

INTRODUZIONE

1. *Il contenzioso tra lo Stato e le Regioni e Province autonome nei primi dieci anni (2002-2011) dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione: analisi e tendenze*

L'analisi dell'andamento del contenzioso costituzionale in via principale nel decennio compreso tra il 2002 (anno di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione) ed il 2011 mostra che, dopo i primi anni di accesa conflittualità determinata dalle iniziali incertezze applicative dell'importante riforma costituzionale, negli anni 2006-2008 si è registrata una riduzione del contenzioso che costituzionale che, però, come vedremo in seguito, è riesploso nel quadriennio 2009-2012.

Il riaccendersi della conflittualità tra lo Stato e le Regioni e Province autonome è ben sintetizzato da Ugo De Siervo, Presidente Emerito della Corte Costituzionale, che, il 10 febbraio 2011, in occasione della presentazione della Relazione sulla giurisprudenza costituzionale 2010, rilevava che nel 2010 vi erano state più sentenze nel giudizio in via principale che nel giudizio in via incidentale (99 contro 98). Lo stesso Presidente De Siervo aveva modo di sottolineare che la competenza della Corte a giudicare in via principale "ha sempre costituito un segmento importante, ma minore rispetto a quanto derivava dalla competenza della Corte a giudicare su impugnativa dei giudici, mentre ora le carenze del nuovo Titolo V e la sua mancata integrazione da parte del sistema politico nazionale hanno prodotto molti problemi per la stessa Corte costituzionale: anzitutto questa conflittualità investe molte disposizioni di leggi statali o regionali appena entrate in vigore e quindi non ancora verificate nella loro applicazione; inoltre, la Corte in quest'ambito può valutare le norme impugnate solo sul piano del riparto di competenza fra Stato e Regioni. Ma poi la maggiore difficoltà di questi giudizi deriva dal fatto che il legislatore ordinario non ha finora sviluppato in modo coerente e sistematico la riforma costituzionale del 2001 (mancano le norme di trasferimento degli uffici e dei mezzi finanziari, così come moltissime leggi-cornice e normative di principio) di modo che la Corte si trova spesso a dover giudicare utilizzando parametri di giudizio alquanto sommari".

Il Presidente richiamava, altresì, nell'occasione quanto già sostenuto da un suo predecessore, e cioè che, considerata la quantità dei ricorsi in via principale, vi è addirittura il rischio che la Corte si trasformi da "giudice dei diritti" a "giudice dei conflitti".

Per comprendere appieno l'evoluzione nel tempo del fenomeno che ci occupa occorre, però, andare al di là del mero conteggio delle pronunce. Sotto questo aspetto, infatti, il diverso peso di ogni sentenza emerge dal numero di capi di dispositivo che essa reca, e cioè dal numero di questioni di legittimità costituzionale che risolve. L'indicatore costituito dai capi di dispositivo è, dunque, in grado di indicarci con maggiore precisione l'entità del contenzioso in esame anche se spesso in un solo capo di dispositivo la Corte Costituzionale scioglie più questioni di legittimità costituzionale.

L'analisi svolta sulla base del suddetto indicatore mostra che, lasciando da parte i primi anni di applicazione della riforma del Titolo V della Costituzione, nel

triennio 2006-2008 il contenzioso tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (sia ad iniziativa statale che ad iniziativa delle Regioni e delle Province autonome) ha subito un decremento per poi risalire nel triennio 2009-2011 (risalita che, come vedremo, è continuata nell'anno 2012) e che a decorrere dall'anno 2010 è il Governo ad assumere più spesso il ruolo di ricorrente mentre in precedenza, con la sola eccezione dell'anno 2006, erano state le Regioni e le Province autonome ad avviare il contenzioso in misura maggiore.

Volendoci limitare all'analisi dei dati relativi all'ultimo biennio (2011-2012) si rileva che l'anno 2011, a ulteriore conferma di quanto sinora evidenziato, ha fatto registrare una forte crescita del numero dei ricorsi in via principale pervenuti alla Corte Costituzionale (170 ricorsi rispetto ai 123 del 2010, con un incremento del 38,21%).

L'anno 2012, pur confermando il *trend* di crescita del contenzioso costituzionale, ha fatto registrare, come avremo modo di vedere meglio più avanti, due fenomeni che hanno reso ancor più impegnativa e complessa l'attività di esame della legittimità costituzionale della legislazione regionale e delle province autonome. Da un lato vi è stato un abnorme aumento del numero delle leggi regionali (e delle Province autonome) approvate e sottoposte alla valutazione di legittimità costituzionale del Consiglio dei Ministri e dall'altro si è registrata una forte crescita, rispetto agli anni precedenti, delle delibere del Consiglio dei Ministri di rinuncia (totale o parziale) a pregresse impugnative che hanno consentito una sostanziale riduzione del contenzioso pendente alla Corte Costituzionale.

L'aumento del contenzioso costituzionale in via principale rilevato nell'ultimo quadriennio ci induce a ricercare le cause di una conflittualità tra lo Stato e le Regioni (e Province autonome) che non accenna a diminuire nonostante tutte le misure di raffreddamento dei conflitti messe in campo, soprattutto da parte dello Stato, in questi ultimi anni.

Nei primi anni successivi all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione gli studiosi della materia hanno individuato le ragioni del contrasto nelle (iniziali) incertezze interpretative e nel mancato sviluppo di una riforma costituzionale che è rimasta, per molti aspetti, incompleta. Oggi, però, ritengo che le ragioni della nuova ondata di ricorsi proposti, in via principale, innanzi al giudice delle leggi vadano ricercate altrove e, in particolare, nelle misure di stabilizzazione finanziaria che lo Stato ha adottato per fronteggiare la recente crisi economica e che poco (e male) sono state "digerite" dalle Regioni e dalle Province autonome.

Quanto appena detto trova conferma nella circostanza che a partire dall'anno 2009 la gran parte del contenzioso costituzionale che ci occupa è stato promosso, dallo Stato (ma anche dalle Regioni e dalle Province autonome) per violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica. L'analisi delle norme regionali/provinciali impugnate dal Governo, ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione, nel corso degli anni 2011 e 2012 evidenzia, infatti, che il maggior numero di ricorsi ha riguardato **norme contenenti disposizioni finanziarie/tributarie** e, nell'ambito di queste disposizioni, il principale motivo di impugnazione è stato la violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riserva allo Stato.

Il suddetto fenomeno è da ricondurre, oltre che alla violazione, da parte delle regioni (e delle province autonome), delle numerose disposizioni di stabilizzazione finanziaria recentemente adottate dallo Stato, all'attuale situazione di disavanzo nel settore sanitario in cui si trovano ben otto Regioni (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania, Molise, Abruzzo, Lazio e Piemonte) e che, in alcuni casi, ha portato alla nomina di un Commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione dei piani di rientro dal disavanzo nel settore sanitario. La violazione dei vincoli (di spesa) derivanti dai suddetti piani di rientro dal disavanzo sanitario, da parte delle regioni c.d. commissariate, sono state alla base di numerosi ricorsi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione.

Nella speciale classifica della tipologia di questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Governo ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione, al primo posto troviamo, quindi, i ricorsi promossi per violazione dei principi statali in materia di coordinamento di finanza pubblica e, comunque, della competenza statale in materia finanziaria/tributaria. Al riguardo i parametri costituzionali più frequentemente violati sono stati l'art. 117, terzo comma, l'art. 117, secondo comma, lett. e) ed, infine l'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Al secondo posto troviamo i ricorsi promossi dal Governo per violazione della competenza statale in materia di **tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali** (violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione) quindi le questioni di legittimità costituzionale sollevate per violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione) quelle sollevate per **contrasto con i principi comunitari e statali in materia di tutela della concorrenza e del libero mercato** (violazione dell'art. 117, comma 1 e dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione) ed infine i ricorsi promossi per lesione dei principi statali in materia sanitaria (art. 117, terzo comma, della Costituzione).

2. La c.d. "contrattazione" tra lo Stato e le Regioni e Province autonome

L'intensificarsi del contenzioso costituzionale in via principale è un fenomeno particolarmente preoccupante anche in considerazione del fatto che ciò è avvenuto nonostante l'impegno profuso negli ultimi anni, soprattutto dallo Stato, nel tentativo di raffreddare una conflittualità sempre più accesa.

Lo stesso Presidente emerito della Corte Costituzionale Ugo De Siervo ha avuto modo di mettere in rilievo i brillanti risultati raggiunti attraverso quella che lui stesso ha definito la "contrattazione" fra Stato, Regioni e Province autonome che ha portato, negli ultimi anni, ad un significativo aumento del numero di "estinzioni dei processi" e di "cessazioni della materia del contendere".

I dirigenti ed i funzionari del Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport deputati all'esame di legittimità costituzionale della legislazione regionale (e delle province autonome) svolgono, da anni, una intensa attività di mediazione che ha prodotto importanti risultati.

L'attività di mediazione, tra le posizioni ministeriali e quelle delle Regioni e delle Province autonome, si svolge sia nel corso della fase di valutazione della conformità alla Costituzione di disposizioni regionali o provinciali (c.d. mediazione or-

dinaria) sia in una fase preliminare allorché, su richiesta delle Regioni o delle Province autonome, l'Ufficio II del Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport sottopone all'esame delle amministrazioni statali competenti per materia i disegni di legge regionali o provinciali ancora in corso di approvazione (c.d. mediazione straordinaria o in via preliminare). L'esame c.d. preliminare dei disegni di legge proposti dalle Regioni (o dalle Province autonome) avviene o per le vie brevi, attraverso lo scambio della documentazione in via ordinaria o telematica (posta elettronica, posta elettronica certificata, ecc.) ovvero, qualora la particolare complessità delle questioni da trattare lo richieda, attraverso apposite riunioni tecniche convocate e coordinate dal suddetto Ufficio II ed a cui partecipano, oltre ai rappresentanti della Regione o della Provincia autonoma richiedente, anche qualificati rappresentanti delle amministrazioni statali interessate. Queste riunioni tecniche costituiscono un importante tavolo di confronto istituzionale che consente non solo di prevenire liti future ma anche di risolvere conflitti già in corso. Spesso, infatti, a seguito dei ricorsi in via principale promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione, le Regioni e le Province autonome sottopongono all'esame (preventivo) delle competenti amministrazioni statali una proposta di riforma delle norme precedentemente impugnate che, ove positivamente valutata, consente al Governo, preso atto della successiva approvazione della norma "concordata" da parte dei competenti Consigli regionali (o provinciali), di rinunciare al ricorso pendente innanzi alla Corte Costituzionale. In questo caso, la Corte Costituzionale può dichiarare estinto il processo (purché la rinuncia al ricorso sia accettata da tutte le parti, salvo che l'ente convenuto non si fosse costituito in giudizio) o cessata la materia del contendere, qualora, pur non essendovi stata alcuna dichiarazione di volontà del ricorrente e del convenuto in tal senso, la normativa oggetto dell'impugnazione è stata modificata o abrogata e non è mai stata oggetto di applicazione. Per comprendere l'entità del fenomeno ed i risultati raggiunti attraverso questa attività di mediazione tra lo Stato e le Regioni (e le Province autonome), si pensi che nei giudizi in via principale dal 2006 al 2011 (i dati relativi all'anno 2012, per la loro peculiarità, saranno trattati nell'ultimo paragrafo del presente capitolo) la media delle ordinanze dichiarative della cessazione della materia del contendere o dell'estinzione del processo è stata di circa il 20% del totale delle sentenze e delle ordinanze emesse dalla Corte Costituzionale nei giudizi in via principale.

3. *L'esame di legittimità costituzionale della legislazione regionale e delle province autonome nel corso dell'anno 2012: un anno intenso*

L'attività di esame di legittimità costituzionale della legislazione regionale e delle province autonome svolta nel corso dell'anno 2012 merita una trattazione a parte per il duplice ordine di motivi cui abbiamo fatto cenno nel paragrafo 1.

L'anno 2012 ha fatto registrare, rispetto al decennio 2002-2011, un notevole incremento delle leggi approvate dalle Regioni e dalle Province autonome e sottoposte all'esame di legittimità costituzionale. Nel 2012 il Governo ha, infatti, esaminato ben 702 leggi regionali e delle Province autonome a fronte di una media annua, registrata nel decennio precedente, pari a circa n. 600 leggi. Al notevole incremen-

to della legislazione regionale e delle province autonome non ha fatto seguito un proporzionale aumento dei ricorsi poiché su 702 leggi esaminate “soltanto” 127 (pari al 18,1% del totale delle leggi esaminate) sono state impugnate dal Governo innanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell’art. 127, primo comma, della Costituzione. Molte di queste impugnative hanno come parametro l’art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, anche a seguito della previsione dell’art. 4, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, che ha attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il compito di “accoglie[re] le segnalazioni delle autorità indipendenti aventi ad oggetto restrizioni alla concorrenza e impedimenti al corretto funzionamento dei mercati al fine di predisporre le opportune iniziative di coordinamento amministrativo dell’azione dei Ministeri e normative in attuazione degli articoli 41, 117, 120 e 127 della Costituzione” (sull’attuazione di questa disposizione, si veda l’Appendice al presente volume).

I dati appena esposti, se rapportati a quelli relativi all’anno 2011 (n. 577 leggi esaminate di cui n. 100 impugnate pari al 17,3% del totale delle leggi esaminate), mostrano una riduzione della percentuale delle leggi regionali e delle Province autonome impugnate dovuta ad un’ulteriore intensificazione della c.d. attività di contrattazione descritta nel paragrafo precedente e svolta con grande professionalità ed impegno dai dirigenti e dai funzionari dell’Ufficio II del Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport.

Per comprendere appieno il fenomeno basti solo pensare che nel corso dell’anno 2012 i dirigenti ed i funzionari dell’Ufficio II hanno svolto, nel corso dell’esame di legittimità costituzionale delle legge regionali (e delle province autonome), circa 171 mediazioni tra le posizioni ministeriali e quelle regionali (o delle province autonome) addivenendo spesso ad una composizione del conflitto ed evitando, così, il ricorso alla Corte Costituzionale.

Gli stessi dirigenti e funzionari dell’Ufficio II del Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport, su richiesta delle Regioni (e delle Province autonome), hanno, poi, valutato e sottoposto all’esame delle amministrazioni statali competenti, numerosissime disposizioni (regionali e delle province autonome) di riforma di norme precedentemente impugnate e il buon esito di tale infaticabile attività di leale collaborazione ha condotto all’approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, di ben n. 39 delibere di rinuncia (totale o parziale) all’impugnativa che hanno ridotto notevolmente il contenzioso costituzionale pendente innanzi alla Corte Costituzionale.

4. *La giurisprudenza della Corte Costituzionale nei giudizi in via principali promossi dal Governo ai sensi dell’art. 127, primo comma, della Costituzione: dati statistici e orientamenti*

La breve analisi dell’attività governativa di esame della legittimità costituzionale della legislazione regionale (e delle province autonome) fin qui condotta non può concludersi senza render conto al lettore dell’esito del contenzioso costituzionale promosso dal Governo ai sensi dell’art. 127, primo comma, della Costituzione, negli ultimi dieci anni.

Si rileva al riguardo che nei primi due anni (2002-2003) successivi all'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione si è registrata una buona percentuale di sentenze di accoglimento dei ricorsi statali e, in particolare, circa l'80-83% del totale dei ricorsi proposti ex art. 127, primo comma, della Costituzione si sono conclusi in senso favorevole allo Stato.

Nel periodo successivo che comprende gli anni che vanno dal 2004 al 2008 la media delle sentenze di accoglimento dei ricorsi statali è stata invece piuttosto bassa e, in particolare, non ha superato il 55% del totale delle suddette sentenze. Recentemente, invece, si registra un'impennata delle "vittorie" statali che negli ultimi quattro anni è stata, in media, pari all'82% del totale delle sentenze emesse nei giudizi in via principale promossi dal Governo.

Per un quadro completo sull'esito dei giudizi innanzi alla Corte Costituzionale promossi dallo Stato in via principale ai sensi dell'art. 127, primo comma, della Costituzione si veda la sotto riportata tabella.

ESITO SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEI GIUDIZI IN VIA PRINCIPALE PROMOSSI DAL GOVERNO			
	<i>TOTALE delle sentenze emesse</i>	<i>TOTALE delle sentenze con esito favorevole per lo Stato</i>	<i>TOTALE delle sentenze con esito favorevole per le Regioni</i>
2002	5	4 (80%)	1 (20%)
2003	23	19 (83%)	4 (17%)
2004	32	12 (38%)	20 (62%)
2005	48	26 (54%)	22 (46%)
2006	65	42 (65%)	23 (35%)
2007	21	12 (57%)	9 (43%)
2008	29	18 (62%)	11 (38%)
2009	31	26 (84%)	5 (16%)
2010	71	57 (80%)	14 (20%)
2011	58	49 (84%)	9 (16%)
2012	68	57 (84%)	11 (16%)

Come emerge dalla tabella sopra riportata, nel corso del 2012, la Corte Costituzionale ha accolto l'84% dei ricorsi promossi dal Governo in via principale. La suddetta percentuale di sentenze di accoglimento delle censure governative era stata raggiunta solo negli anni 2009 e 2011 ma, è opportuno sottolinearlo, in relazione ad un numero totale di sentenze di gran lunga inferiore a quelle emesse nel corso dell'anno 2012.

Avv. Saverio Lo Russo
Coordinatore dell'Ufficio II