

PAOLO COLASANTE

Dati e tendenze del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni (2006-2010)*

SOMMARIO: 1. Premessa e dati quantitativi generali. – 2. La “contrattazione” fra Stato e Regioni. – 3. Le pronunce di inammissibilità. – 4. Chi “vince” di più fra Stato e Regioni? – 5. I motivi della “preminenza” del Governo nel giudizio in via principale. – 6. Conclusioni.

1. Premessa e dati quantitativi generali

Con questa relazione si presentano i risultati della ricerca che l’Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie ha svolto su incarico del Dipartimento Affari Regionali, avente ad oggetto l’“analisi della giurisprudenza costituzionale 2006-2010, con riferimento all’andamento del contenzioso Stato-Regioni e alla tipologia delle pronunce della Corte costituzionale”.

Anzitutto, non è possibile prescindere da uno sguardo d’insieme del carico di lavoro della Corte costituzionale, che è osservabile nella seguente tabella.

	2006-2010 - Numero delle pronunce emesse dalla Corte costituzionale per ogni tipo di giudizio e incidenza percentuale delle stesse sul totale delle pronunce emesse per anno									
	2006		2007		2008		2009		2010	
	N. pron.	%	N. pron.	%	N. pron.	%	N. pron.	%	N. pron.	%
Giudizio in via incidentale	276	60	319	69	333	74	225	67	211	56
Giudizio in via principale	113	24	76	16	64	14	83	24	141,5	38
Conflitto intersoggettivo	22	5	27	6	13	3	11	3	12,5	3
Conflitto interorganico	51	11	40	9	35	8	22	6	11	3
Ordinanza di correzione di errori materiali	1	0	2	0	1	0	1	0	0	0
Ammissibilità di quesiti referendari	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0

* Il presente lavoro confluisce altresì in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo – Volume I – Risultati della ricerca presentata al seminario di studi – Roma, 29 maggio 2012*, Giuffrè, Milano 2012.

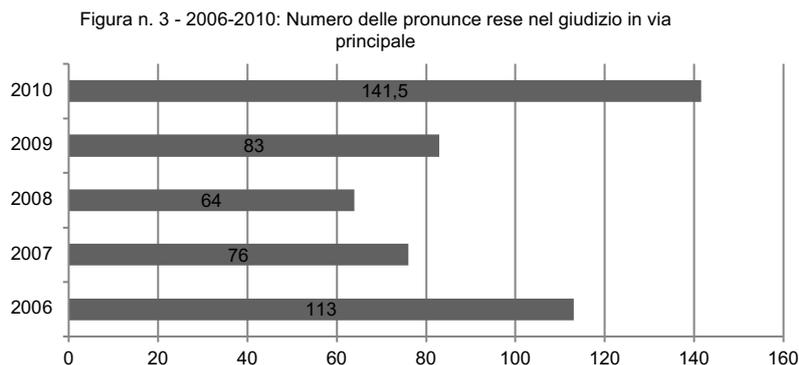
Per ogni tipo di giudizio che si svolge dinanzi alla Corte, ne è stata indicata l'incidenza in termini numerici (indicando il numero di pronunce emesse) e in termini percentuali. La seconda e la terza riga, relative al giudizio in via principale e al conflitto intersoggettivo, sono evidenziate, in quanto sono quelle che recano i dati che interessano maggiormente l'oggetto della ricerca. Il contenzioso fra Stato e Regioni si svolge, infatti, in quei due giudizi. Con ciò non si vuol sostenere che nel giudizio in via incidentale non vi siano pronunce della Corte di rilievo regionale, ma in quel caso Stato e Regioni non si pongono in contrasto direttamente o, per lo meno, non nelle posizioni processuali antagoniste di ricorrente e convenuto. Ciò, invero, avviene solo nel giudizio in via principale e nel conflitto intersoggettivo.

Dalla tabella emerge che gli ultimi quattro tipi di giudizio (conflitto intersoggettivo, conflitto interorganico, ammissibilità di quesiti referendari e correzione di errori materiali) hanno un'incidenza, che - in termini quantitativi - è pressoché trascurabile nell'ambito del carico di lavoro della Corte, sebbene non si possa escludere che le questioni trattate in questi casi possano essere della massima importanza.

La maggior parte del carico di lavoro della Corte è, dunque, costituita dai giudizi di costituzionalità (in via incidentale e in via principale). Infatti, le pronunce emesse in questi due giudizi rappresentano mediamente (nell'arco del quinquennio considerato) l'88,4% del totale delle pronunce emesse.

Stante la trascurabile incidenza quantitativa del conflitto intersoggettivo, in questa sede ci soffermeremo solo sul giudizio in via principale. Pertanto, per l'analisi dei conflitti fra enti, si rinvia alla consultazione della versione completa della ricerca.

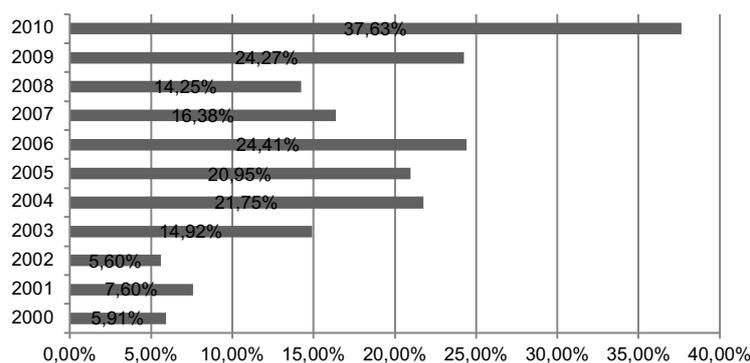
"Isoliamo", dunque, i dati relativi al numero delle pronunce (sentenze e ordinanze) rese nel giudizio in via principale negli anni che vanno dal 2006 al 2010 (v. figura n. 3 ⁽¹⁾).



⁽¹⁾ Le figure qui espone rispettano la numerazione che le stesse hanno nell'ambito della versione completa della ricerca.

Dalla figura emerge che, dopo il calo degli anni 2006-2008, il numero delle pronunce emesse nel giudizio in via principale è tornato a crescere negli ultimi due anni considerati. Vale, però, la pena allargare la visuale sul giudizio in via principale, illustrandone l'incidenza percentuale nel decennio 2000-2010 (v. figura n. 8).

Figura n. 8 - 2000-2010: Rapporto percentuale fra le pronunce rese nel giudizio in via principale e il totale delle pronunce emesse



Come si vede, fino al 2002 il giudizio in via principale occupava solo marginalmente l'attività della Corte, mentre, a partire dal 2003, l'entrata "a regime" della novella costituzionale ⁽²⁾ ha ampliato notevolmente il contenzioso. Ciò potrebbe essere inteso come un effetto "fisiologico" del nuovo riparto di competenze, in quanto - per così dire - ancora bisognoso di "assestamento". Sotto questo punto di vista, l'andamento 2003-2008 sembrerebbe indicativo di una conflittualità in crescita fino al 2006, dovuta alla necessità di chiarire le ricadute applicative del nuovo Titolo V, e di un successivo decremento nel biennio 2007-2008, a seguito del consolidarsi dello strumentario interpretativo utilizzato dalla Corte. Con questo quadro "stonano" decisamente i dati dell'anno 2009 e del 2010. Nel primo (2009), la percentuale delle pronunce emesse nel giudizio in via principale ha registrato un aumento di ben dieci punti percentuali e, ancora, nel 2010 di altri 13 punti percentuali, così giungendosi al picco dello stesso anno.

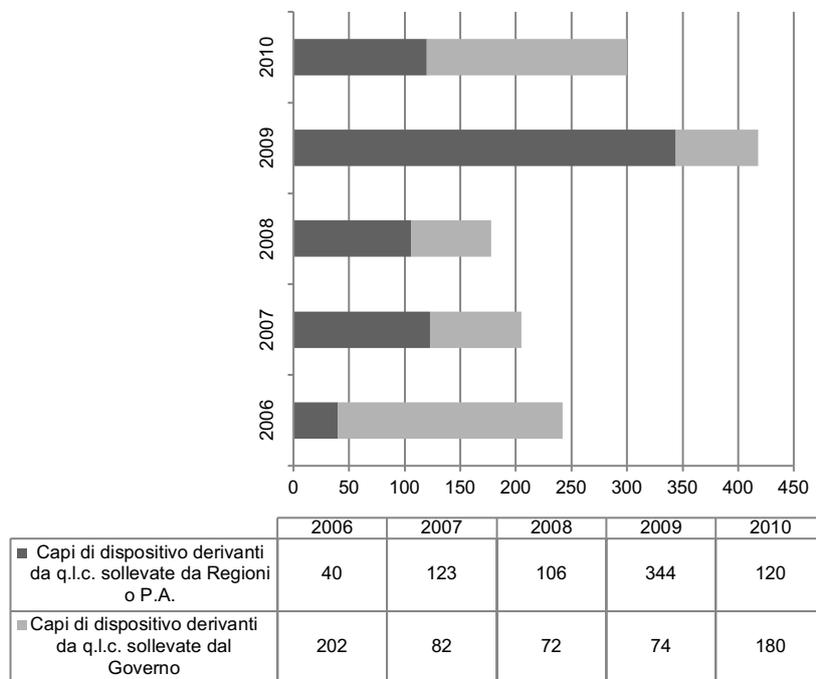
Vi è, tuttavia, da compiere una precisazione in ordine ai dati sin qui commentati. Non è, infatti, solo dal numero di pronunce rese nel giudizio in via principale che si possono formulare conclusioni circa l'andamento del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni. Ogni pronuncia, invero, ha un "peso" diverso. Ed ha un peso diverso, non solo qualitativamente - e, dunque, per l'importanza delle massime che reca -, bensì anche quantitativamente. Sotto

⁽²⁾ Sappiamo, infatti, che solo nell'estate del 2002 è stata emessa la prima pronuncia della Corte costituzionale sulla base del nuovo Titolo V. Il 2003 deve, pertanto, essere considerato il primo anno utile a valutare le conseguenze della novella costituzionale sull'andamento del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni.

questo punto di vista, è possibile fare riferimento all'indicatore costituito dai capi di dispositivo delle pronunce della Corte costituzionale, cioè dal numero di decisioni contenute nella parte dispositiva della sentenza o dell'ordinanza.

L'indicatore dei capi di dispositivo – che l'Istituto ormai da tempo utilizza nei suoi studi annuali sulla giurisprudenza costituzionale – è in grado di fornire altre utili informazioni (v. figura n. 10).

Figura n. 10 - 2006-2010: Numero dei capi di dispositivo emessi per anno



La figura n. 10 reca i dati relativi al numero dei capi di dispositivo emessi per anno nell'ambito del giudizio in via principale. Tali dati ci consentono di mutare parzialmente alcune delle conclusioni già formulate. A ben vedere, infatti, pur confermandosi il decremento del contenzioso nel periodo 2006-2008, alla luce dell'indicatore adottato, deve dirsi che l'*annus horribilis* del contenzioso costituzionale Stato-Regioni non è stato il 2010 – come sembrava

emergere dai dati relativi al numero delle pronunce –, bensì il 2009, con ben 418 capi di dispositivo emessi, contro i 300 del 2010.

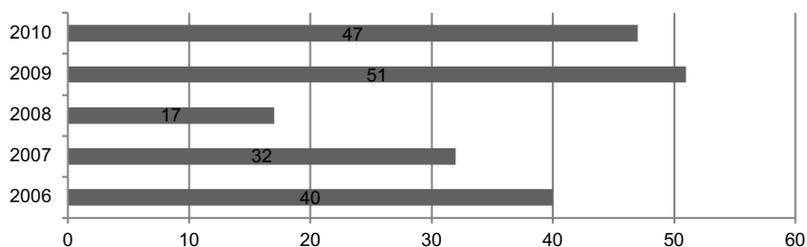
Dalla figura possono trarsi anche ulteriori spunti, in quanto in essa è specificato il numero di capi di dispositivo derivanti da q.l.c. sollevate dal Governo e derivanti da q.l.c. sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome. In totale, nel periodo 2006-2010, le q.l.c. sollevate dal Governo hanno dato luogo a 610 capi di dispositivo (48,32%), mentre quelle sollevate dalle Regioni e dalle Province autonome hanno generato 733 capi di dispositivo (51,68%). Da ciò dovrebbe dedursi una maggiore “litigiosità” delle Regioni, ma una tale conclusione sembra quanto meno avventata, ove si badi che l’arco di tempo considerato è limitato e che, comunque, una differenza di 123 capi di dispositivo (che, in realtà, sarebbe di 61,5) su un totale di 1343 non può suggerire sicure conclusioni.

Inoltre, non può trascurarsi come le somme appena menzionate derivino da dati per singolo anno connotati da un alto tasso di variabilità e che non sono in grado di delineare costanti linee di tendenza circa l’individuazione dell’ente più litigioso. Basti pensare che i capi di dispositivo di provenienza governativa sono ben l’83,47% nel 2006 e si riducono al 17,70% nel 2009. E lo stesso vale – all’inverso – per le Regioni. Pertanto, sembrerebbe potersi affermare che l’individuazione dell’ente più “litigioso” fra Stato e Regioni dipende dalle contingenze. Si è, ad esempio, notato – nel corso dello studio condotto – che, negli anni in cui la Corte ha risolto in misura maggiore questioni di legittimità costituzionale di provenienza regionale (2007-2008-2009), ciò è stato perché le Regioni hanno visto invaso il proprio ambito di competenza da parte di disposizioni contenute in alcuni specifici atti statali aventi forza di legge. In particolare, la Corte ha, in quei tre anni, rispettivamente risolto le numerose questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni avverso le leggi finanziarie 2006 (l. n. 266/2005) e 2007 (l. n. 296/2006), nonché avverso il c.d. Codice dell’ambiente (d.lgs. n. 152/2006). Anzi, nel 2009 la maggior parte delle q.l.c. di provenienza regionale ha riguardato il codice dell’ambiente e, per la quasi totalità, si è registrata la soccombenza di questi enti.

2. La “contrattazione” fra Stato e Regioni

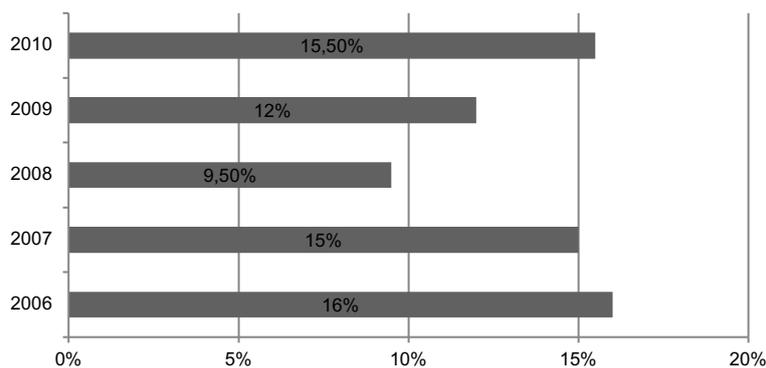
Passando all’analisi dei contenuti decisori dei capi di dispositivo, va anzitutto menzionata la sempre maggiore rilevanza di quella che è stata definita la “contrattazione” fra Stato e Regioni. Secondo questa prassi, lo Stato e le Regioni pattuiscono delle modifiche da apportare alla normativa impugnata, così da far “cadere” il ricorso. Tale “caducazione” si traduce in pronunce (per lo più ordinanze) contenenti capi di dispositivo che dichiarano la cessazione della materia del contendere o l’estinzione del giudizio.

Figura n. 22 - 2006-2010: Numero dei capi di dispositivo che dichiarano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio nel giudizio in via principale



La figura n. 22 ci mostra il numero dei capi di dispositivo che dichiarano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio. È evidente come, negli ultimi due anni considerati, il ricorso alla contrattazione fra Stato e Regioni sia stata molto più frequente, passando da una media di circa 29 casi nel triennio 2006-2008 a una media di 49 casi nel biennio 2009-2010. La crescita in valore assoluto dei casi di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio non si traduce, tuttavia, in una maggiore incidenza percentuale della contrattazione fra Stato e Regioni (v. figura n. 23).

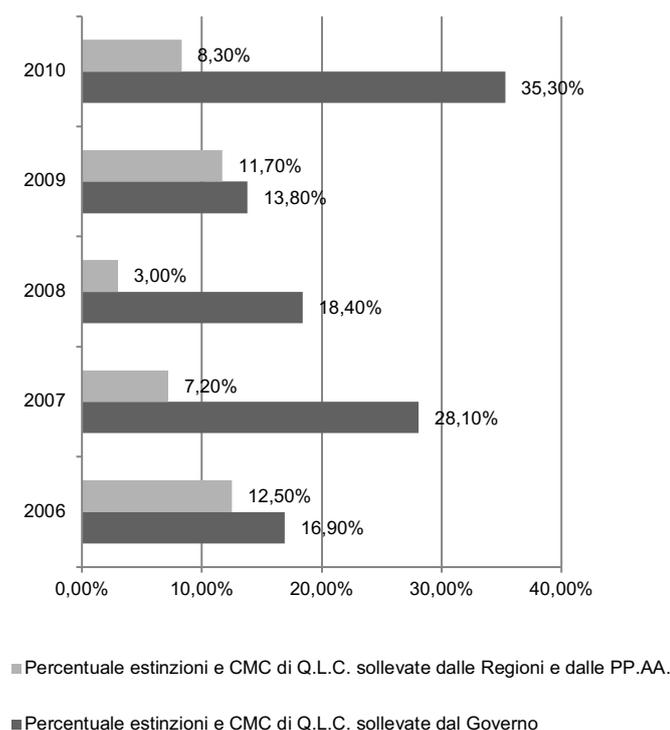
Figura n. 23 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra capi di dispositivo che pronunciano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio nel giudizio in via principale sul totale dei capi di dispositivo emessi nello stesso giudizio



In termini percentuali, infatti, essa incide sempre allo stesso modo nell'ambito del contenzioso costituzionale (circa il 15% delle questioni), salvo il lieve decremento registrato nel biennio 2008-2009.

Resta ora da verificare chi, fra lo Stato e le Regioni, si giovi maggiormente della contrattazione fra Stato e Regioni (v. figura n. 29). L'utilizzo del verbo "giovare" è dovuto alla circostanza che, poiché – per prassi – i capi di dispositivo di cessazione della materia del contendere ovvero di estinzione del giudizio seguono una modifica legislativa pattuita fra le parti, deve ritenersi che la decisione, pur non essendo di merito, comunque è soddisfacente delle pretese del ricorrente.

Figura n. 29 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra disp. che pronunciano la CMC o l'estinzione su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.) e totale dei capi di disp. che si pronunciano su q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (o PP.AA.)



Nella figura n. 29, viene indicato in quanti casi una q.l.c. sollevata dalle Regioni si risolve con una cessazione della materia del contendere o di estinzione del giudizio e quante volte ciò avviene quando è il Governo ad assumere la veste di ricorrente. Emerge nitidamente un dato: è sempre lo Stato a giovare in misura maggiore della contrattazione e, nell'ultimo anno considerato, lo "stacco" è sensibile. D'altronde difficilmente potrebbe essere altrimenti, in quanto è evidente che è raro che lo Stato modifichi una propria normativa per effetto dei dubbi di costituzionalità sollevati da una (o da qualche) Regione. Ben più probabile è, invece, il contrario.

Sulla contrattazione fra Stato e Regioni, si possono formulare alcune riserve, per lo meno in punto di trasparenza. Infatti, i cittadini e gli operatori del diritto (fra cui, *in primis*, le amministrazioni) non sono poste in grado di conoscere gli sviluppi e, dunque, se - in pendenza del termine per ricorrere - una certa disposizione verrà, o meno, impugnata; e se, nonostante l'impugnazione, il ricorso "cadrà" per via del buon esito della contrattazione.

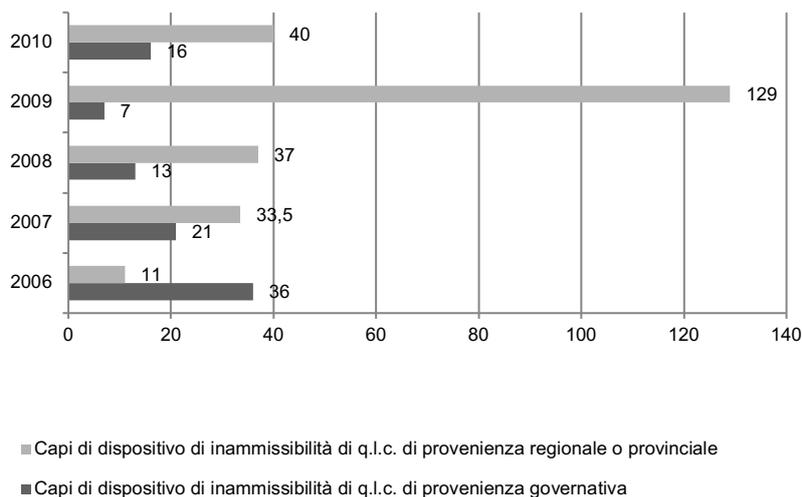
A ciò aggiungasi anche una notazione in punto di certezza del diritto: un'estinzione del giudizio che segua la modifica o l'abrogazione della normativa impugnata comporta che quest'ultima continua ad esplicare i propri effetti per i rapporti sorti sotto il suo vigore (salvo che la legge successiva contenga disposizioni transitorie nel senso della retroattività). Ciò comporta sovrapposizioni temporali fra normative, che possono portare a difficoltà applicative, oltre a tutti gli inconvenienti derivanti dalla circostanza che non si avrà alcuna decisione in punto di legittimità costituzionale, nonostante i dubbi sorti in proposito. Il che non esclude che, successivamente, la normativa su cui si è svolta la contrattazione Stato-Regioni venga impugnata in via incidentale, affinché vengano posti nel nulla gli effetti già prodotti dalla stessa.

3. Le pronunce di inammissibilità

La ricerca ha, poi, sviluppato una parte relativa alle pronunce di inammissibilità.

Possiamo dividere i motivi che portano a tali pronunce in tre categorie: (1) quelli che attengono alla "ritualità processuale in senso stretto" (difetti di notifica, deposito tardivo del ricorso, ecc.); (2) quelli che riguardano la corrispondenza fra la determinazione all'impugnazione dell'organo politico e il ricorso (3) e quelli che attengono al contenuto necessario del ricorso.

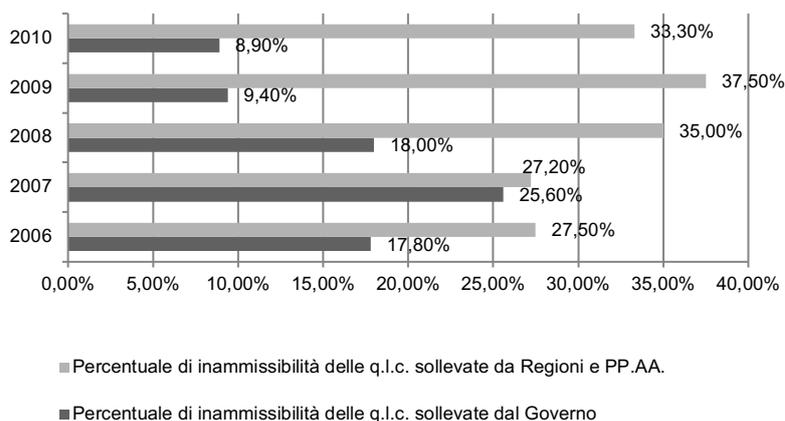
Figura n. 24 - 2006-2010: Numero dei capi di dispositivo che pronunciano l'inammissibilità di q.l.c. di provenienza governativa e regionale (o provinciale)



La figura n. 24 riporta il numero dei capi di dispositivo di inammissibilità pronunciati dalla Corte a carico del Governo e a carico delle Regioni e Province autonome ⁽³⁾. Il dato comprende anche le manifeste inammissibilità, che sono pochissime nel quinquennio: in totale, quattro contro le Regioni e una contro il Governo. Emerge con evidenza che le Regioni subiscono capi di dispositivo di inammissibilità in misura maggiore del Governo, con il picco del 2009. Solo nel 2006 il dato sembra essere opposto, ma, in realtà, se guardato in termini percentuali, esso si allinea alla tendenza rilevata (v. figura n. 25).

⁽³⁾ Il 2007 reca un numero decimale. Ciò, in quanto in quell'anno la Corte ha emesso una sentenza contenente un capo di dispositivo che dichiarava la questione "in parte infondata e in parte inammissibile" e, dovendolo far diventare un numero, si è scelto di imputarne la metà alle inammissibilità e la metà alle infondatezze.

Figura n. 25 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra i capi di disp. che pronunciano l'inammissibilità di q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (e PP.AA.) e totale dei capi di disp. che decidono q.l.c. sollevate dal Governo/dalle Regioni (e PP.AA.)



Nella figura n. 25, il numero di capi di dispositivo di inammissibilità riportati dal Governo e dalle Regioni vengono rapportati al totale dei capi di dispositivo da ciascuno sollevati. Si badi bene: non al totale dei capi di dispositivo.

Il grafico conferma che le Regioni riportano sempre un dato peggiore del Governo. Non solo: la tendenza sembra acuirsi, per lo meno dal 2008 in poi, giungendo a una differenza media di circa 26 punti percentuali nel biennio 2009-2010.

Si può dire che una maggior soccombenza regionale (in punto di inammissibilità) sia fisiologica, per via di una persistente asimmetria fra Stato e Regioni, che pervade anche il nuovo Titolo V. Ci si riferisce alla circostanza che, nonostante sia stata eliminata la disparità fra Stato e Regioni in punto di controllo preventivo e successivo, si è mantenuta una diversa legittimazione quanto ai vizi denunciabili. Lo Stato, infatti, può invocare qualunque vizio di costituzionalità; le Regioni, invece, possono dedurre solo la violazione delle proprie attribuzioni costituzionali. Secondo l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale, questa regola si traduce nella massima, secondo cui "le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali non relative al riparto di competenze con lo Stato solo quando tale violazione comporti un'incidenza diretta o indiretta sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse" (sent. n. 270 del 2005).

È evidente che questa asimmetria è in grado di determinare un maggior numero di inammissibilità a carico delle Regioni piuttosto che dello Stato. Invero, l'errata invocazione da

parte loro di parametri estranei al Titolo V si risolve necessariamente in una inammissibilità, mentre per il Governo potrebbe anche dar luogo ad una non fondatezza.

A ciò aggiungasi che le Regioni spesso invocano parametri estranei al Titolo V solo *ad abundantiam*, ma la loro deduzione porta a pronunce di inammissibilità, per lo meno *in parte qua*.

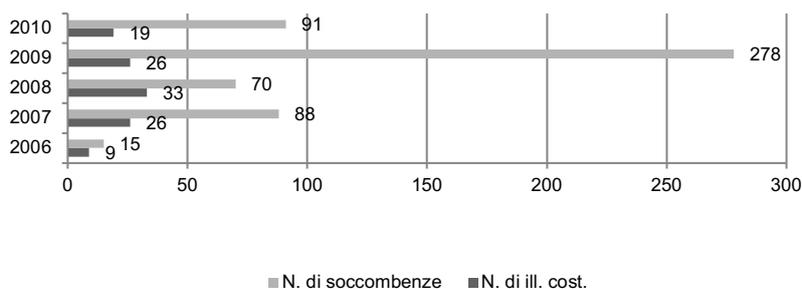
Al di là del dato normativo e della prassi appena riportata, che sono in grado di determinare una *performance* peggiore per le Regioni, vi è anche da dire che la Corte mostra un atteggiamento di maggiore “tolleranza” nei confronti del Governo ed è maggiormente incline a “sanare” i difetti dei suoi ricorsi, mentre con le Regioni la Corte adotta un atteggiamento di maggior rigore. Ciò, soprattutto, in riferimento ai contenuti necessari del ricorso e alla corretta posizione della questione di legittimità costituzionale, che è soggetta a regole molto stringenti ⁽⁴⁾.

4. Chi “vince” di più fra Stato e Regioni?

Cerchiamo ora di rispondere davvero alla domanda “chi vince e chi perde” in misura maggiore nel contenzioso fra Stato e Regioni, includendo anche i capi di dispositivo di fondatezza/non-fondatezza.

In primo luogo, vediamo cosa accade quando sono le Regioni e le Province autonome a ricorrere (v. figura n. 32).

Figura n. 32 - 2006-2010. Le Regioni e le PP.AA. come ricorrenti: numero dei capi di dispositivo (1) che dichiarano l'illegittimità costituzionale di norma statale (2) e di soccombenza



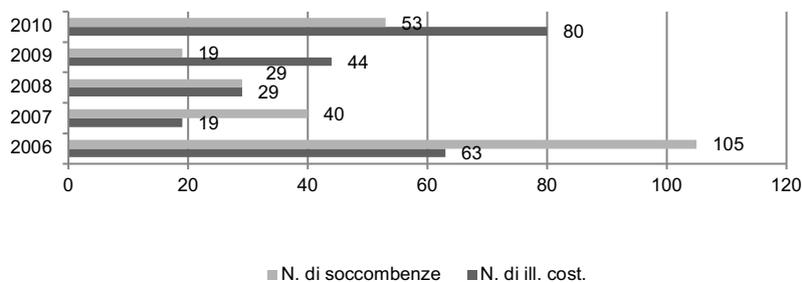
⁽⁴⁾ Sul punto, si rinvia alla versione completa della ricerca.

Nel grafico, la barra in alto indica il numero di capi di dispositivo con cui la Corte accoglie le q.l.c. proposte dalle Regioni (e che, conseguentemente, dichiarano l'illegittimità costituzionale di una disposizione statale). In quella in basso, vi sono, invece, le soccombenze, intendendosi per soccombenze le non fondatezze, le inammissibilità e le manifeste inammissibilità. In sostanza, quest'ultima barra indica i capi di dispositivo che fanno "perdere" le Regioni. Restano esclusi i capi di dispositivo che dichiarano la cessazione della materia del contendere e l'estinzione del giudizio, in quanto, sebbene normalmente soddisfattivi per il ricorrente, non determinano una "parte vincitrice" e una "parte perdente" in senso processuale.

Dalla figura è possibile dedurre che le Regioni, quando ricorrono contro le leggi statali, se arrivano ad ottenere una pronuncia (di rito o di merito), in quanto non "contrattano" fruttuosamente con il Governo, perdono più che vincere. Certo, il dato è fortemente distorto dal particolare esito dell'anno 2009, ma in ogni caso è legittimo cogliere questa linea di tendenza. Può anche osservarsi che, mentre nei primi tre anni considerati la *performance* degli accoglimenti è in miglioramento, negli ultimi due il numero di fondatezze riprende a scendere, nonostante il maggior numero complessivo di questioni sollevate.

Passiamo ora ad esaminare cosa accade quando è il Governo ad assumere questo ruolo processuale (v. figura n. 33, la cui elaborazione ha seguito gli stessi criteri indicati per la figura precedente).

Figura n. 33 - 2006-2010. Il Governo come ricorrente: numero dei capi di dispositivo (1) che dichiarano l'illegittimità costituzionale di norma regionale/provinciale (2) e di soccombenza



Dal grafico emerge che, nel corso del quinquennio, si afferma la tendenza del Governo a “vincere” più che “perdere”. Infatti, mentre nel 2006 sono di gran lunga di più le questioni di legittimità costituzionale da esso sollevate che non conoscono un buon esito, nel 2007 il gap si riduce, per poi appianarsi del tutto nel 2008, in cui vi è un pari numero di accoglimenti e di soccombenze. Nel 2009, proseguendo sulla falsariga del miglioramento, il Governo riporta più successi che insuccessi e il dato si consolida ancor più nel 2010.

Questi dati, anche se significativi, sono tuttavia espressi in valore assoluto. Non contengono, perciò, alcun confronto con il totale dei capi di dispositivo. Inoltre, riferendosi il grafico in visualizzazione solo al Governo e quello precedente solo alle Regioni, essi non comparano gli andamenti dell'uno e delle altre. Occorre, per entrambi questi fini, fare riferimento ai grafici che seguono.

Figura n. 34 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra capi di dispositivo che accolgono le q.l.c. proposte dalle Regioni (e PP.AA.)/dallo Stato e totale dei capi di dispositivo di provenienza regionale/statale

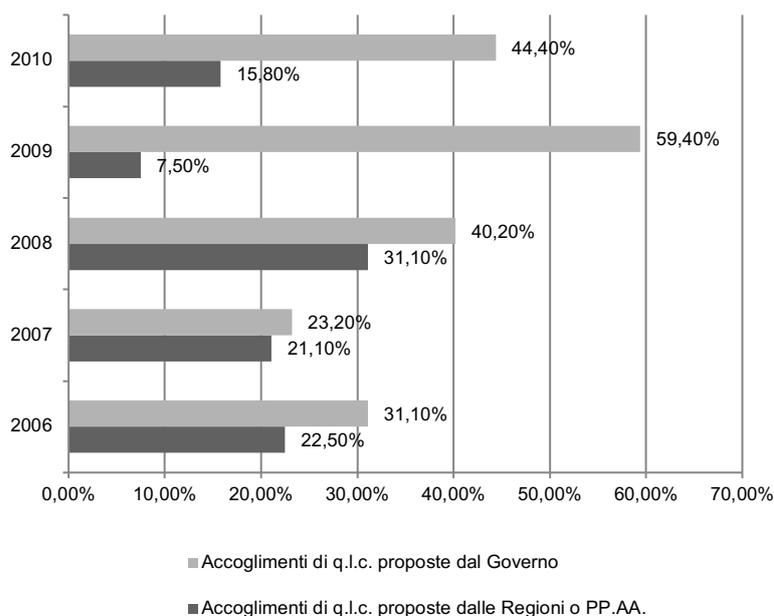
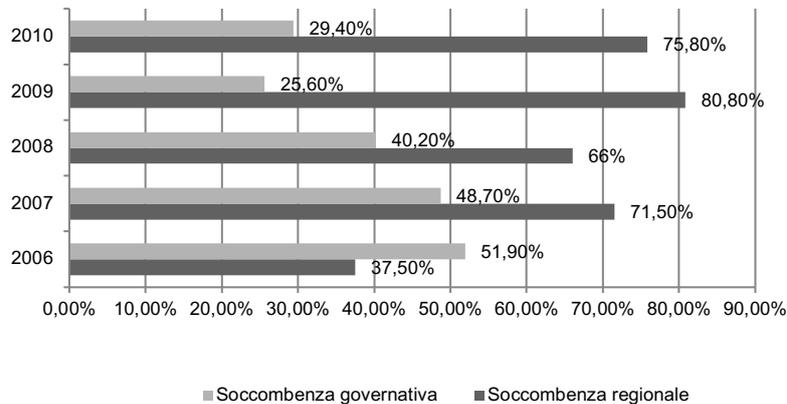


Figura n. 35 - 2006-2010: Rapporto percentuale fra capi di dispositivo di soccombenza regionale/statale e totale dei capi di dispositivo di provenienza regionale/statale



Il primo grafico (figura n. 34) compara le “vittorie” del Governo e quelle delle Regioni e lo fa in termini percentuali. La percentuale è, dunque, per l’uno e per l’altro versante, così ottenuta: numero di capi di dispositivo contenenti l’accoglimento della q.l.c. proposta / il totale dei capi di dispositivo cui hanno dato luogo i relativi ricorsi * 100.

Anzitutto, si può dire che il Governo è sempre riuscito ad ottenere più accoglimenti delle Regioni. A ciò aggiungasi che pure le pronunce di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio sono sostanzialmente soddisfattive per il Governo. Pronunce, di cui ora non stiamo tenendo conto, ma della cui incidenza percentuale si è già detto *supra*.

Peraltro, mentre la miglior *performance* governativa dei primi tre anni è “contenuta”, oscillando fra gli 8,6 punti percentuali del 2006, i 2,1 del 2007 e i 9,1 del 2008, la forbice si allarga enormemente negli anni successivi, con il picco del 2009, in cui lo scarto ammonta a quasi 52 punti percentuali.

Il secondo grafico (figura n. 35) mostra – come è intuibile – dati speculari a quelli dell’altro. E infatti può notarsi che, salvo per il 2006, la percentuale di soccombenze regionali supera quelle governative e la forbice si acuisce col passare del tempo. Questo significa che le Regioni “perdono” sempre di più e, invece, il Governo sta limitando i casi di non fondatezza e di inammissibilità.

Vi è da precisare, in punto di metodo, che il motivo per cui la somma di accoglimenti e soccombenze non è 100 è che continuiamo a non tener conto delle cessazioni della materia del contendere e delle estinzioni del giudizio.

Nella versione completa dello studio, viene anche svolta una comparazione fra accoglimenti e soccombenze per singola Regione, a cui si rinvia.

5. I motivi della “preminenza” del Governo nel giudizio in via principale

Da tutti i dati fin qui forniti si trae agevolmente la conclusione che il Governo mostra una migliore *performance* nel giudizio in via principale. Il che è la conseguenza della lettura che la Corte costituzionale ha dato del nuovo Titolo V, che è stata già esposta nelle relazioni precedenti.

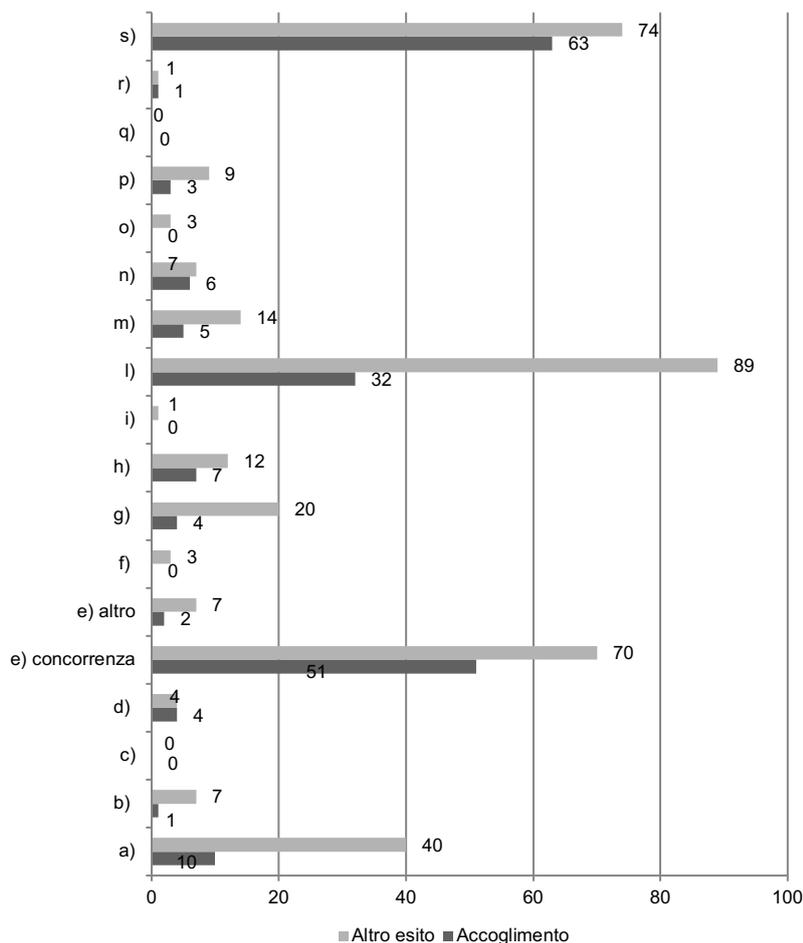
È stata, soprattutto, la lettura – favorevole allo Stato – data ad alcune materie da parte della Consulta che ha comportato che qualunque oggetto ad esse riconducibile venisse attratto nell’orbita di competenza dello Stato stesso. È chiaro che ci riferiamo, in prima istanza, alle materie c.d. trasversali. Anzi, lo stesso Governo tende ad impugnare prevalentemente sulla loro base, perché – evidentemente – ciò gli assicura un maggior margine di successo. Questo punto è stato oggetto di indagine da parte della ricerca svolta e ha condotto ai risultati che seguono ⁽⁵⁾.

In particolare, il grafico (figura n. 39) indica il numero di casi in cui, nel corso del quinquennio, il Governo ha invocato le proprie competenze legislative esclusive, specificando quante volte ciò ha determinato l’accoglimento della q.l.c. proposta o un qualunque altro esito ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ La ricerca raccoglie i dati relativi: (1) ai casi in cui il Governo ha invocato le competenze di cui all’art. 117, commi 2 e 3, ovvero altri parametri; (2) ai casi in cui le Regioni e le Province autonome hanno invocato le competenze di cui all’art. 117, commi 2, 3 e 4, ovvero altri parametri. In questa sede, andiamo, tuttavia, a mostrarne solo una parte.

⁽⁶⁾ Per il metodo seguito nella fase di raccolta dati, si fa rinvio all’esplicazione contenuta nella versione completa della ricerca.

Figura n. 39 - 2006-2010: Parametri di cui all'art. 117, c. 2, Cost. invocati dal Governo, con relativo esito



Tre sono le materie di competenza esclusiva statale a cui il Governo fa ricorso in maggior misura: da un lato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (lett. s) e la tutela della concorrenza (lett. e), classicamente ricomprese nell'ambito delle materie trasversali per via della loro connotazione finalistica e, dall'altro, l'ordinamento civile.

Non sembra presentare, invece, un grande rilievo quantitativo la lett. m), e cioè i livelli essenziali delle prestazioni, nonostante questo titolo competenziale abbia rivestito un'importanza centrale nella giurisprudenza della Consulta. Anch'essa viene normalmente definita una competenza trasversale, sebbene non indichi un fine. Al di là del dato quantitativo, la lett. m) è stata toccata dalla Corte in più occasioni di rilievo. Una delle sue più recenti applicazioni (sent. n. 10/10) ha, di fatto, intaccato il monopolio delle Regioni nelle politiche

sociali. Si trattava del caso della c.d. *social card*, la cui istituzione è stata ritenuta non invasiva della competenza regionale, poiché perseguiva il fine di alleviare situazioni di grave indigenza e, comunque, era giustificabile in ragione della congiuntura economica eccezionalmente negativa. Insomma: la crisi è in grado di impattare sul riparto di competenze.

Ritornando alla tutela della concorrenza, deve essere rilevato come essa permetta allo Stato di invadere molti ambiti materiali che potrebbero ritenersi ascrivibili (per lo meno anche) alla competenza generale regionale. Ad esempio, i lavori pubblici di interesse regionale, i servizi pubblici locali e le attività produttive (turismo, agricoltura, commercio, industria, artigianato).

Il quinquennio è caratterizzato da due pronunce della massima importanza in materia di tutela della concorrenza: la sent. n. 401/2007 e la sent. n. 325/2010.

La prima ha riguardato gli appalti e ha ricondotto tutta la fase dell'evidenza pubblica alla competenza statale esclusiva costituita dalla tutela della concorrenza, mentre la fase dell'esecuzione attiene all'ordinamento civile e, dunque, in ogni caso è di competenza esclusiva statale.

La seconda (sent. n. 325/2010) limita fortemente la pretesa di disciplina regionale in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. La Corte è perentoria nel dire che la questione vada ricondotta alla lett. e) dell'art. 117 Cost. Precisa, peraltro, che "la competenza statale viene a prevalere" sulle altre coinvolte.

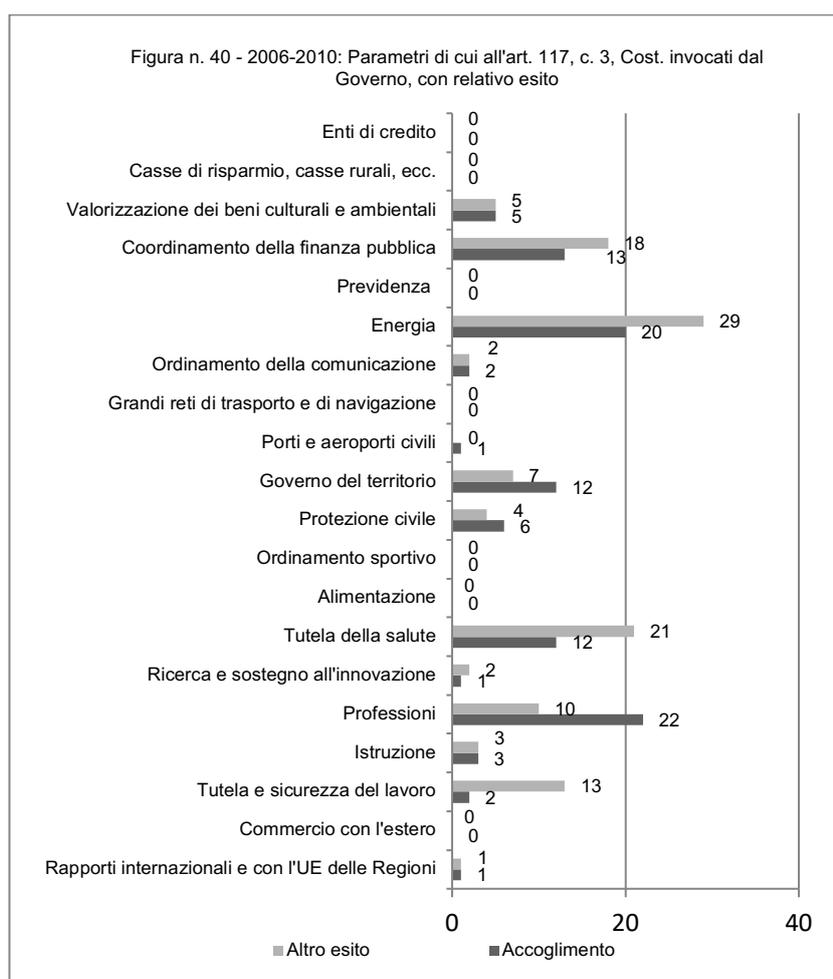
Questo inciso ci dà modo di svolgere un'ulteriore considerazione: esso, infatti, fa riferimento al criterio della prevalenza della materia, che - nel corso del quinquennio - viene spesso utilizzato dalla Corte. Criterio, questo, che postula che, qualora sia possibile ricondurre il "nucleo essenziale" di una disciplina ad una specifica materia, quest'ultima debba ritenersi prevalente rispetto alle altre coinvolte. Con la conseguenza che il titolare della competenza prevalente può incidere - con la propria disciplina - anche sulle altre coinvolte.

Il criterio della prevalenza della materia, nonostante sia suscettibile di applicazione sia per le competenze statali che per quelle regionali, nella giurisprudenza della Corte è stato utilizzato solo a favore dello Stato. Inoltre, la prevalenza della materia è stata molto spesso pronunciata in riferimento a competenze trasversali, accentuando la centralizzazione. Mentre, infatti, la lettura di un titolo competenziale come "trasversale", dovrebbe lasciare integri i titoli competenziali delle Regioni, per lo meno in termini di maggior tutela, la lettura dello stesso alla luce del criterio della prevalenza della materia è in grado di escludere altri interventi normativi (in riferimento a quell'oggetto su cui il rapporto di prevalenza è stato dichiarato).

Anche la tutela dell'ambiente, che è un'altra competenza trasversale, ha avuto un'importanza centrale nel corso del quinquennio. Ad essa sono stati ricondotti molteplici ambiti materiali in cui si intrecciano competenze regionali, come ad esempio il governo del territorio. Sono così state ricondotte alla competenza esclusiva statale - tra l'altro - la gestione dei rifiuti, le valutazioni ambientali, le disposizioni in materia di inquinamento e difesa del suolo.

La tutela dell'ambiente ha, altresì, assunto rilevanza sulla questione del ritorno al nucleare dell'Italia. Progetto, questo, poi accantonato per via dell'esito del *referendum* del giugno 2011. La Corte si è occupata del ritorno al nucleare, *in primis*, con la sent. n. 278/2010 (e poi con la

sent. n. 33/2011). Secondo la pronuncia, i rifiuti radioattivi sono da ricondurre alla competenza esclusiva statale “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, mentre, con riguardo agli impianti di produzione, un giudizio di prevalenza ha condotto ad indicare come prioritaria la materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. Questo inciso sull’energia ci dà modo di passare all’illustrazione dei dati relativi all’invocazione – da parte del Governo – delle materie di potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni (v. figura n. 40).



La competenza in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” risulta essere la più invocata – nell’ambito delle potestà concorrenti – nei ricorsi introduttivi governativi. Invocazione, che porta lo stesso Governo ad un notevole numero di accoglimenti. Il contenzioso, oltre che sul nucleare, si è sviluppato nel quinquennio sulle energie rinnovabili

e sul d.lgs. n. 387/2003. In particolare, nel corso del periodo considerato si è vissuto un periodo di incertezza, in quanto si è tardato nell'emanazione delle linee-guida per il corretto inserimento degli impianti. Solo in attuazione di tali linee guida, infatti, le Regioni avrebbero potuto procedere all'indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Nelle more, alcune Regioni si sono dotate di normative restrittive, che sono state ritenute dalla Corte incostituzionali, in quanto le Regioni avrebbero potuto procedere in questo senso solo previa formulazione delle linee-guida in Conferenza Unificata.

Dal grafico emerge anche una frequente invocazione delle materie "professioni", "tutela della salute" e "coordinamento della finanza pubblica".

La prima ha anche determinato più vittorie che soccombenze per il Governo. Le pronunce di accoglimento sono tutte dovute alla violazione del principio fondamentale, secondo cui è riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi. Le Regioni hanno, infatti, tentato in numerose occasioni di sostituirsi allo Stato nella creazione di figure professionali, spaziando dagli esercenti le discipline bio-naturali per il benessere alla musicoterapica, fino al registro degli amministratori di condominio. Tutte norme, queste, che hanno incontrato la scure della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica sono pure qualificabili come materie trasversali. La trasversalità della tutela della salute emerge sin dalla sua denominazione, perché la presenza del termine "tutela" già di per sé è idoneo ad indicare la vocazione funzionale della competenza. La trasversalità, unita ad una interpretazione estensiva dei principi fondamentali della materia, ha giovato al Governo in più occasioni, come emerge dal grafico. Soprattutto, ha inciso su diverse questioni inerenti al conferimento degli incarichi dirigenziali nel settore della sanità pubblica, in quanto la Corte ha ritenuto che le norme organizzative si pongano in rapporto di mezzo-fine con la tutela della salute. Perciò possono essere intese come principi fondamentali della materia, la cui posizione spetta, dunque, allo Stato.

Vi è, poi, da rilevare la *vis* espansiva della competenza costituita dal coordinamento della finanza pubblica, che incide tanto - e ragionevolmente - sull'autonomia di spesa delle Regioni sottoposte a piani di rientro dai disavanzi nel settore sanitario, quanto sulla generalità dei titoli competenziali regionali. Incide persino sull'organizzazione amministrativa regionale, che è una tipica competenza residuale regionale. Esito, questo, che verrà di sicuro ulteriormente accentuato dalla riformulazione del comma primo dell'art. 119 Cost. a seguito della Legge Cost. n. 1/2012. Inoltre, la competenza ora in parola ("coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione dei bilanci pubblici") è, in virtù della stessa legge, passata parzialmente alla competenza esclusiva statale ("l'armonizzazione dei bilanci pubblici").

Ma, al di là degli esiti futuri, si possono sin da subito elencare delle decisioni in materia di coordinamento della finanza pubblica che hanno fortemente inciso sulla autonomia regionale e, in particolare, sulla sua competenza in materia di organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali. Pensiamo alla sent. n. 159/2008, che ritiene legittimo che lo Stato preveda che le Regioni debbano provvedere alla riduzione degli oneri degli



organismi politici e degli apparati amministrativi, oppure alla sent. n. 237/2009, in cui la Corte non accoglie le censure svolte avverso la normativa statale che andava a prevedere la riduzione delle Comunità montane e, comunque, in generale ad una lunga serie di pronunce che ritiene costituzionalmente legittimo che lo Stato implementi forme di controllo sulla finanza delle Regioni (e, soprattutto, delle Aziende Sanitarie).

6. Conclusioni

Le conclusioni principali che si possono trarre dallo studio svolto sono due.

Anzitutto, come ci hanno mostrato i grafici esposti inizialmente, si può dire che il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni occupa molto l'attività della Corte costituzionale. A questo proposito, uno degli strumenti adottabili per ridurlo almeno in parte potrebbe essere la trasformazione del Senato in Camera delle Regioni. In quel caso, le Regioni parteciperebbero all'esercizio della funzione legislativa a livello statale e, quindi, probabilmente sarebbero meno inclini ad impugnare. Anche se vi è da dire che, poiché la legittimazione ad impugnare gli atti statali aventi forza di legge compete ad ogni singola Regione, non si può escludere che i contenziosi potrebbero essere promossi dalle Regioni dissenzienti.

In secondo luogo, abbiamo rilevato che la *performance* regionale nel contenzioso costituzionale Stato-Regioni è peggior di quella del suo antagonista. E ciò è espressione di una ricentralizzazione del regionalismo italiano, già in atto da tempo, ma il cui processo ha subito una grande accelerazione sotto la spinta della grave crisi economica che ha colpito il Paese. Essa si è dimostrata capace di impattare sul riparto delle competenze fra Stato e Regioni. Si è visto, ad esempio, il caso della *social card*, per quanto riguarda i livelli essenziali delle prestazioni. Tuttavia, il precipitato fondamentale della crisi sul riparto delle competenze è senz'altro costituito dai vincoli derivanti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica.