezione civile.

<sup>82</sup> C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 3/2019, pp. 734 ss.

<sup>83</sup> Nella sent. n. 137 del 2018 la Corte afferma che «[p]er costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 13 del 2017, n. 287, n. 251, n. 244, n. 147 e n. 145 del 2016), le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: che la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e che le Regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità

processuale costituzionale e le norme sul riparto di competenza Stato-Regioni<sup>84</sup>, categorie di norme la cui applicazione è soggetta a un margine di flessibilità e forse per questo si sono verificate diverse applicazioni, a volte dirette ad ampliare la legittimazione regionale, a volte orientate ad una maggiore rigidità verso le violazioni extra-competenziali. Di recente la questione della ridondanza si è dimostrata centrale nell'ambito di diversi giudizi costituzionali in via principale<sup>85</sup>. La Corte mostra però l'intento di evitare la "trasformazione" del giudizio in via principale, da strumento per salvaguardare le competenze degli enti territoriali a strumento per tutelare i diritti fondamentali dei privati<sup>86</sup>.

Osserviamo nel merito la sent. n. 22/2012. Viene dichiarata l'incostituzionalità di una disciplina concernente il riparto di funzioni e oneri tra Stato e Regioni inserita nella legge di conversione del c.d. decreto-legge "mille proroghe" del 2010<sup>87</sup>. L'incostituzionalità degli emendamenti apportati in sede di conversione non è comunque valutata alla luce della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza per le norme aggiunte, ma per l'improprio esercizio del potere parlamentare di conversione, volto all'inserimento di disposizioni

costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito», in senso conforme sentt. n. 198 del 2018, punto 10.1, e n. 79 del 2018. Nella sent. n. 5 del 2018 la Corte precisa che «[è] invece escluso che parametri estranei al riparto delle attribuzioni costituzionali possano essere invocati allorché una Regione pretenda di agire "a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti" (sentenza n. 116 del 2006, relativamente a censure sviluppate anche in riferimento all'art. 32 Cost.)».

<sup>84</sup> C. PADULA, *ult. op. cit.*, 740. Per D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 1/2019, p. 132, la ridondanza invece «è un concetto di diritto costituzionale sostanziale».

<sup>85</sup> Si pensi alla sent. n. 5/2018 concernente la disciplina statale sui vaccini obbligatori e alle sentt. nn. 194 e 195 del 2019, aventi ad oggetto alcune disposizioni del decreto-legge n. 113/2018, il c.d. "decreto sicurezza". Cfr. rispettivamente: C. PINELLI, *Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica*, in *Giur. cost.*, n. 1/2018, pp. 100 ss.; D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2/2019, pp. 423 ss.

<sup>86</sup> Cfr. B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento 18 e 19 settembre 2020, che, pur ritenendo opportuna la mancata cristallizzazione della ridondanza, sottolinea che ciò non possa tradursi in un «improprio sconfinamento [...] dell'indubbia politicità della scelta del ricorso in via principale e, quindi, anche della cruciale scelta dei parametri costituzionali da evocare da parte delle regioni che [...] caratterizza e deve continuare a caratterizzare il processo costituzionale in via d'azione».

<sup>87</sup> Cfr. M. MANETTI, *La via maestra che dall'inemendabilità dei decreti legge conduce all'illegittimità dei maxi emendamenti*, in *Giur. Cost.*, 1/2012, pp. 292 ss.; A. CARDONE, *Eterogenesi dei fini ed omessa interpretazione conforme: in tema di protezione civile statale e autonomia finanziaria regionale una sentenza "autonomista" che perpetua un modello "centralista"*, in *Le Regioni* 1/2012, pp. 581 ss.; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Rivista AIC*, 3/2014, pp. 6 ss.; G. FILIPPETTA, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in *Rivista AIC*, 4/2012, pp. 8 ss.; F. CERRONE, *op. cit.*, pp. 14 ss.; R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, cit., pp. 10 ss.

eterogenee rispetto al decreto-legge originario, indicativo di una lesione delle attribuzioni regionali. Il contenuto materiale delle disposizioni impugnate viene considerato non solo rispetto al merito della disciplina posta dallo Stato, ma anche rispetto alla tipologia di fonte statale nella quale è contenuto, acquisendo ulteriore rilevanza rispetto alla lesione delle competenze regionali. Pur non escludendo completamente la possibilità per il Parlamento di emendare il testo dei decreti-legge<sup>88</sup>, si deve rintracciare una c.d. “sequenza tipica”<sup>89</sup>, secondo cui il percorso ex art. 77 Cost. implica un avvicinarsi di due atti che, pur facendo capo a poteri distinti, sono collegati grazie alla loro omogeneità.

A fronte di una sostanziale conferma di tale giurisprudenza<sup>90</sup> rimane, come recentemente osservato<sup>91</sup>, un certo tasso di incertezza dovuto al *quantum* di eterogeneità in grado di far “scattare” l’incostituzionalità degli emendamenti introdotti in sede di conversione. Se nella suddetta decisione l’eterogeneità si fa risalire agli emendamenti «del tutto estranei all’oggetto e alle finalità del testo originario», il parametro nelle decisioni successive passa dallo «scostamento intollerabile» rispetto al criterio della omogeneità<sup>92</sup>, fino ad arrivare alla «evidente estraneità»<sup>93</sup>, che è stata anche individuata nelle modifiche «totalmente “estranee” o addirittura “intruse”»<sup>94</sup>.

Successivamente alla sentenza n. 22, come per tutte le “svolte” giurisprudenziali della Corte, nel breve periodo si sono avuti effetti positivi, “neutralizzati” nel medio-lungo termine attraverso l’introduzione di strumenti alternativi<sup>95</sup>. Nel corso della XVII legislatura si è verificato un ridimensionamento dei decreti-legge, sia per quanto attiene all’incidenza percentuale sul complesso della legislazione<sup>96</sup>, sia per quanto attiene all’estensione e si è altresì registrata

<sup>88</sup> Il Parlamento può «modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari diffidenti nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità» ed introdurre altre modifiche «per esigenze meramente tecniche o formali».

<sup>89</sup> Cfr. R. IBRIDO, *ult. op. cit.*, p. 11 e riferimenti ivi citati. Per l’A., in riferimento all’argomento della “sequenza tipica” «la sentenza della Corte ha finito per abbassare l’“asticella” del concetto di omogeneità».

<sup>90</sup> Cfr. Corte cost., ord. n. 34/2013; sent. n. 32/2014; n. 251/2014; n. 145/2015; n. 154/2015; n. 186/2015; n. 94/2016; n. n. 169/2017.

<sup>91</sup> R. IBRIDO, *ult. op. cit.*, 12.

<sup>92</sup> Corte cost., ord. n. 34 del 2013.

<sup>93</sup> Corte cost., sent. n. 32 del 2014.

<sup>94</sup> Corte cost., sent. n. 251 del 2014.

<sup>95</sup> R. IBRIDO, *ult. op. cit.*, p. 24 che al riguardo fa l’esempio della la sent. Corte cost. n. 360 del 1996, che ha messo fine alla reiterazione dei decreti-legge e in seguito alla quale il Governo ha risposto introducendo le disposizioni più diverse all’interno di decreti “omnibus”. Su quest’ultima questione cfr. A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d’urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano 2003.

<sup>96</sup> Cfr. *La produzione normativa nella XVII legislatura. Appunti del Comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulla legislazione*, a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, Aggiornamento al 20 ottobre 2017, [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti/pdfs/000/001/134/CL013\\_20\\_10\\_2017.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documenti/pdfs/000/001/134/CL013_20_10_2017.pdf) pp. 3-4 in cui si legge che sono stati adottati 100

la tendenza ad un maggiore rigore rispetto all'omogeneità degli emendamenti, confermata nella legislatura successiva<sup>97</sup>. Con il c.d. "decreto semplificazioni" si è di nuovo assistito alla presentazione di un numero elevatissimo di emendamenti<sup>98</sup>, cui è seguito anche un richiamo del Quirinale<sup>99</sup>. La presentazione del decreto contenente la legge di bilancio per il 2019 ha causato invece numerose polemiche a ragione delle forzature procedurali messe in atto e del contingentamento dei tempi destinati alla discussione parlamentare. In questo caso la Consulta, pur riconoscendo la legittimazione del singolo parlamentare a far valere i vizi del procedimento legislativo, attivando un giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, dichiara l'inammissibilità del ricorso<sup>100</sup>.

La Corte non può fronteggiare tutti gli aspetti patologici legati all'uso delle fonti normative del Governo, in particolare quando ciò significherebbe «intromettersi nel rapporto politico tra il Governo e la sua maggioranza<sup>101</sup>». È infatti necessario trovare strade diverse da quelle che portano alla Consulta per contrastare tali patologie.

In particolare, i presupposti di necessità e urgenza non sono compatibili con i margini di discussione e di ponderazione richiesti per interventi sul bilancio dello Stato. Più in generale, lo strumento legislativo è stato accantonato proprio in quei frangenti in cui sarebbe servita l'ampiezza dei margini di

decreti-legge, a fronte di 339 leggi, 234 Decreti legislativi, 33 Regolamenti di delegificazione. Sul dettaglio dei dati dimensionali cfr. *ivi*, p. 41.

<sup>97</sup> Cfr. *I numeri delle leggi. Appunti del Comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulla legislazione*, a cura del Servizio Studi della Camera dei deputati, Aggiornamento al 6 dicembre 2019, [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/CL003.pdf?\\_1592645075197](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/CL003.pdf?_1592645075197) p. 2, in cui si legge che «diminuisce, pur mantenendosi assai significativo, il peso percentuale dei decreti-legge: si è infatti passati dal 45% della XVII Legislatura al 29% della Legislatura in corso; la diminuzione appare analoga se il raffronto è compiuto assumendo come riferimento il numero di commi delle leggi (dal 70% della XVII Legislatura al 58% della XVIII Legislatura).

<sup>98</sup> I commi del decreto semplificazioni da 39 sono diventati 152 (+289%), in seguito all'accorpamento di altri due decreti. Stessa situazione per il decreto fiscale, passato da 126 a 229 (+81%) o il decreto dignità, passato da 48 commi a 97 (+102%).

<sup>99</sup> [https://www.repubblica.it/economia/2019/01/28/news/decreto\\_semplificazioni\\_extra\\_large\\_ora\\_il\\_quirinale\\_e\\_pronto\\_allo\\_stralcio\\_di\\_alcune\\_misure-217671028/](https://www.repubblica.it/economia/2019/01/28/news/decreto_semplificazioni_extra_large_ora_il_quirinale_e_pronto_allo_stralcio_di_alcune_misure-217671028/)

<sup>100</sup> Cfr. Corte cost. ord. n. 17 del 2019. Fra i numerosi commenti, senza pretesa di esaustività: A. PACE, *Un ricorso suicida*, in *Giur.cost.*, 1/2019, pp. 180 ss.; A. ANZON, *Conflitto tra poteri dello Stato o ricorso individuale a tutela di diritti?*, *ivi*, pp. 183 ss.; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, *ivi*, pp. 191 ss.; N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione in Federalismi*, 20.02.2019. V. altresì le ord. 274 e 275 del 2019 in cui la Consulta ribadisce la legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto a tutela delle proprie prerogative, a condizione che le violazioni lamentate appaiano gravi, manifeste e immediatamente rilevabili. I ricorsi vengono di nuovo dichiarati inammissibili. Fra i vari commenti: G. PICCIRILLI, *Vizi formali della legge e conflitto di attribuzioni sollevato da singoli parlamentari: in un vicolo cieco?*, in *Quad. cost.*, 1/2020, pp. 144 ss.; F. FABRIZZI, *Le ord. 274 e 275/2019 su conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sollevati da singoli parlamentari. Dialogando con l'ord. 17/2019*, in *Oss. AIC*, 2/2020.

<sup>101</sup> G. DI COSIMO, *op. cit.*, p. 4.

valutazione che solo l'iter parlamentare è in grado di assicurare. Il Governo ricorre al decreto-legge per conseguire obiettivi politici vasti, sia sul piano economico, che per quanto attiene a riforme di carattere ordinamentale, piuttosto che limitarsi a ricorrervi in vista di obiettivi particolari, come sarebbe stando al disposto dell'articolo 77 si riferisce appunto a provvedimenti provvisori.

In alcuni casi la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tali tipologie di deviazioni dal corretto utilizzo delle fonti governative, come nella sent. n. 220 del 2013<sup>102</sup>, in cui la procedura di conversione del decreto-legge è ritenuta una sede non idonea allo svolgimento di un dibattito complesso quale quello inerente alla trasformazione dell'ordinamento complessivo di un ente locale (le province)<sup>103</sup>, tuttavia passando in modo non del tutto chiaro dal criterio della mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza a quello della congruenza tra decreto-legge e oggetto della normativa.

### 3. Crisi del regionalismo e crisi economica

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha assunto un ruolo notevole nella concreta definizione dei rapporti fra Stato e Regioni<sup>104</sup>, che, nelle fasi di crisi economica<sup>105</sup>, sono sottoposti a tensioni in grado di stressare ulteriormente il già endemicamente problematico assetto del regionalismo nostrano<sup>106</sup>. In questo panorama, guardando alle tendenze recenti della giurisprudenza, sembra

<sup>102</sup> Cfr. G. DI COSIMO, *Come non si deve usare il decreto legge*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, pp. 1163 ss.; C. PADULA, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, ivi, 2/2013, pp. 361 ss.; L. COLANGELO, *Riforme ordinamentali e limiti logici alla decretazione di urgenza in tempo di crisi economico-finanziaria*, in *Oss. Fonti*, 3/2016.

<sup>103</sup> La Corte accoglie le censure regionali affermando la «palese inadeguatezza dello strumento del decreto-legge a realizzare una riforma organica e di sistema che non solo trova le sue motivazioni in esigenze manifestatesi da non breve tempo, ma che richiede processi attuativi necessariamente protratti nel tempo».

<sup>104</sup> L'idea regionalistica ha influito notevolmente nel senso della previsione di un organo di giustizia costituzionale: cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, p. 484; E. CHELI, *Prefazione*, cit., p. 16 che vede nella giurisprudenza costituzionale della Corte un avvicinamento all'«intuizione di fondo che sembrò animare l'intero lavoro costituente», in base alla quale il nuovo organo avrebbe dovuto essere «un fattore dinamico del pluralismo istituzionale, una sorta di ago della bilancia dello «stato delle autonomie» e di percorso di emergenza per la trasmissione delle domande sociali».

<sup>105</sup> M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, cit., pp. 386 ss. Fra le prime pronunce sul tema dei rapporti Stato-Regioni implicanti il concetto di crisi economica: sentt. 307/1983; 245/1984; 399/1989; 459/1989; 128/1993; 296/1993; 222/1994.

<sup>106</sup> Quanto all'ampia letteratura sulla crisi del regionalismo, fra i contributi degli ultimi anni, si vedano almeno: E. GIANFRANCESCO, *Il regionalismo italiano: crisi ciclica o crisi strutturale? Alcune riflessioni con particolare riferimento alla potestà legislativa*, in <http://www.issirfa.cnr.it/>, febbraio 2014, ed i diversi contributi contenuti in *Le Regioni*, 4/2012, spec. R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, 735 ss.; M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, 673 ss.; F. MERLONI, *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, 783 ss.; V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, 791 ss.; L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, pp. 823 ss.

che la funzione della Consulta sia andata oltre il tracciato del testo costituzionale, reso già più flessibile dai dispositivi interpretativi adottati a partire dall'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2001<sup>107</sup>.

La Corte aveva infatti già operato una rilettura dell'allora nuovo Titolo V, cercando di armonizzare «i non sempre congruenti pezzi della riforma costituzionale<sup>108</sup>», pur muovendosi nel quadro definito dalla Costituzione e integrato dalla legge<sup>109</sup>. Il riconoscimento di alcune competenze del secondo comma dell'art. 117 come trasversali<sup>110</sup> aveva consentito allo Stato di legiferare ed intervenire con regolamenti in materie almeno in parte riservate alla legislazione regionale, determinando così il recupero di quell' "interesse nazionale" che la riforma avrebbe invece dovuto eliminare dal novero dei parametri di costituzionalità<sup>111</sup>. Fra i criteri interpretativi, la Corte ha fatto riferimento al principio di prevalenza – nella maggior parte dei casi rinvenuta in capo allo Stato – e quando non era possibile, ha utilizzato quello di leale collaborazione<sup>112</sup>. Una parte della dottrina ritiene altresì che a seguito della l. cost. 3/2001 l'«unità economica» stia alla base del potere statale di sostituzione<sup>113</sup>.

<sup>107</sup> T. CERRUTI, *La Corte Costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, 20/2013, p. 11.

<sup>108</sup> G. FALCON, *Le autonomie della repubblica. La realizzazione concreta nella giurisprudenza costituzionale*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione concreta*, Milano 2013, p. 73.

<sup>109</sup> Cfr. L. RONCHETTI, *La costruzione giurisprudenziale del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della forma di stato in Italia*, Milano 2012, p. 484, per cui le lacune e la mancanza di coordinazione tra legislatore ordinario e costituzionale hanno «costituito i presupposti per consentire alla Corte costituzionale di ridisegnare le linee portanti della forma di stato italiana».

<sup>110</sup> Livelli essenziali delle prestazioni, concorrenza, ordinamento civile.

<sup>111</sup> Cfr. T. CERRUTI, *op. cit.*, p. 8; C. ROSSANO, *Clausola di supremazia e meccanismi di raccordo tra Stato e Regioni nella difficile scelta tra riforma e attuazione del Titolo V*, in *federalismi.it*, 1/2007, p.2; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, p. 559; S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, pp. 566 ss.; C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, relazione presentata al Convegno annuale del Gruppo di Pisa "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Trento 18-19 settembre 2020.

<sup>112</sup> Quanto alla leale collaborazione, la sent. n. 278 del 2010 ha affermato che, anche se la legge dello Stato non prevede esplicitamente le necessarie procedure di leale collaborazione, queste possono essere considerate implicite. Sul punto v. R. BIN, *La leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, relazione al Seminario *Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Roma, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 aprile 2017, reperibile su <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/Leale%20collaborazione.pdf>, per cui «è talmente chiaro che doveva prevederlo, che possiamo considerarlo implicito come fosse un principio costituzionale scontato; è una specie di "interpretazione conforme" alla Costituzione che salvaguarda le legittimità della legge dello Stato».

<sup>113</sup> Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, 5-6/2014, p. 978; C. MAINARDIS, *Unità e articolazione della Repubblica*, in R. BIN, G. FALCON (cur.), *Diritto regionale*, Bologna 2012, p. 105 ss., che definisce l'unità economica «trasposizione non felice» della *Wirtschaftseinheit*, riferita alla distribuzione del potere legislativo, mentre da noi opera successivamente, legittimando interventi surrogatori dello Stato.

I principi in senso regionalistico introdotti nel 2001, sottoposti a crisi pressoché cicliche, già resi instabili dal progressivo riaccentramento dei processi decisionali riguardanti i sistemi locali, sono stati colpiti di riflesso dagli strali della crisi economica del 2008<sup>114</sup>, cui è seguita l'entrata in vigore della legge di revisione n. 1 del 2012, che ha costituzionalizzato il «compito ansioso» dell'equilibrio di bilancio<sup>115</sup> e attraverso cui la costituzione economica europea è confluita nella Costituzione italiana<sup>116</sup>. Di fronte agli impegni assunti a livello europeo e dei conseguenti vincoli<sup>117</sup>, si è rafforzata l'idea di un interesse economico nazionale prevalente che ha influito enormemente sul riparto di competenze fra Stato e Regioni, finendo per risolversi nella pressoché totale maggioranza dei casi a vantaggio del primo, arrivando a ridurre la potestà legislativa regionale ad una mera potestà regolamentare e determinando l'impossibilità per le Regioni di portare avanti un proprio indirizzo di politiche pubbliche<sup>118</sup>. La legge costituzionale n. 1 del 2012, oltre ad intervenire sull'art. 81 Cost., ha modificato anche l'art. 97 Cost., attraverso cui è stato ampliato, per la prima volta dal 2001, l'elenco delle competenze esclusive statali, spostando dalle competenze concorrenti la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, e si è poi modificata la disciplina dell'art. 119 Cost. In questo contesto, diversi interventi statali hanno previsto la riduzione dei trasferimenti agli enti locali, tagli alle spese degli enti territoriali, modalità concordate per il raggiungimento di obiettivi di finanza pubblica, modifiche dei decreti legislativi adottati a seguito della l. n. 42/2009 sul c.d. federalismo fiscale.

Possono comunque essere individuati diversi approcci adottati dai vari Governi nei rapporti con le Regioni, che si riflettono anche sull'utilizzo della

<sup>114</sup> M. CAMELLI, *op. cit.*, pp. 673 ss.

<sup>115</sup> L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione*, in ID., *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino 1956, 207, citato in F. SAITTO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», cit., p. 11.

<sup>116</sup> Cfr. R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. dell'economia*, 1/2020, pp. 114 ss. In senso critico: M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, Napoli 2016; ID., *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018. Si ricollega a tale questione la problematica concernente l'esistenza di un indirizzo politico-finanziario in capo all'Unione europea, cfr. G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, pp. 15 ss., *contra* A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, pp. 91 ss.

<sup>117</sup> Come nota G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, 1/2014, p. 94, l'obbligo di coordinamento finanziario, condizionato dall'ordinamento sovranazionale, è stato riconosciuto in alcune sentenze della Consulta (nn. 267/2007, 237/2009 e 284/2009) già prima della riforma costituzionale. Cfr. anche F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017, p. 3.

<sup>118</sup> T. GROPPI, *Lo Stato regionale italiano nel XXI secolo, tra globalizzazione e crisi economica*, in *Federalismi* n. 21/2014, p. 22.

decretazione d'urgenza<sup>119</sup>. In particolare, durante il Governo Monti<sup>120</sup>, che coincide temporalmente con la fase più acuta della crisi economica, nonché con la crisi di legittimazione seguita ai noti scandali di cui è stata protagonista la classe politica regionale, si registra la tendenza a considerare il livello di governo regionale in una prospettiva di tagli e mero efficientamento della spesa pubblica<sup>121</sup>. La riconduzione delle competenze regionali a livello statale nella fase di crisi avviene prevalentemente interpretando estensivamente le competenze trasversali, con particolare riferimento alla tutela della concorrenza, all'ordinamento civile, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e mediante un'ampia interpretazione della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A prescindere dall'operato dei singoli governi, secondo l'interpretazione più diffusa, nell'ultimo decennio si è complessivamente assistito all'erosione della competenza normativa regionale e dell'autonomia finanziaria, espandendo le prerogative statali in materie regionali secondo una tendenza già in parte precedentemente sostenuta dalla giurisprudenza costituzionale<sup>122</sup>. Durante la crisi sono stati in particolare impugnati diversi atti legislativi statali, alimentando un contenzioso costituzionale in via principale in cui è stata invocata come parametro di costituzionalità non solo la violazione delle norme costituzionali sul riparto delle competenze. Nel 2012<sup>123</sup> per la prima volta la Corte annulla su ricorso regionale delle disposizioni di una legge di conversione di un decreto-legge per violazione dell'art. 77 Cost<sup>124</sup>. Sebbene fin dal 1960<sup>125</sup> la Consulta abbia affermato che la Regione possa lamentare la violazione di norme costituzionali non relative al Titolo V, in concreto il principio era dibattuto, fino al punto che la legittimazione delle Regioni ad impugnare atti legislativi statali per vizi extracompetenziali si considerava una delle «zone d'ombra» della giustizia costituzionale<sup>126</sup>. Attraverso la regola della «ridondanza» la

<sup>119</sup> E. FERIOLI, *La "decretazione della crisi" e la torsione accentratrice del regionalismo italiano*, cit., pp. 4 ss.

<sup>120</sup> 2011-2013.

<sup>121</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme (ottobre 2012)*, in *www.issirfa.cnr.it*, p. 15: «le regioni e le autonomie locali [sono] un problema della politica fiscale e di bilancio, da ridurre al minimo, se non è possibile azzerarle».

<sup>122</sup> Sul punto v. la monografia di 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.

<sup>123</sup> Corte cost., sent. n. 22/2012.

<sup>124</sup> Delle Regioni che hanno proposto ricorso solo la Liguria aveva fatto valere la violazione dell'art. 77, per disomogeneità delle norme rispetto al resto del decreto-legge e per l'assenza dei presupposti di necessità ed urgenza.

<sup>125</sup> Corte cost., sent. n. 32/1960.

<sup>126</sup> C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 3/2012, p. 506. Per una panoramica della giurisprudenza costituzionale ante-2012 sulla legittimazione regionale ad invocare l'art. 77 Cost. cfr. *ivi*, 510 ss.

Corte ha ammesso la possibilità che la Regione possa sollevare la questione di legittimità dei decreti-legge ex art. 77 Cost. quando dalla violazione possa derivare un'incostituzionale prevaricazione delle competenze regionali, richiedendone lo scrutinio rispetto ai presupposti di necessità ed urgenza<sup>127</sup>.

Guardando al “mosaico” formato dalle decisioni costituzionali “della crisi”, si ha una prima impressione di «svuotamento» della competenza regionale concorrente e residuale nelle materie in cui lo Stato abbia ritenuto di intervenire per contenere la spesa pubblica<sup>128</sup>, d'altra parte però non dichiarando l'illegittimità di atti attraverso cui lo Stato si ingerisce in aree di competenza residuale regionale facendo leva sull'argomento “forte” dei diritti<sup>129</sup>. La crisi economica diventa l'argomento principale per la definizione dei casi che si presentano alla Corte<sup>130</sup>, la quale adotta un diverso approccio, a seconda che le logiche alla base delle misure statali accentratrici siano di mera riorganizzazione degli apparati amministrativi, di necessario contenimento della spesa pubblica o di garanzia dei diritti<sup>131</sup>. Ma dal generale passiamo al particolare, cercando poi infine di tirare le fila ed individuare qualche linea di tendenza partendo da questi dati empirici, senza dare per scontata la tesi per cui la giurisprudenza di cui ci stiamo occupando sia animata da un'irrefrenabile forza centripeta.

### 3.1. La giurisprudenza costituzionale su fonti statali che intervengono in materie di competenza regionale come indicatore dei rapporti Stato-Regioni

L'anno 2010 rappresenta un vero e proprio spartiacque: il Presidente della Corte costituzionale evoca nel corso della conferenza stampa la «grave crisi

<sup>127</sup>Ivi, pp. 516 ss.; E. FERIOLI, op. cit., p. 12. Sui casi più recenti che coinvolgono questi profili cfr. il par. sul decreto-legge.

<sup>128</sup>Sul punto cfr. I. CIOLLI, *La “supremacy clause all'italiana”. Regioni e strumenti finanziari derivati davanti alla Corte costituzionale*, in *Rivista AIC* 1/2011; G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC* 2/2014.

<sup>129</sup>E. LONGO, G. MOBILIO, *L'argomentazione sui diritti nel giudizio costituzionale in via principale. Spunti di riflessione alla luce di alcuni importanti indirizzi giurisprudenziali*, in S. MANGIAMELI (cur.), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano 2012, pp. 481 ss.

<sup>130</sup>C. DRIGO, *Interpretation and Use of Principles in Constitutional Reasoning. Some Remarks on the Challenges Stemming From the Recent Italian “Constitutional Case Law of the Crisis”*, in *Federalismi.it*, 8/2017, pp. 1 ss.; P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e regioni nell'anno 2011*, in Camera dei Deputati-Osservatorio sulla legislazione (cur.), *Rapporto 2012 sullo Stato della legislazione*, 2012, spec. pp. 354 ss.

<sup>131</sup>Cfr. M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino 2016, spec. pp. 32 ss.; N. FRAGALE, *Verso un'organizzazione amministrativa locale retta dal razionalismo economico*, in L. VANDELLI, G. GARDINI, C. TUBERTINI (cur.), *Le autonomie territoriali: trasformazioni e innovazioni dopo la crisi*, Rimini, 2017, pp. 253 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, 220 ss. Cfr. M. BENVENUTI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 390, riguardo agli orientamenti giurisprudenziali in tema di lavoratori precari della P.A.

finanziaria ed economica internazionale e nazionale<sup>132</sup>», della quale cominciano a trovarsi riferimenti espliciti nelle sentenze. Appare indicativo che le prime decisioni<sup>133</sup> in tal senso vengano adottate in seguito a ricorsi proposti in via principale da Regioni nei confronti di leggi e atti con forza di legge dello Stato<sup>134</sup>.

Una sentenza particolarmente interessante, che ora analizzeremo specificamente per quanto attiene ai rapporti Stato-Regioni, è la n. 10 del 2010<sup>135</sup>. Si tratta di un giudizio in via principale sorto a seguito del ricorso di tre Regioni avverso le norme del d.l. n. 112 del 2008 che istituivano un «Fondo speciale» destinato a finanziare la «carta acquisti»<sup>136</sup>. Nella motivazione della Corte, la crisi rappresenta l'argomento fondativo, presentando tutti i caratteri dell'*Argumentation*. Quanto al titolo di competenza, il giudice costituzionale dichiara, al fine di mantenere la continuità con i precedenti<sup>137</sup>, che la disciplina impugnata rappresenta un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, rientrando nella competenza residuale regionale. Tuttavia si ritiene che la determinazione in capo allo Stato dei LEP, da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>138</sup>, possa non solo prevedere la «fissazione del livello strutturale qualitativo di una certa prestazione», ma altresì costituire la «base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza [...] al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela»; quando risulti

<sup>132</sup> Relazione del Presidente De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010, Conferenza stampa del 10 febbraio 2011, [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_annuali/IncontroStampa\\_DeSiervo.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/IncontroStampa_DeSiervo.pdf)

<sup>133</sup> Corte cost., sentt. n. 10/2010; n. 16/2010; n. 121/2010; n. 182/2010.

<sup>134</sup> Per quanto riguarda le sentenze immediatamente successive: Corte cost., sent. n. 270/2010 (caso Alitalia), su cui *amplius*, F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (cur.), *op. cit.*, 115 ss.; Corte cost., ord. n. 31/2011, ordinanza di manifesta inammissibilità e infondatezza adottata a seguito di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale in materia di arbitrato nei lavori pubblici; Corte cost., sentt. n. 148/2012 e n. 151/2012, nelle quali la Corte si pronuncia su alcune argomentazioni dell'Avvocatura dello Stato circa gli effetti «emergenziali» della crisi. Cfr. M. BENVENUTI, *ult. op. cit.*, 391 ss.

<sup>135</sup> Tra i vari commenti su tale decisione, cfr. almeno A. ANZON, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. Cost.* 1/2010, pp. 155 ss.; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, *ivi*, pp. 173 ss.; F. SAIITO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, *ivi*, pp. 182 ss. Tale sentenza vedrà ben presto il suo «seguito» in Corte cost., sentt. n. 164/2012; n. 203/2012; 62/13 (cfr. oltre).

<sup>136</sup> Finalizzata all'acquisto di beni e servizi a favore dei cittadini italiani che versano in «condizioni di maggiore disagio economico».

<sup>137</sup> Cfr. Corte cost., sentt. n. 50/2008, n. 168/2008, n. 124/2009 e n. 168/2009.

<sup>138</sup> Ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost. Cfr. E. LONGO, G. MOBILIO, *L'argomentazione sui diritti*, cit. pp. 481 ss.: «viene giustificata non solo l'erogazione diretta da parte dello Stato della citata provvidenza, ma anche l'esercizio del potere regolamentare, la fissazione della disciplina di dettaglio e la deroga agli ordinari meccanismi con cui si esplica il principio di leale collaborazione».

«imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa<sup>139</sup>». Nel prosieguo, la Corte afferma che «la competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono [...] inconfidente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione», pur aggiungendo che, «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione<sup>140</sup>». Gli strumenti di coinvolgimento delle Regioni nelle politiche statali, già poco efficienti, finiscono per diventare «ulteriormente derogabili, seppur per un tempo apparentemente limitato alla persistenza della situazione di emergenza<sup>141</sup>».

Nella sent. n. 16 del 2010 la Consulta ragiona riportando le posizioni del Governo<sup>142</sup>, poi spostandosi sulla verifica del rispetto statale dei limiti inerenti alla potestà legislativa concorrente nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Il richiamo che la Corte fa ad aspetti circostanziali, contestuali e congiunturali rappresentano proiezioni sul piano argomentativo della crisi economica in atto, che permettono di leggere il riparto competenziale in senso dinamico<sup>143</sup>. Chiamata a pronunciarsi in tema di edilizia residenziale pubblica<sup>144</sup>, la Corte ammetterà che la disciplina impugnata «indubbiamente rientra nei servizi sociali» e rientra quindi nella competenza legislativa residuale

<sup>139</sup> E. LONGO, *I diritti sociali*, cit., pp. 177-8. Sotto il profilo finanziario, la Corte fa riferimento all'inattuazione dell'art. 119 Cost., risultando approvata, al momento del giudizio, la sola l. n. 42/2009 e non i relativi decreti legislativi, aggiungendo di ritenere l'intervento statale «in mancanza di norme che attuino detto articolo [...] ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese».

<sup>140</sup> Sebbene, come nota A. RUGGERI, *Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica*, 2010, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 2, le Regioni «non dispongono di strumenti processuali idonei a far valere le ragioni dell'autonomia pur dopo il superamento della congiuntura in corso».

<sup>141</sup> F. SAITTO, *ult. op. cit.*, p. 190.

<sup>142</sup> L'«esigenza di far fronte alla grave crisi economica e finanziaria, di dimensioni internazionali, che ha investito il Paese».

<sup>143</sup> A. DOMINICI, *Corte costituzionale e crisi economica*, in *Gazzetta amministrativa*, 4/2011, p. 26: «nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia».

<sup>144</sup> Corte cost., sent. n. 121 del 2010.

delle Regioni, ma impostando un «necessario bilanciamento tra principi costituzionali<sup>145</sup>», si risolve per la competenza statale.

La sentenza n. 182 del 2010 nasce dal ricorso della Provincia di Trento contro lo scudo fiscale. La Corte, riprendendo quanto dichiarato dal Governo nel DPEF 2010-2013, afferma «maldestramente<sup>146</sup>» che la misura intende «trasformare l'attuale crisi in un'opportunità di sviluppo e di rilancio per l'economia italiana». L'argomento della crisi è qui utilizzato in senso «rafforzativo», contribuisce a determinare la decisione, ammesso che le spese effettuate in virtù di tale riserva siano «strettamente connesse all'insorgenza di una contingente crisi economica» e lo stesso decreto-legge in cui si trova la disposizione impugnata sia diretto alla «finalità di fronteggiare, con un'ampia gamma di misure economiche, l'attuale congiuntura internazionale, recando appunto, come appare evidente dalla sua stessa intitolazione, 'provvedimenti anticrisi'».

Questo primo gruppo di sentenze può essere ricondotto ad un indirizzo volto ad «estendere e consolidare i poteri «unificanti» del legislatore statale<sup>147</sup>» facendo riferimento all'«emergenza», termine che, anche se non compare esplicitamente in nessuna delle decisioni, viene utilizzato dalla maggior parte della dottrina<sup>148</sup>.

A partire dal 2011-2012 la materia del «coordinamento della finanza pubblica» assumerà una crescente rilevanza pratica per il giudice costituzionale<sup>149</sup>. Nella fase anteriore alla crisi la Corte aveva cercato di stabilire dei limiti per lo Stato nell'ambito del coordinamento finanziario<sup>150</sup> precisando che affinché i vincoli statali potessero considerarsi rispettosi dell'autonomia regionale, dovevano stabilire solo un limite complessivo, che avrebbe lasciato agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Con l'emersione della crisi, viene data invece un'interpretazione estensiva della

<sup>145</sup>Il primo consistente «nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone» ed il secondo «nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite». Cfr. M. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 395; E. LONGO, G. MOBILIO, *L'argomentazione sui diritti*, cit., pp. 482 ss. il bilanciamento di cui è espressione la normativa statale impugnata appare «non [...] irragionevole», poiché costituisce il «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, che questa Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza legislativa residuale delle Regioni nella materia dei 'servizi sociali'».

<sup>146</sup> Ivi, p. 396.

<sup>147</sup> A. ANZON, *op. cit.*

<sup>148</sup> Ivi; E. LONGO, *I diritti sociali*, cit.; F. SAITTO, *ult. op. cit.*; A. RUGGERI, *op. cit.*; A. DOMINICI, *op. cit.* Sul concetto di emergenza si ritornerà in seguito.

<sup>149</sup> P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e regioni nell'anno 2012*, in *Osservatorio sulla legislazione*, pp.413 ss. Sul punto si vedano i par. successivi.

<sup>150</sup> Sentenze nn. 417 del 2005; 4, 36 e 390 del 2004 e 376 del 2003.

competenza statale in materia di coordinamento<sup>151</sup>: la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata e [...] pertanto, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali<sup>152</sup>». La giurisprudenza costituzionale qualifica inoltre come principi di coordinamento della finanza pubblica quelle norme statali (in genere nella forma del decreto-legge) che perseguono generali finalità di contenimento della spesa pubblica<sup>153</sup>, richiamando il carattere prioritario del rientro dai disavanzi ai fini del raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa e la natura vincolante dei piani, in quanto «condivisi» dalle Regioni<sup>154</sup>. Attraverso la materia del coordinamento, che «semanticamente pare arrestarsi ad una disciplina di principio», a seguito degli interventi della Consulta, si sono assegnati al potere statale spazi notevoli nel senso della limitazione dell'autonomia di spesa regionale<sup>155</sup> ed anzi tale funzione viene considerata prevalente «su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive<sup>156</sup>». Nella sent. n. 311/2012, ad esempio, la Corte conferma che possono essere ritenuti principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

Si devono parimenti considerare le numerose affermazioni contenute in diverse sentenze quanto al rilievo delle situazioni di eccezionale gravità del contesto finanziario, che pur non consentendo deroghe all'ordine costituzionale,

<sup>151</sup> F. GALLO, *op. cit.*, pp. 1-4. Per l'A. in questo modo la Consulta avrebbe nuovamente esteso i propri margini di intervento, cercando di instaurare «una sorta di circuito con il legislatore statale in cui è essa che pone precise condizioni al coordinamento rendendole precettive».

<sup>152</sup> Corte cost., sent. n. 64 del 2016. In senso analogo: sentenze nn. 44 e 79 del 2014 e n. 182 del 2011.

<sup>153</sup> Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 193 del 2007; n. 94 del 2009; n. 40, n. 100 e n. 141 del 2010.

<sup>154</sup> G. RIVOSACCHI, *I riflessi dell'Unione Europea sul rapporto Governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del Governo*, cit., pp. 384-385.

<sup>155</sup> F. SAIITO, «Costituzione finanziaria» ed *effettività dei diritti sociali*, cit., p. 26, per riferimenti ulteriori v. nt. 126. I principi di coordinamento sono quelli «in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (sentt n. 139 del 2009 e nn. 289 e 120 del 2008)», Corte cost. sent. n. 237 del 2009.

<sup>156</sup> Corte cost., sent. n. 65 del 2016. Citato in F. SAIITO, *ult. op. cit.*, p. 27.

rendono possibile una lettura estensiva delle norme di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica. L'emergenza finanziaria non giustifica la sospensione delle garanzie costituzionali di autonomia delle Regioni, ma il giudice delle leggi, dando rilievo all'emergenza finanziaria, la ricollega appunto alla dimensione teleologica del coordinamento, operando un vaglio di coerenza e proporzionalità sulle scelte di politica economica in relazione alla gestione dell'emergenza finanziaria. Nella sentenza n. 148/2012, decidendo sulla legittimità costituzionale di una serie di disposizioni del d.l. n. 78/2010, si è negato che una situazione emergenziale possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali. Sempre in riferimento allo stesso decreto-legge, la sentenza n. 151 del 2012 ha negato che lo Stato possa «intervenire in ogni materia» per far fronte alla crisi. In senso diverso la sentenza n. 223/2012, in cui si legge che l'eccezionalità della situazione economica può consentire al legislatore di ricorrere a misure eccezionali, dirette a contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari e garantire i servizi e la protezione di cui tutti cittadini necessitano.

Di fronte ad un ricorso regionale che contestava la specificità e autoapplicatività di disposizioni statali incidenti sull'autonomia di spesa regionale<sup>157</sup>, la Consulta<sup>158</sup> entra nel merito della «scelta di politica economica nazionale, adottata per far fronte alla eccezionale emergenza finanziaria che il Paese sta attraversando» e chiedendosi se sia funzionale al raggiungimento di un «obiettivo di interesse generale in un quadro di necessario concorso anche delle autonomie al risanamento della finanza pubblica», si pronuncia nel senso della legittimità, in quanto la previsione «per la sua finalità e per la proporzionalità al fine che intende perseguire, risulta espressiva di un principio fondamentale nella materia, di competenza concorrente, del coordinamento della finanza pubblica».

La sentenza n. 62 del 2013 rappresenta il “sequel” della n. 10 del 2010 e ne conferma l'orientamento<sup>159</sup>. Viene impugnata una disposizione che prevedeva l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la determinazione delle modalità esecutive. Le questioni vengono giudicate infondate: la situazione eccezionale di crisi avrebbe ampliato i confini in cui lo Stato deve esercitare la competenza legislativa esclusiva in materia di determinazione dei LEP.

<sup>157</sup> Viene impugnato l'art. 66 del decreto-legge n. 1 del 2012, «Misure urgenti per la concorrenza e lo sviluppo», che imponeva un vincolo di destinazione alle risorse derivanti dalla dismissione di terreni demaniali agricoli.

<sup>158</sup> Corte cost., sentenza n. 63 del 2013.

<sup>159</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso dell'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2013, pp. 969 ss.

Inoltre, la portata assunta da tale materia rende inconferente il richiamo al principio di leale collaborazione e comporta che spetti al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare, sia la fissazione della disciplina di dettaglio. La Corte ribadisce anche che «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione<sup>160</sup>».

La perdurante situazione di crisi economico-finanziaria conduce all'accenramento delle competenze anche in ragione dello stato di inattuazione delle disposizioni costituzionali concernenti l'autonomia finanziaria delle autonomie, come si evince dalla sentenza n. 273 del 2013<sup>161</sup>. Il Veneto lamentava la violazione degli articoli 117 e 119 Cost. da parte di una disposizione contenuta in un decreto-legge che istituiva il «Fondo nazionale per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale». Secondo la Corte l'intervento dello Stato si deve ritenere ammissibile nei casi in cui risponda all'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti tutelati dalla Costituzione stessa, quale «portato temporaneo della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale<sup>162</sup>».

Nel biennio 2014-15 il «coordinamento della finanza pubblica» conosce un'ulteriore espansione dovuta al protrarsi della crisi<sup>163</sup>. Basti pensare alle «condizioni ripetutamente poste» dalla giurisprudenza costituzionale in ordine all'individuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, ribadite anche con le sentenze n.189 e 217 del 2015. Per indirizzo costante le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento alle condizioni: «in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità

<sup>160</sup> Riprendendo la sentenza n. 10 del 2010.

<sup>161</sup> Cfr. 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*, in *Giur. Cost.*, 6/2013, pp. 4391 ss.; F. SAIITTO, *La Corte conferma la "regola dell'eccezione" in materia di fondi vincolati tra in attuazione dell'art. 119 Cost. e "imperiose necessità sociali"*, *ivi*, pp. 4400 ss.

<sup>162</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 121 del 2010.

<sup>163</sup> P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e regioni. 2014-2015*, in *Osservatorio sulla legislazione*, pp. 305 ss.

per il perseguimento dei suddetti obiettivi<sup>164</sup>». La Corte ribadisce che in tema di coordinamento della finanza pubblica occorre valutare il rispetto di principi quali proporzionalità e transitorietà dell'intervento fino al raggiungimento di un riequilibrio complessivo, nonché la non esaustività della disciplina statale.

Al di là di queste garanzie della competenza regionale, la Consulta salva in molti casi normative statali limitative. Si pensi alla sentenza n. 218 del 2015, con cui la Corte ha affermato che sin dalle prime decisioni rese in seguito alla riforma del Titolo V, abbia «ricondotto le disposizioni dettate dal legislatore statale in vista del contenimento della spesa corrente degli enti territoriali alle finalità di coordinamento della finanza pubblica», sulla base dell'assunto per cui non è contestabile «il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti<sup>165</sup>». Con la sentenza n. 272 del 2015 si rileva che la materia del coordinamento della finanza pubblica non può essere circoscritta alle norme dirette a limitare la spesa, ma comprende anche quelle aventi la funzione di riorientarla ai fini di una maggiore efficienza del sistema.

Nel biennio 2016-7 non si sono avute decisioni in giudizi in cui fossero parti le Regioni in cui la Corte abbia fatto riferimento espresso all'argomento della crisi. Si registra la linea di tendenza per cui il ricorso al principio della prevalenza diminuisce a vantaggio di quello di leale collaborazione, cercando di garantire le rispettive competenze di Stato e Regioni, salvaguardando la responsabilità dello Stato nella tutela di interessi unitari e garantendo il coinvolgimento delle autonomie regionali<sup>166</sup>. Il *favor* verso la leale collaborazione è stato di recente ribadito in sede giurisprudenziale<sup>167</sup>, ma anche nell'ultima

<sup>164</sup> Cfr. sentenza n. 237 del 2009; nello stesso senso già le sentenze n. 139 del 2009, n. 289 e n. 120 del 2008.

<sup>165</sup> Cfr. sentenza n. 36 del 2004.

<sup>166</sup> P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e regioni. 2016-2017*, in *Osservatorio sulla legislazione*, 41 ss. Fra le decisioni in questo senso si segnalano: 1/2016; 43/16; 65/2016; 103/2017; 105/2017 114/17; 154/17. Di notevole rilevanza la sent. n. 251/16: cfr. C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, 5-6/2016; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (1.02.2017); G. RIVOCCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene «imposta» nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (2.02.2017); P. RAMETTA, *I riflessi della sentenza c. cost. 251/2016 sul sistema delle fonti ad un anno dalla decisione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017.

<sup>167</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 6/2020 in materia di coordinamento finanziario che vedeva contrapposti Stato e Regione Sardegna. V. altresì Corte Cost., sent. 61/2018, su cui cfr. C. BERGONZINI, *Fondi vincolati, interventi strutturali dello Stato e competenze delle Regioni: le conseguenze della natura sostanziale della legge di bilancio e del principio di anticiclicità*, in *Le Regioni*, 4/2018, pp. 712 ss.; L. ANTONINI, M. BERGO, *Il principio di leale collaborazione e la remuntada delle Regioni nei rapporti finanziari con lo Stato: brevi riflessioni a margine di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale*,

Relazione annuale della Presidente della Corte<sup>168</sup> e segna il superamento di un impiego a dir poco esteso del principio della prevalenza e conseguentemente del potere sostitutivo statale<sup>169</sup> giustificato dall'“argomento della crisi”.

#### 4. La giurisprudenza costituzionale come “specchio” delle crisi

Dopo aver analizzato un discreto campione di sentenze cercheremo di trarre delle conclusioni sull'impatto della crisi economico-finanziaria sul sistema delle fonti, riflesso degli equilibri Governo-Parlamento e sul piano dei rapporti Stato-Regioni.

Benché, come visto, la Corte non utilizzi mai esplicitamente il termine “emergenza”, possiamo affermare che in tale concetto sia da rinvenire il filo conduttore di tutta la “giurisprudenza della crisi”. L'emergenza, in questo frangente, assume il ruolo di requisito giustificativo di interpretazioni «molto vicine a vere e proprie deroghe o sospensioni del dettato costituzionale<sup>170</sup>», che legittimano l'adozione di «misure insolite», destinate però a perdere «legittimità, se ingiustificatamente protratte nel tempo<sup>171</sup>». Queste ultime citazioni, tratte da una decisione del 1982 in cui venivano ad oggetto disposizioni fortemente limitative della libertà personale per far fronte all'emergenza terroristica, sono sintomatiche dell'atteggiamento della Corte, che riconosce che in tali frangenti «Parlamento e Governo hanno non solo il diritto e potere, ma anche il preciso ed indeclinabile dovere di provvedere, adottando una apposita legislazione d'emergenza », seppur «l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una

in *Federalismi.it*, n. 12/2018, p.8: «Nell'ultimo decennio [...] l'evoluzione in senso “temperato” dell'intesa si è innestata in una raccolta giurisprudenziale che ha visto un affievolimento del principio di leale collaborazione, soppiantato da un utilizzo “pervasivo” dal principio di prevalenza, evocato dalla Corte costituzionale come criterio prioritario di riparto delle competenze, a totale detrimento dell'autonomia regionale».

<sup>168</sup> Sul punto si ritornerà *infra*.

<sup>169</sup> Sebbene si siano consolidati orientamenti diretti nel senso dell'accentramento, non sono mancate alcune decisioni in direzione opposta. Cfr. Corte cost., sent. n. 232/2011 e sent. n. 246/2013. Nella prima la Corte dichiarava fondato il ricorso dalla Regione nei confronti di varie disposizioni di un d.l. relative all'istituzione al Sud di «zone a burocrazia zero». In particolare, la disciplina non rientrava nei casi in cui lo Stato avesse potuto operare una «chiamata in sussidiarietà» e risultava illegittima nella parte in cui si applicava anche a procedimenti amministrativi svolgentisi entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale. Nella seconda la Corte rigetta le censure mosse dalla Presidenza del Consiglio in quanto le norme impugnate potevano essere interpretate in senso costituzionalmente conforme, ritenendo non censurabile la scelta regionale di prorogare la durata dell'autorizzazione per attività estrattive in considerazione della «crisi economica congiunturale che ha portato a drastiche riduzioni nella produzione di materiali considerato anche l'attuale periodo di contrazione del mercato».

<sup>170</sup> F. SAITTO, *Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, cit., pp. 189-190.

<sup>171</sup> Corte cost., sent. n. 15/1982.

condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea».

Volendo fare una prima considerazione quanto alle tendenze di fondo nella stagione della giurisprudenza “della crisi” che ha caratterizzato l’ultimo decennio rispetto a quella avviata negli anni Settanta, si possono individuare dei tratti differenziali. Le decisioni più risalenti risentono di un indirizzo economico-politico che si prefigge di garantire, oltre alla crescita economica ed ai diritti civili, i diritti sociali. La Corte, che peraltro non si sente vincolata dall’art. 81, comma 3, dispone nella maggior parte dei casi nel senso dell’estensione della platea dei beneficiari dei “diritti che costano” e nel caso in cui ricorra al criterio di “gradualità” limitando l’accesso a benefici/trattamenti di favore, lo fa nella prospettiva di un ampliamento futuro. Nell’ultimo decennio, la Corte ha operato dei bilanciamenti avendo sempre presente, fra i diversi valori, l’equilibrio di bilancio, che cerca di perseguire anche utilizzando in modo innovativo i diversi strumenti processuali di cui dispone. In tale orientamento si può rintracciare una qualche corrispondenza con quella giurisprudenza che, all’inizio degli anni Novanta, si era posta criticamente nei confronti delle sentenze additive di spesa caratterizzanti gli anni precedenti. Proprio in questa fase si era infatti avviato un ripensamento dei diritti sociali di prestazione, da concepirsi come “diritti costituzionali condizionati”. In questo modo si tentava di introdurre nel contesto italiano «la riflessione tedesca in materia di “riserva del possibile”», pur tutelando «la piena pretensività soggettiva, riconoscendo ampi spazi di discrezionalità politica dovuti ai limiti istituzionali e finanziari inevitabilmente correlati ai diritti sociali. Secondo questa posizione, la garanzia di questi diritti non sarebbe toccata con riferimento al *se* e al *quid*, ma solo al *quomodo* e al *quantum*<sup>172</sup>».

Non si può quindi affermare che negli ultimi dieci anni la giurisprudenza della Corte sia stata caratterizzata da un sostanziale indebolimento della difesa dei diritti sociali a causa della crisi. Si è registrato piuttosto un andamento oscillante della giurisprudenza, dovuto sia alla configurazione dei singoli casi, sia a dinamiche interne alla Corte. La giurisprudenza sui diritti sociali è molto variegata, ed in questa sede non se ne potrà dar conto se non per linee generali per “chiudere il cerchio” della nostra analisi della giurisprudenza della crisi. Quando la Corte si trova di fronte norme che prevedono tetti a delle retribuzioni o a pensioni molto elevate, o norme che prevedono contributi di solidarietà, opera in modo diverso rispetto a quando si trova di fronte leggi che bloccano gli stipendi di tutti i dipendenti pubblici, o leggi che limitano i diritti

<sup>172</sup> F. SAITTO, *La garanzia dei diritti sociali nello stato costituzionale tra composizione della spesa e processi di redistribuzione della ricchezza*, cit, p. 9, che richiama sul punto A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in Id., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997, 208 ss.; T. WISCHMEYER, *Die Kosten der Freiheit*, Tübingen 2015.

sociali. Ad esempio, la decurtazione che incide su posizioni di favore, andando però a vantaggio di altri pensionati, non si limita a soddisfare generiche esigenze finanziarie. A questo riguardo si può far riferimento alla sentenza n. 173/2016 sul contributo di solidarietà, o alla n. 264/2012 sulle c.d. “pensioni svizzere”<sup>173</sup>. La giurisprudenza della Corte generalmente ammette blocchi o limitazioni generalizzate, purché circoscritti dal punto di vista temporale<sup>174</sup>. Nel caso in cui siano oggetto del giudizio di costituzionalità norme che limitano i diritti sociali in senso stretto, sussistenti in capo alle persone economicamente deboli, si devono però distinguere i casi di lesione generalizzata dei diritti sociali da quelli di discriminazione vera e propria<sup>175</sup>. Una precisazione sulle sentenze di spesa: solo alcune di esse producono infatti direttamente una maggiore spesa, mentre altre estendono i potenziali fruitori di una certa prestazione sociale, senza per questo incidere sul budget, che rimane fisso. Nel caso di pronunce additive di prestazione, il rispetto del vincolo posto dall’art. 81 co. 3 talora non si pone, così come non si pone quando la Corte dichiara l’illegittimità di norme che attribuiscono risorse in modo incostituzionale. L’accoglimento di una questione di legittimità costituzionale che determina solo obblighi restitutori, sancendo la restituzione di una somma indebitamente percepita,

<sup>173</sup> Fermo il requisito-limite per cui la decurtazione non deve essere eccessiva (cfr. la c.d. “seconda sentenza sulle pensioni svizzere”, n. 166 del 2017).

<sup>174</sup> La sent. n. 70 del 2015 ha dichiarato infatti l’illegittimità costituzionale dell’articolo 24, comma 25, del decreto-legge n. 201/2011, con cui era stato disposto il blocco della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS per gli anni 2012-2013.

<sup>175</sup> Nella prima categoria rientra la sentenza n. 275/2016, riguardante il trasporto scolastico di studenti disabili. La legge regionale rendeva incerto il finanziamento del servizio, che sarebbe dovuto avvenire «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa», per cui la Corte affermerà invece che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Questo principio è stato di recente ripreso dalla sentenza n.152/2020, che, *pro futuro*, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 38, co. 4 della legge finanziaria 2002, estendendo i benefici incrementativi previsti per gli invalidi civili totali ultrasessantenni ai soggetti che abbiano superato la maggiore età. Nella categoria dei casi di discriminazione rientrano invece le leggi limitatrici dei diritti degli stranieri o le leggi regionali che pongono requisiti di residenza prolungata per usufruire di certe prestazioni, così escludendo i cittadini italiani residenti fuori regione e gli stranieri. La Corte a partire dalla sent. n. 432/2005 ricorre in particolare al principio di ragionevolezza come criterio oggettivo, così stabilendo di non porre requisiti scollegati rispetto alla ratio delle prestazioni. Pur con significative eccezioni: si pensi alla sent. n. 50/2019, che ha fatto salvo il requisito del permesso di soggiorno di lungo periodo per accedere all’assegno sociale e alla sent. n. 146/2020, che ha dichiarato l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale concernente una norma che negava agli stranieri il reddito di inclusione. In senso opposto invece è andata la sent. n. 44/2020, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale del requisito della residenza ultraquinquennale per l’accesso all’edilizia residenziale pubblica, requisito peraltro presente in molte regioni. Connotata da un atteggiamento di prudenza invece l’ord. n.182/ 2020, che di fronte alle norme che prevedono la spettanza dell’assegno di natalità e di maternità ai soli cittadini italiani, ha disposto il rinvio pregiudiziale.

definisce infatti una situazione ben diversa rispetto ad una decisione che statuisce nel senso della titolarità del diritto a ricevere una prestazione.

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale sulle fonti governative di cui si è dato conto, si potrebbe affermare che essa è sintomatica più della “crisi della legge” che non della “crisi economica”, cui si ricollega, da una parte, per la sua collocazione temporale e, dall’altra, per il fatto di avere ad oggetto per lo più decreti-leggi per varie ragioni definibili come “anti-crisi”. Appare prevalere un orientamento per cui la Corte cerca di intervenire in modo più incisivo sugli aspetti problematici delle fonti governative, come dimostrato in particolare dalle decisioni sulla sussistenza dei presupposti del decreto-legge, che comportano l’analisi di questioni fortemente connotate in senso politico e come dimostrato dalle decisioni che hanno ammesso una motivazione semplificata della ridondanza, così arrivando ad un ampliamento della tutela nei confronti della lesione indiretta derivante dalla violazione di disposizioni costituzionali extracompetenziali in capo alle Regioni.

Ci si chiede conseguentemente come la questione che attiene all’espandersi dei poteri normativi del governo<sup>176</sup> si rifletta sul piano dei rapporti fra Governo e Parlamento, visto il legame che intercorre fra fonti normative e forme di governo: si può affermare che tali prassi abbiano «trasformato il governo parlamentare in qualcosa di diverso<sup>177</sup>», quale un regime d’investitura popolare dell’esecutivo? I sintomi di una degenerazione dei rapporti governo-parlamento sono sicuramente innegabili, ma la forma di governo non ha per questo subito mutazioni in via di prassi. Le dinamiche del governo parlamentare hanno subito delle torsioni nello svolgimento della legislatura, ma nei momenti di crisi viene applicata la regola del rapporto fiduciario per cui non si torna alle urne finché ci sono i numeri per sostenere un governo. Infatti nel 2011, nel momento più grave della crisi, la caduta del Governo non ha portato allo scioglimento del Parlamento, come sarebbe dovuto avvenire se si fosse davvero instaurato in via di prassi un modello d’investitura popolare dell’esecutivo. Il baricentro dei rapporti Governo-Parlamento si è però effettivamente spostato dalla parte dell’esecutivo e ciò deriva ampiamente da ciò che avviene in concreto sul piano delle fonti del diritto. Sebbene sia arduo pronunciarsi nel senso della strutturalità della preminenza del Governo, appare comunque inverosimile che tale assetto muti nel medio termine, sia alla luce della recente crisi

<sup>176</sup> Sul rafforzamento dei poteri normativi dei Governi cfr. già E. CHELI, *L’ampliamento dei poteri normativi dell’Esecutivo nei principali ordinamenti occidentali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1959, pp. 465 ss.

<sup>177</sup> G. DI COSIMO, *Fonti normative del Governo: molti problemi e tre modi per affrontarli*, cit., p. 1. Cfr. le riflessioni “a caldo” di A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: 'Il Governo deve avere la fiducia dei mercati' (nota minima a commento della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it*, 23 novembre 2011.

post-Covid, sia in quanto rappresenta il portato di un orientamento di lungo periodo, originatosi a partire da metà anni novanta, disgiuntamente dagli eventi della crisi del 2008. Potrebbe o dovrebbe forse la Corte costituzionale cercare di arginare la tendenza del governo ad “occupare” gli spazi del Parlamento? È difficile ipotizzare una presa di posizione della Corte su questo terreno scivoloso, ma è sicuramente degno di attenzione il fatto che con l’ord. 17/2019, pur dichiarando l’inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione avverso le modalità di approvazione del disegno di legge di bilancio presso il Senato della Repubblica, i giudici abbiano manifestato una viva attenzione rispetto al problema della violazione dei principi costituzionali in materia di procedimento legislativo<sup>178</sup>. Una parte della dottrina propone invece di valorizzare il significato delle norme sulla produzione delle fonti come norme sulla separazione dei poteri<sup>179</sup>, opzione, quest’ultima, che da una parte permetterebbe alla Consulta di intervenire sulla predetta situazione patologica scongiurando il pericolo di un eventuale sconfinamento nel campo della politica e, dall’altra, porrebbe un argine alla «conversione» della teoria delle fonti nella teoria dell’interpretazione<sup>180</sup>.

Per quanto attiene alla giurisprudenza inerente ai rapporti Stato-Regioni, si è scelto di operare un’analisi piuttosto dettagliata dei casi, facendo emergere come a volte la crisi si sia presentata solo come argomento presupposto di un certo sbocco decisionale ed in altri sia invece stato elemento determinante o rafforzativo. A questo riguardo si può affermare che il ricorso all’argomento della crisi rappresenta un dispositivo ermeneutico che, al netto di qualche eccezione, è servito incontrovertibilmente per spostare l’asse delle competenze verso il polo statale, rappresentando un dispositivo di giustificazione

<sup>178</sup>Fra i vari commenti, questo aspetto è particolarmente messo in evidenza in N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, cit. La Corte, pur potendosi limitare a giudicare inammissibile il conflitto, analizza invece una serie di elementi in grado di riportare il procedimento legislativo nella cornice costruita dalla Costituzione, quali la valorizzazione della sfera di autonomia parlamentare, che si manifesta nell’iniziativa delle Camere, in raccordo con il Governo e prospetta un sindacato costituzionale più incisivo, nel caso si rendesse necessario per porre fine a prassi limitatrici dei diritti costituzionalmente riconosciuti ai singoli parlamentari.

<sup>179</sup>La tesi è sostenuta da R. Bin. Fra i diversi lavori informati su queste basi teoriche cfr. almeno R. BIN, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996 e di recente ID., *Riserva di legge e conflitto di attribuzione: dov’è finita la caccia alle “zone franche”?* Breve nota a Corte costituzionale, ord. 163/2018, in *Forum di Quad.cost.*, 20 luglio 2018; ID., *Cose e idee. Per un consolidamento della teoria delle fonti*, in *Diritto costituzionale. Rivista quadrimestrale* 1/2019, spec. par.4 che si occupa in particolare di «teoria delle fonti e teoria dei poteri».

<sup>180</sup>Cfr. R. BIN, *ult. op. cit.*, per cui quest’ultima impostazione porterebbe ad «un sovvertimento dei “valori” – o forse meglio, dei principi – che sono posti alla base stessa dell’architettura costituzionale».

funzionale “a tempo determinato” nei confronti della «chiamata in tempo di crisi» del legislatore statale<sup>181</sup>.

Qualche perplessità rimane tuttavia in riferimento al ricorso al principio di coordinamento della finanza pubblica, in quanto la Corte appare talora essersi discostata rispetto al riparto di competenze fissate in Costituzione<sup>182</sup>. All’attuazione del principio statale di coordinamento finanziario sottendono infatti due condizioni: da una parte deve sussistere un margine di scelta in capo all’ente territoriale e dall’altra il limite all’autonomia di spesa deve essere transitorio. In particolare, nel caso del coordinamento della finanza pubblica, il limite all’invadenza del legislatore è duplice: il concetto di principio implica infatti uno spazio attuativo delle Regioni, mentre il concetto di coordinamento prevede una condizione di autonomia del soggetto coordinato. La giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V ha tendenzialmente riconosciuto questo spazio di autonomia, ma, negli ultimi anni, la Corte ha giustificato la posizione di limiti puntuali a specifiche voci di spesa<sup>183</sup>, ricorrendo a diversi argomenti, in particolare a quello della crisi. In questa giurisprudenza si possono sicuramente osservare degli esempi in cui carattere finalistico del principio di coordinamento, invece di operare a vantaggio degli enti territoriali, viene evocato per giustificare norme statali di dettaglio<sup>184</sup>, facendo così venir meno i presupposti alla base dell’operare del principio di coordinamento. Se non fosse utilizzato in funzione compensativa della compressione dell’autonomia di spesa, e quindi il coordinamento fosse veramente tale, limitandosi a prescrivere il raggiungimento di un certo saldo, potrebbe accettarsi una sua non

<sup>181</sup> Cfr. A. ANZON, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 160, secondo cui si è invece verificata una «rottura della Costituzione».

<sup>182</sup> Per avere una panoramica completa dell’operare del principio di coordinamento della finanza pubblica cfr. altresì la giurisprudenza costituzionale in materia di armonizzazione contabile.

<sup>183</sup> Cfr. C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di pubblico impiego*, in *Federalismi.it*, 8 novembre 2017.

<sup>184</sup> Peculiarità del principio di coordinamento della finanza pubblica è il suo carattere finalistico. In base ad esso sarebbero censurabili non solo norme eccessivamente dettagliate, ma anche norme sproporzionate rispetto al raggiungimento degli obiettivi. I principi di ragionevolezza e proporzionalità operano in relazione al coordinamento: l’art. 117 comma 3, che sancisce la competenza concorrente sul coordinamento della finanza pubblica è una regola, non un principio, per cui si dovrebbe applicare la tecnica della sussunzione, non del bilanciamento. Tuttavia il carattere finalistico del coordinamento consente di innestare nel sindacato della Corte quei criteri che sono tipici del bilanciamento, la tecnica, appunto, con cui si applicano i principi. Le specifiche regole costituzionali che garantiscono agli enti territoriali certe entrate e competenze non sono bilanciabili, ma la Corte non ne ha sempre tenuto conto. Guardando ad esempio alla sent. n. 155 /2015, la Corte si è pronunciata con una dichiarazione di inammissibilità collettiva rispetto ai diversi ricorsi proposti da Regioni speciali contro norme statali che riservavano allo Stato una quota dell’IMU, così ricorrendo in modo anomalo alla tecnica del bilanciamento degli interessi. Sul punto cfr. C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, cit.

transitorietà, in questo caso non contrapponendosi al principio di leale collaborazione che deve informare i rapporti Stato-Regioni.

Nell'ultima relazione sull'attività della Corte presentata dalla Presidente Cartabia<sup>185</sup> troviamo un paragrafo dedicato alla leale collaborazione come principio costituzionale<sup>186</sup>. La Presidente osserva che nella giurisprudenza della Corte riguardante le controversie sorte fra Stato e Regioni si trova spesso il riferimento alla leale collaborazione «nelle materie di interesse comune o in ambiti posti al crocevia tra una pluralità di competenze [...] non di rado in materia di coordinamento finanziario». In diversi casi<sup>187</sup> i giudizi di legittimità in via principale portati all'esame della Corte dallo Stato o dalle Regioni, si sono risolti con la cessazione della materia del contendere o con l'estinzione del giudizio, grazie a modifiche intervenute sulla normativa in oggetto durante la pendenza, spesso a seguito di negoziazioni. Se da una parte ciò è sintomatico di una raggiunta composizione politica dell'antinomia, ricomponendo «a valle la leale collaborazione che può essere mancata a monte e si torna, sia pure a posteriori, alla fisiologia costituzionale», dall'altra l'impugnazione che si configura come «una sorta di rimedio cautelativo, esperito in vista di ulteriori valutazioni ed eventuali accordi», che non risparmia il notevole «investimento di tempo, energie e risorse che la Corte profonde nell'analisi e nella preparazione di ciascuna causa, prima della discussione», rappresenta sicuramente una grave disfunzione<sup>188</sup>.

### 5. Qualche considerazione alla luce della “nuova crisi” dovuta al Covid-19

La pandemia da Covid-19 è la causa di una nuova crisi economica: secondo le previsioni si verificheranno recessioni più gravi rispetto a quelle dell'ultimo decennio<sup>189</sup>. Al momento ci troviamo ancora sulla “soglia” di questa grande crisi, che si innesta su una situazione già caratterizzata da forti squilibri. In questo contesto si è presentata la necessità di una risposta europea alle conseguenze economiche della pandemia, nonostante fino ad ora nell'Unione monetaria siano prevalse dinamiche competitive piuttosto che collaborative tra i diversi

<sup>185</sup> [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione\\_cartabia/1\\_relazione.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf), 28 aprile 2020.

<sup>186</sup> «Vero è che alla Corte costituzionale spetta un compito insostituibile, che è quello di assicurare il rispetto dei principi costituzionali anche da parte del legislatore. È altresì vero, però, che la piena attuazione dei principi costituzionali ha un carattere necessariamente corale e richiede l'attiva leale collaborazione di tutte le istituzioni: giudici ordinari, corti sovranazionali, regioni, pubblica amministrazione e soprattutto legislatore nazionale», *ivi*, p.6.

<sup>187</sup> 35 volte nel solo 2019, *ivi*, p. 7.

<sup>188</sup> Su questi profili cfr. altresì B. LIBERALI, *op. cit.*

<sup>189</sup> Per quanto riguarda l'Italia, il Documento di economia e finanza, adottato dal Governo il 24 aprile - in considerazione della caduta della produzione e dei consumi già registrata e delle difficili prospettive di breve termine - indica una stima del PIL per il 2020 al - 8% (rispetto al +0,6% esposto nella NADEF di settembre).

Stati. La crisi “post-Covid”, al contrario di quella del 2008, era originariamente “simmetrica”, ma è ben presto anch’essa diventata “asimmetrica”, per cui la differenza fra l’attuale crisi e quella del decennio scorso consisterà nell’ampiezza della recessione e nella necessità per tutti gli Stati di ricorrere a politiche fiscali e di bilancio che comporteranno livelli di indebitamento senza precedenti. Preso atto che le coordinate della crisi e l’interdipendenza tra i sistemi economici europei non consente una separazione degli Stati in «sommersi e salvati<sup>190</sup>», la riunione straordinaria del Consiglio europeo ha approvato il piano *Next Generation EU* e le linee di fondo per la negoziazione del nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, così predisponendo il più ampio piano per la ripresa economica della storia dell’Unione Europea<sup>191</sup>.

Anche se fino ad ora la Corte costituzionale non si è pronunciata su provvedimenti adottati durante l’emergenza-Covid<sup>192</sup>, l’esecutivo non ha mancato di invocare la crisi a ragione dell’elevatissimo numero di fonti governative adottate<sup>193</sup>. Semplificando, tali fonti si possono ricondurre a due categorie individuabili in base al loro contenuto: i provvedimenti più strettamente relativi alla materia economica<sup>194</sup>, la cui adozione è stata resa possibile grazie alle risorse straordinarie autorizzate dal Parlamento in deroga all’art. 81 Cost., nonché grazie al nuovo quadro regolatorio degli aiuti di Stato della Commissione<sup>195</sup> ed i provvedimenti che sono intervenuti sull’assetto stesso delle “fonti della crisi”<sup>196</sup>.

Come visto, già una giurisprudenza costituzionale risalente ha ammesso la sospensione di diritti o competenze sancite dalla Costituzione, purché limitata

<sup>190</sup> E. MOSTACCI, *L’Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE online*, 2/2020, p. 2374.

<sup>191</sup> C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d’ombra*, in *Diritticomparati.it*, 29 luglio 2020.

<sup>192</sup> Il solo provvedimento riconducibile all’emergenza Covid attualmente all’esame della Corte è il c.d. “decreto scarcerazioni”, d.l. 10 maggio 2020 n. 29. Cfr. B. LIBERALI, *op. cit.*: «nonostante l’acceso contrasto che in molte occasioni si è registrato fra Stato e Regioni in merito alle rispettive misure adottate [...] era forse davvero poco immaginabile (e opportuno) che le seconde assumessero una simile iniziativa “politica”, che non sarebbe sembrata giustificata alla luce delle peculiarità della stessa pandemia».

<sup>193</sup> Per un quadro completo delle fonti adottate nel corso dell’emergenza sanitaria v. <https://www.osservatoriosullefonti.it/emergenza-covid-19>

<sup>194</sup> In particolare, il decreto-legge “Cura Italia” (DL 17 marzo 2020, n. 18), il decreto-legge “Liquidità” (D.L. 8 aprile 2020, n. 23), il decreto-legge “Rilancio” (D.L. 19 maggio 2020, n. 34) e da ultimo il “Decreto Ristori” (D.L. 28 ottobre 2020, n. 137).

<sup>195</sup> V. la Comunicazione della Commissione-Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19 (2020/C 91 I/01) del 20 marzo 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020XC0320%2803%29>. Il Quadro è stato esteso ed integrato il 3 aprile, con la Comunicazione C(2020) 2215 e ulteriormente modificato ed esteso con la Comunicazione dell’8 maggio C(2020) 3156. Non sarà più applicabile a partire dal 31 dicembre 2020, tranne che per la disciplina sugli aiuti di Stato alla ricapitalizzazione delle imprese non finanziarie che sarà efficace fino al 1° luglio 2021.

<sup>196</sup> Sul punto v. *infra*.

dal punto di vista temporale<sup>197</sup>, in nome di principi collocati ad «un piano inferiore a quello della tutela della salute e della stessa vita umane, al di là della nota assenza di una gerarchia fra principi costituzionali<sup>198</sup>». Nella situazione attuale, se da una parte è stata manifestata l'intenzione di non «drammatizzare» i termini del dibattito<sup>199</sup>, per occuparsi invece di problemi quali la difficoltà nell'interpretare le formule generali presenti nella normazione emergenziale o la stratificazione normativa<sup>200</sup>, dall'altra si sono evocate categorie giuridiche quali guerra, dittatura e stato di eccezione<sup>201</sup>. Una parte della dottrina ha invece dato un'interpretazione in termini di contrapposizione tra «due teorie dei diritti» – rappresentate in maniera emblematica dalle posizioni assunte rispettivamente dalla Presidente della Corte costituzionale e dal Presidente del Consiglio – delle quali l'una invoca il bilanciamento tra principi, mentre l'altra in ultima analisi lo esclude in nome della “primazia” del diritto alla salute<sup>202</sup>.

A questo punto, pare opportuno svolgere qualche considerazione in relazione alle tendenze evolutive della forma di governo e del sistema delle fonti così come emerse dalle pagine precedenti in relazione alla situazione che si sta delineando in questi mesi.

Per quanto attiene ai rapporti tra fonti (e tra Governo e Parlamento) si potrebbe affermare che durante la crisi-Covid i tratti emersi precedentemente –

<sup>197</sup>Per la tutela di beni giuridici quali l'ordine pubblico, ad es. Corte cost., sent. n. 15 del 1982, o in nome di «limiti generali della finanza pubblica», ad es. Corte cost., sent. n. 307 del 1983.

<sup>198</sup>C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*.

<sup>199</sup>M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, pp. 111 ss. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *La pandemia e i decreti di Conte: se non basta obbedire*, in *La Repubblica*, 29 aprile 2020, per cui sono «eccessivi e, talora, anche ridicoli gli alti lai sulla democrazia sospesa, sulla Costituzione violata, sui proclami al Paese di stampo peronista del presidente del Consiglio, eccetera. Mi chiedo quanto ci sia di esagerato e di strumentale in questi “al lupo, al lupo” e quanta incomprensione della natura del problema che abbiamo di fronte a noi».

<sup>200</sup>G. GUZZETTA, *E se il caos delle norme anti-contagio fosse un trucco per toglierci la voglia di libertà?*, in *Il Dubbio*, 4 aprile 2020.

<sup>201</sup>Fra i numerosi costituzionalisti che fanno uso di questi concetti cfr. almeno: G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale di eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020; ID., *I pieni e solitari poteri del capo del governo extra ordinem*, in *Il Manifesto*, 20 marzo 2020; L. BUFFONI, *L'ufficio di giurista: la forza/valore di legge e lo Stato d'eccezione*, in *Oss. fonti*, fasc. speciale, 2020; M. OLIVETTI, *Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020; M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 3 marzo 2020.

<sup>202</sup>A. BURATTI, *Quale bilanciamento tra i diritti nell'emergenza sanitaria? Due recentissime posizioni di Marta Cartabia e Giuseppe Conte*, in *Diritticomparati.it*, 1 maggio 2020. Invece per G. MARTINICO, *Due dottrine dei diritti?*, in *Diritticomparati.it*, 4 maggio 2020 «risponde sicuramente a una chiara teoria dei diritti l'intervento della Presidente Cartabia [...] Ho qualche dubbio però sulla possibilità di scorgere un'alternativa teorica nel pensiero del Presidente del Consiglio (e lo scrivo senza ironia) con il suo costante riferimento al principio di precauzione e il richiamo al concetto delle “scelte tragiche”».

predominio delle fonti governative e loro sostanziale fungibilità<sup>203</sup> – risultino per certi versi “accentuati”<sup>204</sup>. Nonostante le dinamiche avviate contestualmente all’adozione di misure di risposta alla pandemia non si siano distinte nella loro morfologia (rafforzamento del governo e correlativo indebolimento del Parlamento) rispetto a quelle della crisi dell’ultimo decennio, nel bel mezzo della “nuova” crisi si manifesta la più marcata pretesa di dare vita ad un sistema delle fonti “ombra”, organizzato secondo proprie regole, diverse da quelle ordinarie. Tra febbraio e maggio sono stati adottati tre decreti-legge<sup>205</sup> che hanno rappresentato la base di un vero e proprio micro-sistema delle fonti<sup>206</sup> relative al contenimento dell’emergenza. Il Governo ha contemporaneamente adottato altri undici ampi decreti-legge diretti ad intervenire nel merito dei problemi sanitari, ma anche economici e sociali, mentre il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato numerosi DPCM, secondo la disciplina fissata nei tre decreti-legge «sulla produzione normativa<sup>207</sup>».

A differenza della crisi del 2008, dove l’emergenza economica era desunta dal contesto, questa volta lo stato di emergenza<sup>208</sup> viene dichiarato il 31 dicembre 2020, in seguito all’emersione dei primi casi in Italia. L’immediata necessità di intervenire prontamente con misure di contenimento mediante atti con forza

<sup>203</sup> Cfr. già M. CARTABIA, *Il Governo “signore delle fonti?”*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA (cur.), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, cit., IX ss., per cui si è di fronte ad una «signoria procedurale» del Governo» che, lo rende restio «ad assoggettarsi ai limiti formali procedurali, perché in definitiva si sente in condizione di disporre a piacimento del sistema delle fonti».

<sup>204</sup> Cfr. N. LUPO, *Così l’emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, in *LuiSS School of Government, Policy Brief n. 13/2020*.

<sup>205</sup> Decreto-legge n. 6/2020, decreto-legge n.19/2020, decreto-legge n.33/2020.

<sup>206</sup> A. CARDONE, *Il baratro della necessità e la chimera della costituzionalizzazione: una lettura della crisi delle fonti del sistema di protezione civile contro le battaglie di retroguardia*, *Oss. fonti*, fasc. speciale, 2020. Secondo l’A. la straordinarietà del caso e l’invocata adeguatezza di una gestione *ad hoc* rappresenterebbero una «mela avvelenata», che ha come effetto la deroga rispetto al sistema delle fonti di protezione civile. A questo riguardo le soluzioni che prospettano la costituzionalizzazione dell’emergenza o che vedono nella necessità una fonte del diritto rappresentano «forme di fuga dal diritto vigente, in particolare dal diritto costituzionale, ovvero tentativi di ricerca del fondamento del potere sospensivo illegale al di fuori della Costituzione, la cui ordinaria precettività anche nei contesti emergenziali ha rappresentato, invece, per il nostro ordinamento una faticosa conquista».

<sup>207</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Oss. fonti*, fasc. speciale, 2020, pp. 303 ss. Fra le varie riflessioni su pandemia e sistema delle fonti cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2/2020; G. MOBILIO, *La decretazione d’urgenza alla prova delle vere emergenze. L’epidemia da covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, *Oss. fonti*, fasc. speciale, 2020, spec. pp. 357 ss.

<sup>208</sup> M. LUCIANI, *op. cit.*, pp. 117 ss. sottolinea che l’emergenza è un istituto giuridico che non va confuso con la guerra, l’eccezione, lo stato d’assedio e di cui il diritto positivo definisce i presupposti, le conseguenze giuridiche ed i limiti temporali. Sulla “confusione” nell’attuale dibattito quanto ai concetti di eccezione ed emergenza v. altresì G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in <https://www.unicost.eu/covid-19-e-costituzione/>, 10 aprile 2020.

di legge ha posto in evidenza l'inadeguatezza del quadro legislativo necessario a rispondere a situazioni emergenziali, nonostante le previsioni in materia di protezione civile. Il Governo ha fatto ricorso a tale legislazione successivamente alla deliberazione dello stato di emergenza, anche se il mero potere di ordinanza in capo al Dipartimento per la protezione civile, palesemente insufficiente in una situazione di questo genere dal punto di vista della forza politica. L'unica fonte cui ricorrere in questo frangente per integrare la legislazione sulla protezione civile appare il decreto-legge.

L'equilibrio tra principio di organizzazione e libertà, potere e garanzia, che deve caratterizzare l'operato del governo, è stato sicuramente messo alla prova dall'esercizio dei poteri normativi dell'esecutivo<sup>209</sup>. In particolare, la scelta di affidare ai DPCM l'adozione di misure in diverso modo incidenti su diritti costituzionali in alcuni casi protetti da riserve assolute ha fatto sorgere dei dubbi riguardo alla loro legittimità in quanto essi, adattando la portata del decreto-legge che li legittimava all'evolversi della situazione, si presentavano spesso come innovativi. Le misure contenute nei DPCM sono state poi trasferite nel decreto-legge n. 19/2020, andando incontro alle obiezioni di chi riteneva preferibile la forma del decreto-legge, più adatta ad intervenire sulla materia, nonché sottoponibile al Parlamento in sede di conversione<sup>210</sup>. Attraverso l'art. 2, co. 5 del decreto-legge n. 19 si è cercato un maggiore coinvolgimento delle Camere, introducendo un ulteriore passaggio nel procedimento di adozione dei DPCM<sup>211</sup>. Il Parlamento, il cui numero di sedute è stato diminuito per concentrare i lavori ai fini della conversione dei decreti-legge, nonché convocato dai Presidenti per autorizzare lo scostamento e l'aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine, ha visto limitare l'accesso alla maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere<sup>212</sup>.

Per quanto attiene ai rapporti tra Stato e Regioni, si può complessivamente affermare che il Governo abbia adottato un approccio «a ridotta "leale collaborazione"»<sup>213</sup>, in base alla considerazione per cui il contenimento dell'epidemia debba essere regolato in modo uniforme a livello nazionale. È stato così

<sup>209</sup> Redazione, *Il senso di Diritti Comparati per la crisi: emergenza, protezione dei diritti fondamentali e radici europee*, in *Diritticomparati.it*, 1 aprile 2020.

<sup>210</sup> Cfr. ad es. F. CLEMENTI, *Quando l'emergenza restringe le libertà meglio un decreto legge che un Dpcm*, in *Il Sole 24ore*, 13 marzo 2020; G. STEGHER, *In considerazione dell'emergenza sanitaria: Governo e Parlamento al banco di prova del Covid-19*, in *Nomos*, 1/2020.

<sup>211</sup> Consistente nella trasmissione immediata ai Presidenti delle Camere e nell'obbligo per il Presidente del Consiglio o per un Ministro da lui delegato di riferire ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate.

<sup>212</sup> Cfr. M. C. GRISOLIA, *Il rapporto Governo-Parlamento nell'esercizio della funzione normativa durante l'emergenza Covid-19*, in *Oss. fonti*, fasc. speciale, 2020, spec. pp. 598 ss.

<sup>213</sup> E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Oss. Fonti*, fasc. speciale 2020, p. 379.

esercitato a livello centrale il potere di introdurre misure per diminuire il contagio, facendo rimanere in capo a Regioni e sindaci solo alcuni e limitati poteri. Il Governo ha utilizzato le competenze esclusive in materia di ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ordine pubblico e sicurezza, profilassi internazionale<sup>214</sup> e le materie concorrenti tutela della salute e protezione civile<sup>215</sup>, ricorrendo alternativamente allo schema delle materie concorrenti o a quello della chiamata sussidiarietà<sup>216</sup>. Per quanto attiene agli attori coinvolti nell'azione dell'esecutivo, va notata altresì la formazione di un «gabinetto ristretto<sup>217</sup>», composto dal gruppo di esperti sanitari del Governo, dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dai ministri competenti, con il coinvolgimento dei Presidenti delle Regioni, sia individualmente che attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Tale nuova distribuzione dell'azione di governo non appare incompatibile con i principi di funzionamento dell'esecutivo, da sempre associato in Italia a strutture dalla debole tipizzazione.

Con il decreto-legge n. 6/2020 del 23 febbraio 2020 ed i correlati DPCM il Governo permetteva che le Regioni intervenissero nella definizione dei divieti, ma con il successivo decreto-legge n. 19/2020 ed i conseguenti DPCM, l'esecutivo si è orientato in modo diverso per delimitare il potere regionale di adottare ordinanze nelle materie di loro competenza collegate alla situazione di crisi, dando luogo ad una situazione di incertezza sia per le regioni che per i cittadini<sup>218</sup>. Il sistema messo in piedi dai decreti-legge e dai DPCM era diretto a limitare i poteri delle Regioni in materie di competenza concorrente<sup>219</sup>. Tuttavia, la «catena normativa» basata su quattro tipologie di fonti (decreti-legge, DPCM, ordinanze e circolari ministeriali, ordinanze dei Presidenti di Regione), oltre a generare incertezze, ha suscitato l'insorgere di condotte non sempre collaborative da parte dei Presidenti di Regione, che hanno avuto come risultato il susseguirsi di provvedimenti in deroga a divieti nazionali o che hanno posto nuovi divieti, a volte inasprendo misure precedenti, a volte circoscrivendo le fattispecie di divieto<sup>220</sup>.

<sup>214</sup> Art. 117, comma 2, lett. g, h, e q, Cost.

<sup>215</sup> Art. 117, comma 3, Cost.

<sup>216</sup> Sugli effetti della pandemia sul riparto di competenze fra Stato e Regioni cfr. F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto Pubblico*, 2/2020, 333 ss.; M. MANDATO, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del COVID-19*, in *Nomos*, 1/2020; S. MABELLINI, *L'emergenza sanitaria e il puzzle della gestione territorialmente differenziata*, in *Diritticomparati.it*, 4 giugno 2020.

<sup>217</sup> S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *I diritti al tempo del Coronavirus*, in *Federalismi.it*, 24 marzo 2020.

<sup>218</sup> Cfr. M. PICCHI, *Il potere "punitivo" delle Regioni*, in *Oss. fonti*, fasc. speciale, 2020.

<sup>219</sup> Oltre la salute e la protezione civile, il commercio, l'artigianato e l'industria, l'agricoltura, l'istruzione, il turismo, le politiche culturali.

<sup>220</sup> E. LONGO, *op. cit.*, pp. 380 ss.

Le problematiche sorte durante la pandemia, pur mettendo alla prova i principi costituzionali, non hanno però portato ad una “rottura” della Costituzione. Si è sicuramente fatta evidente l’esistenza di smagliature e dissonanze, ma l’operato del Governo, anche alla luce del valore del diritto alla salute, non fuoriesce dal quadro costituzionale. Quella di non contemplare un diritto speciale per gli stati di emergenza è stata una scelta consapevole dei costituenti. Tuttavia, la nostra Carta «non è insensibile al variare delle contingenze, all’eventualità che dirompano situazioni di emergenza, di crisi, o di straordinaria necessità e urgenza<sup>221</sup>». Nonostante la storia della Repubblica sia stata caratterizzata da diverse situazioni di emergenza e di crisi – si pensi agli anni di piombo, o più recentemente all’ultimo decennio di crisi economica – non si è mai sospeso l’ordine costituzionale, ma sono anzi stati rinvenuti nel suo ambito «gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base alle specifiche contingenze: necessità, proporzionalità, bilanciamento, giustiziabilità e temporaneità sono i criteri con cui, secondo la giurisprudenza costituzionale, in ogni tempo deve attuarsi la tutela “sistemica e non frazionata” dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, ponderando la tutela di ciascuno di essi con i relativi limiti<sup>222</sup>». Ed anche in questa emergenza «la Carta costituzionale *così com’è*<sup>223</sup>» deve rappresentare la guida per le istituzioni, gli operatori del diritto ed i cittadini.

Bisogna però essere vigili: da una parte per evitare che si cominci a «prendere l’abitudine a cattive abitudini<sup>224</sup>», rendendo il perdurante ricorso del Governo al micro-sistema delle fonti dell’emergenza una silenziosa «fuga» dal diritto costituzionale, diretta a fondare un potere sospensivo al di fuori della Costituzione<sup>225</sup>; dall’altra per far sì che il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, ritornato concretamente operativo una volta superati gli anni più bui della crisi economica, venga di nuovo ingiustificatamente sacrificato, una volta terminata la fase più grave della gestione della crisi sanitaria.

<sup>221</sup> Così la Presidente M. Cartabia nella citata Relazione dello scorso 28 aprile.

<sup>222</sup> Ivi.

<sup>223</sup> Ivi. Corsivo nostro.

<sup>224</sup> Così F. CLEMENTI, *Proroga dello stato di emergenza. Ruolo del Parlamento e delle Istituzioni*, intervista a Radio Radicale, 11 luglio 2020, <https://www.radioradicale.it/scheda/610719/proroga-dello-stato-di-emergenza-ruolo-del-parlamento-e-delle-istituzioni-intervista-a?i=4151775>

<sup>225</sup> Questi rischi sono stati evidenziati in particolare da A. CARDONE, *ult. op. cit.*