

I rapporti “esterni” della Regione Calabria: il sistema conferenziale e il contenzioso costituzionale*

di Anna Margherita Russo **
(5 ottobre 2012)

(in corso di pubblicazione in: A. Spadaro e C. Salazar, a cura di,
Lineamenti di diritto regionale della Calabria, Torino, G. Giappichelli, 2012)

SOMMARIO: 1. Introduzione: struttura dell'analisi. – 2. Le relazioni intergovernative della Regione Calabria: il “sistema delle Conferenze” tra dimensione verticale e orizzontale. La “sleale collaborazione” – 2.1. La Regione Calabria e il sistema delle Conferenze. – 2.1.1. *La “cooperazione pseudo-bilaterale” della Regione Calabria: quando l’emergenza si fa virtù* – 3. Il contenzioso costituzionale: uno sguardo d’insieme. – 3.2. *Il contenzioso costituzionale della Regione Calabria dopo la riforma del Titolo V Cost.: una scelta di metodo*

1. Introduzione: struttura dell'analisi

Il “sistema relazionale esterno” nella Regione Calabria costituisce una dimensione specifica all’interno del ‘modello’ generale di “regionalismo ‘relazionale”¹ verso cui sembra orientata la novellata Carta costituzionale. Si tratta di un ‘paradigma’ focalizzato sul soggetto regionale e caratterizzato da alcuni tratti fondamentali quali ‘partecipazione’, ‘negoiazione’, ‘volontarietà’, ‘eventualità’, fondato “sull’equiordinazione dei soggetti partecipanti e, dunque, sull’assenza di uno schema gerarchico predeterminato”². Attraverso questa ottica ‘relazionale’ è possibile rinvenire il *quid novi* delle disposizioni costituzionali novellate che a partire dall’art. 114 Cost. – “carta di identità del nuovo sistema costituzionale” a ‘cerchi concentrici’³ in cui convergono i due ‘spiriti’ federalista e municipalista⁴ – delineano un “sistema

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ L’intuizione in merito all’esistenza di un nuovo modulo di organizzazione regionale dello Stato, il cd. “regionalismo relazionale” o “governo delle reti”, si deve alla interessante ricostruzione operata da Toniatti nell’analisi del ‘nuovo’ ordinamento regionale emerso all’indomani della riforma costituzionale del Titolo V. Una prospettiva che adottiamo in questo lavoro come ‘lente interpretativa’ di un più vasto fenomeno di regionalismo europeo a partire, chiaramente, dal regionalismo italiano. In tal senso si veda R. TONIATTI, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Il ‘nuovo’ ordinamento regionale: competenze e diritti*, a cura di S. Gambino, Milano 2003.

² R. TONIATTI, *Op. ult. cit.*, 168 ss.

³ Espressione con la quale Olivetti definisce il novellato art. 114 Cost. Secondo l’A., infatti, tale norma può a buon diritto essere considerata alla “vera ‘carta d’identità’ del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali” poiché rimanda all’idea di una “statualità che nasce dal basso, dal livello di governo ‘più vicino’ al cittadino (il comune) e si svolge progressivamente in enti territoriali di maggiori dimensioni, disposti come cerchi concentrici”. M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi-M. Olivetti, II ed., Torino 2003, 40 s.

⁴ Come rileva Olivetti “mentre si riconosce pari dignità ai diversi enti territoriali autonomi, pur senza escludere le differenze di competenza e di tutela costituzionale esplicitate dagli articoli successivi, si riconosce il peso che, pur in uno Stato a regionalizzazione rafforzata, presenta la tradizione municipalista italiana”. M. OLIVETTI, *Op. ult. cit.*, 43. Su tale tematica di veda in particolare R. BIFULCO, *La forma della Repubblica: il titolo della parte*

interistituzionale a rete” caratterizzato dal “passaggio da un autonomismo derivato di tipo gerarchico e piramidale ad uno relazionale”⁵. Tuttavia, a più di dieci anni dall’entrata in vigore della riforma costituzionale del Titolo V, tale impostazione risulta essere ancora un ‘obiettivo’ più che un ‘fatto’, soprattutto alla luce di quello che possiamo definire il “diritto costituzionale della crisi”⁶, a seguito della crisi economico-finanziaria in atto a livello internazionale.

L’analisi effettuata in questo capitolo verrà condotta attraverso lo studio del sistema di raccordo regionale sia nella dimensione verticale (rapporti con lo Stato) sia in quella orizzontale (rapporti con le altre Regioni) evidenziando le peculiarità, in positivo e in negativo, della Regione Calabria. In particolare, la scelta metodologica di inserire il contenzioso costituzionale all’interno del “sistema relazionale” si deve alla natura ‘sistemica’ – e non solo ‘a-dialogica’ – dei conflitti costituzionali⁷.

Il lavoro presenta due parti principali in ognuna delle quali la riforma costituzionale del Titolo V (l.c. n. 1/1999; l.c. n. 3/2001) è assunta come momento (ipotetico) di ‘cesura’ tra un “prima” e un “dopo” nel quadro delle relazioni esterne del sistema regionale.

La prima parte è dedicata all’analisi delle relazioni intergovernative della Regione Calabria nelle sedi organico-istituzionali rappresentate dalle Conferenze. Si esaminerà, dunque, il ruolo della Regione (in termini di partecipazione e ‘peso’) all’interno del circuito verticale (Conferenza Stato-Regioni) e di quello orizzontale (Conferenza delle Regioni).

seconda della Costituzione e l’art. 55, in AA.VV., La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali della XIII legislatura, a cura di V. Atripaldi-R. Bifulco, Torino, 1997.

⁵ Così G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, 5/2003, 708 ss.

⁶ A. CANTARO, “Crisi costituzionale e diritto costituzionale della crisi”, relazione tenuta al convegno *Costituzionalismo – Costituzione – Interpretazione costituzionale*, Cassino, 17 e 18 maggio 2012. Con tale espressione facciamo riferimento alle misure legislative e costituzionali sulla sostenibilità e i limiti dell’indebitamento pubblico adottate in adeguamento agli accordi stabiliti sul piano internazionale ed europeo. Così la riforma costituzionale sul “pareggio di bilancio” adottata con legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, o, in ambito comparato, la riforma dell’art. 135 della costituzione spagnola, adottata il 27 settembre del 2011, che rinvia ad una successiva legge organica la fissazione del deficit strutturale massimo consentito allo Stato e alle regioni; il progetto di legge costituzionale “relatif à l’équilibre des finances publiques”, approvato dal Parlamento francese il 13 luglio del 2011 ancora in attesa di completare il suo *iter* mediante un’approvazione referendaria o da parte del Congresso. Si veda, inoltre, la *Föderalismusreform II* tedesca del 2009, che aveva emendato diversi articoli della *Grundgesetz* nella parte relativa ai rapporti finanziari tra *Bund* e *Länder*. Si tratta di provvedimenti nazionali adottati sulla scia delle misure introdotte da: il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria; il c.d. “*Six pack*” (in riforma dell’EU Stability and Growth Pact, tali interventi normativi incidono sia nell’ambito della *Fiscal policy* che in quello relativo alle *Macroeconomic imbalances*); l’*European Financial Stability Facility* (sostituito da luglio 2012 dall’*European Stability Mechanism*). Per maggiori approfondimenti si rimanda al Dossier sul “Principio del pareggio di bilancio”, pubblicato su www.astrid.eu, e, da ultimo, a F. FABBRINI, *The Fiscal Compact, the “Golden Rule” and the Paradox of European Federalism, working paper “Gruppo di riflessione CSF-IAI sul Fiscal Compact”*, Torino - Vigna di Madama Reale 4 maggio 2012. Con riferimento alla legislazione regionale della Calabria, relativa ai vincoli di spesa imposti dal patto di stabilità, vedi la L.R. n. 47/2011.

⁷ Sul concetto generale di “conflitti sistemici”, si v. G. REUTEN, M. WILLIAMS, *The Necessity of Welfare: The Systemic Conflicts of the Capitalist Mixed Economy*, in *Science & Society*, 57(4)/1993-1994, 420 ss. Sulla funzione ‘sistemica’ dei conflitti costituzionali, anche se con riferimento al rapporto con l’ordinamento europeo, si v., inoltre, G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo*, Roma, 2011, 218 ss.

Nella seconda parte, complementare alla prima, si analizza il rapporto ‘conflittuale’ con lo Stato. Si prenderanno in esame i ricorsi di legittimità costituzionale promossi dallo Stato avverso le leggi della Regione Calabria e da quest’ultima nei confronti di leggi statali e i conflitti di attribuzione provenienti da entrambe le parti (Stato e Regione Calabria). Dopo una breve ricostruzione storica del quadro ‘conflittuale’, l’analisi si concentrerà sul periodo immediatamente successivo alla Riforma costituzionale del 2001 fino ad arrivare alla fase attuale. Una selezione di *leading cases* ci consentirà di capire se, come e in quali ambiti è aumentata (diminuita) la ‘conflittualità’ Stato-Regione Calabria, individuando i settori maggiormente sensibili agli equilibri competenziali nella relazione tra i due soggetti istituzionali.

2. *Le relazioni intergovernative della Regione Calabria: il “sistema delle Conferenze” tra dimensione verticale e orizzontale. La “sleale collaborazione”⁸*

Gli strumenti stabili di cooperazione interistituzionale “in grado di connotare maggiormente in senso cooperativo le relazioni intergovernative tra livello statale e livelli regionali”⁹ – e tra questi e il livello locale – costituiscono una ‘sostanza’ senza ‘forma’ (costituzionale). D’altra parte, come l’esperienza comparatistica ci mostra¹⁰, “le formule e i meccanismi cooperativi nascono per di più al di fuori del quadro costituzionale formale, sulla base, appunto di determinati presupposti che favoriscono lo sviluppo di tali forme cooperative”¹¹. I raccordi tra i livelli governativi divengono fondamentali soprattutto laddove manca una reale Camera parlamentare di rappresentanza territoriale, sicché, specie in quest’ultimo caso, le relazioni assumono natura di organismi ‘meta-rappresentativi’ oltre che di strumenti predisposti ad un fluido funzionamento del sistema generale. Così nel caso italiano, dove il cd. “sistema delle Conferenze” rappresenta l’esempio più evidente di ‘costruzione legislativa di *relais*’ di cui l’ordinamento è andato attrezzandosi.

La “Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano” (CSR), la “Conferenza Stato-Città e Autonomie locali” (CSAL) nonché la “Conferenza Unificata”¹² (CU), costituiscono i tre grandi pilastri del sistema di raccordo verticale preordinato ad una ‘ricomposizione’ dei diversi soggetti

⁸ I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 531.

⁹R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova 1995, 291.

¹⁰ Nei sistemi composti la presenza di strumenti di connessione intergovernativa – tanto in sistemi dotati di apposite sedi istituzionali di rappresentanza territoriale che in quelli privi di un ‘canale’ diretto espressione delle autonomie territoriali – è assai diffusa. Così in Canada, negli Usa, in Belgio ma anche in Germania o in Spagna, ordinamenti in cui il sistema di raccordo differisce in merito alla natura e soprattutto alle funzioni, aspetti direttamente connessi alla presenza o meno di un ‘Senato federale’. Sul tema si veda E. CECCHERINI, *La collaborazione fra Stato ed enti territoriali negli Stati composti dell’Unione europea*, in *Cuestiones Constitucionales*, 18/2008, 39 ss. Interessante, soprattutto con riferimenti al peculiare sistema conferenziale italiano ‘a tre punte’, è il caso danese caratterizzato da una ‘cultura del consenso’ che ha permesso lo sviluppo di una prassi negoziale governo-enti locali fondata sull’accordo. Dunque, non consultazioni o mera emissione di pareri ma ‘Accordi comuni’ tra le parti preventivi rispetto agli interventi legislativi e amministrativi del Governo che consentono una più incisiva partecipazione degli enti locali al *decision-making* statale. Si veda A. PITINO, *Tecniche di cooperazione tra enti locali e governo centrale negli Stati Scandinavi*”, in *Amministrare*, 1/2005.

¹¹ Così R. BIFULCO, *Cooperazione e separazione nel titolo V*, in AA. VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., 267.

territoriali in quelle 'zone grigie' o di *overlapping* di interessi e funzioni difficilmente distinguibili e/o separabili. In tal senso, possiamo considerare tale sistema "una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione" (SCC n. 401/2006) in quanto "al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse" (SCC n. 31/2006). La *ratio* istitutiva della cooperazione organica verticale era orientata principalmente a mitigare la forte conflittualità Stato-regionale¹³. Solo in una successiva fase – corrispondente al cd. 'federalismo amministrativo' prodotto dalle "leggi Bassanini" (l. n. 59/97 e successivi decreti attuativi) – le Conferenze assumono un più netto profilo di sede di confronto e di negoziazione politica tra le diverse parti del sistema. Concentrandoci soprattutto sulla CSR, istituita come '*third level*' accanto a Stato e Regioni¹⁴, il suo peculiare ingresso nell'ordinamento si riflette – in senso limitativo – sulla 'natura' e sulle 'garanzie' di cui esso dispone dal momento che il potere 'di nascita e di morte' viene attribuito unicamente al soggetto statale¹⁵. La mancanza di una 'voice regionale' si riverbera nella 'fisionomia' centralistica dell'organo, derivante da un '*background*' cooperazionistico ambivalente in cui "confluiscono almeno due concezioni della collaborazione tra Stato e Regioni", ovvero un 'protezionismo' collaborativo di stampo governativo ed una collaborazione fondata su un "rapporto di parità negoziale"¹⁶. Caratterizzata da una "variabilità zoppa"¹⁷ con riferimento ai membri che la compongono¹⁸ e da una dimensione organizzativa che lascia pochi dubbi circa la prevalenza della componente statale¹⁹, la CSR si presenta piuttosto, quale "organo in cui si verifica che il punto di vista regionale sia compatibile con quello statale"²⁰. La Conferenza, dunque, nella versione 'singola' ed 'unificata', viene delineata come "co-normatore accanto al Governo" e "co-autrice dell'indirizzo

¹² La Conferenza Unificata costituisce la sede di raccordo delle 'tre gambe' dell'ordinamento territoriale in cui "si fronteggiano e dialogano veramente tutti i «governi» che a diverso titolo concorrono a «governare» il sistema italiano complessivo". Cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 480.

¹³ In effetti, la "Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano" è stata istituita in via amministrativa con d.P.C.M. 12 ottobre 1983, integrato da frammentarie disposizioni delle leggi nn. 400/1988 e 86/1989 ma legislativamente 'legittimata' soprattutto a seguito del D.lgs. n. 281/1997 in attuazione della delega contenuta nella l. n. 59/1997. Le altre due, invece sono di più recente istituzione, in particolare la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali viene istituzionalizzata dal d.P.C.M. 2 luglio 1996 mentre La Conferenza Unificata risultante dalla commistione delle Conferenze sopra citate viene prevista dal d.lgs. n. 281/1997.

¹⁴ Così emerge dalla sent. n. 116 del 1994 della Corte costituzionale dove si afferma che la «Conferenza [...] lungi dall'essere un organo appartenente all'apparato statale o a quello delle Regioni (e delle Province autonome) e deputato a manifestare gli orientamenti dell'uno e/o delle altre, è la sede privilegiata del confronto e della negoziazione politica fra lo Stato e le Regioni (e Province autonome) [...] al fine di favorire il raccordo e la collaborazione tra fra l'uno e le altre».

¹⁵ Sent. Corte cost. n. 408/1998.

¹⁶ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 5/2000, 858 s.

¹⁷ Come rilevato da F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in AA.VV., *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paletti*, a cura di A. D'Atena, P. Grossi, Milano, 2003, 656.

¹⁸ Accanto ai soggetti 'permanenti' – Presidente del Consiglio dei Ministri e Presidenti delle Regioni – è previsto un numero variabile di ministri e rappresentanti dell'amministrazione statale ma non anche la presenza di rappresentanti delle amministrazioni regionali.

¹⁹ La Conferenza Stato-regioni è "istituita presso la presidenza del Consiglio dei Ministri" (art. 12, 1° c., l. n. 400/1988) ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (art. 12, 2° c., l. n. 400/1988).

²⁰E. CECCHERINI, *La collaborazione fra Stato...*, cit., 222 s.

politico”²¹, funzioni che hanno contribuito a confermare la natura di ‘organo paracostituzionale’²². Lo stesso giudice costituzionale, in assenza di alternativi raccordi di tipo legislativo tra Stato e Regioni – anche in ragione della ‘timida’ e ‘pasticciata’²³ previsione di apertura della “Commissione parlamentare per le questioni regionali” ai rappresentanti delle Regioni e degli enti locali, ai sensi dell’art. 11 della l.c. 3/2001, priva di attuazione – ha puntato sulle Conferenze come organi in cui si sostanzia e si garantisce la leale collaborazione tra le diverse componenti della Repubblica. D’altra parte, la mobilità dei confini competenziali, derivante dal testo costituzionale riformato, ha incrementato ancora di più la rilevanza della funzione di raccordo intergovernativo svolta dalla Conferenza in una sorta di “modello circolare” in cui non solo la legge ma lo stesso giudice costituzionale rimanda allo strumento delle intese – nella versione ‘soft’ o ‘hard’ a seconda dei casi – “vincolando la successiva attività di produzione legislativa in un indeterminabile gioco di specchi”²⁴. Il filone giurisprudenziale della cd. “attrazione o chiamata in sussidiarietà” della funzione legislativa – inaugurato dalla Corte con la SCC n. 303/2003 e successiva 6/2004 – nel considerare le materie trasversali “teatro”²⁵ della leale collaborazione, incrementa la funzione delle Conferenze definite “una delle sedi più qualificate per l’elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione” (SSCC nn. 242/2005, 201 e 401 del 2007). Entrando all’“interno” del sistema, ovvero nelle prassi consolidate della cooperazione, emerge non solo la progressiva “scissione tra i luoghi dei “contenuti” della concertazione e i luoghi della “formalizzazione” della concertazione conseguita” ma anche la difficoltà di quest’ultima a “mantenersi nei luoghi canonici, vale a dire nel sistema delle Conferenze”²⁶. Se guardiamo alla prassi di funzionamento delle Conferenze rileviamo come il circuito verticale della cooperazione si saldi perfettamente con quello orizzontale, in linea a quanto avviene nel panorama comparato nei sistemi decentrati cooperativi. La ‘contrattazione’ della formazione dell’ordine del giorno – formalmente rimessa al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro delegato, ai quorum strutturali e funzionali con i quali si decide in CSR; dal dato relativo alla bassa presenza delle Regioni in CSR, all’organizzazione interna dei lavori – tanto la CSR che la CU sono strutturate in gruppi di lavoro misti integrati da rappresentanti delle amministrazioni statali, regionali e locali –, la prassi di stabilire un calendario semestrale delle convocazioni (formalmente rimessa alla discrezionalità del Governo) e la configurazione dei tavoli tecnici come sede deputata alle trattative sugli atti²⁷ sono solo alcune delle diverse trasformazioni realizzatesi sul piano sostanziale senza per questo cambiare la disciplina normativa delle Conferenze (è ancora in itinere l’istituzione della *Conferenza della Repubblica*)²⁸. Tuttavia, il dato

²¹ I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni...*, cit., 882 ss. Si v. l’art. 2, D.Lgs. n. 281/1997

²² In tal senso P. CIARLO, *Il Parlamento, Governo e fonti normative*, in AA.VV., *La Riforma costituzionale*, Atti del Convegno di Roma 6-7 novembre 1998, Padova, 1999, 375.

²³ G. FALCON, *Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 1/2003, 3.

²⁴ S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008, 282 s.

²⁵ F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni* 6/2009, 1189.

²⁶ G. CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi “verticali” ed “orizzontali”*, in *federalismi.it*, 19/2009, 16.

²⁷ G. CARPANI, *La collaborazione strutturata...*, cit., 8.

²⁸ Si tratta del disegno di legge delega per l’istituzione e la disciplina della Conferenza della Repubblica, approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta n. 141 del 9 giugno del 2011, a seguito del parere positivo espresso dalla CU il 25 maggio 2011, preceduto, come da prassi, da un incontro politico tra i vertici della CR,

che richiama l'attenzione, in tale quadro di evoluzione informale, è il rilevante ruolo acquisito dalla concertazione orizzontale delle Regioni mediante la Conferenza delle Regioni²⁹ (CR). Il progressivo consolidamento di tale foro – sulla scorta del modello statunitense della *National Governors' Association*³⁰ (ma anche del *Council of States Governments*) e della *Ministerpräsident-Konferenz* in Germania – è avvenuto in assenza di uno specifico riconoscimento normativo (unico dato formale è il regolamento interno del 2005). La CR ha funzionato da tavolo di raccordo preliminare tra le Regioni per la formazione di posizione condivise sui provvedimenti promossi dal Governo, dal Parlamento e dalle istituzioni europee, spingendo ulteriormente verso una omogeneizzazione degli interessi tra i soggetti regionali sicché, in sede di Conferenza Stato-Regioni – le cui sedute sono sempre successive a quelle della CR – le Regioni vengono 'rappresentate' dal presidente della CR che funge da 'portavoce' della posizione emersa in sede di raccordo 'presidenziale'. Non solo l'istruttoria tecnica preliminare alla formazione della posizione regionale sempre più spesso si realizza al di fuori delle strutture serventi la CSR (gli uffici di segreteria), ovvero attraverso un complesso processo interno alla Conferenza delle Regioni, ma la prassi più recente ha visto affermarsi diverse modalità di approvazione di atti negoziali in cui "le regioni, per il tramite della Conferenza delle Regioni, stipulano direttamente con i ministri o i ministeri, accordi, protocolli che potrebbero/dovrebbero essere sanciti dalla Conferenza Stato-regioni"³¹. Come risulta dai dati raccolti dall'ufficio stampa della CR, la pratica dei Protocolli d'intesa, degli Accordi quadro o di programma costituisce un fenomeno ormai sedimentato. Da ultimo, a sancirne la piena visibilità istituzionale, è la stessa Corte costituzionale che, in una recente pronuncia in cui declina in senso 'irrituale' il principio di leale collaborazione³², ritiene soddisfatto il vincolo di collaborazione pur se realizzato al di fuori della sede a ciò deputata, ovvero la CR e non la CU (SCC n. 33/2011).

2.1. La Regione Calabria e il sistema delle Conferenze.

Lo Statuto calabrese non contiene espliciti riferimenti alla partecipazione delle Regione al sistema delle Conferenze; gli unici ambiti in cui viene menzionato il principio di collaborazione riguardano, infatti, gli obiettivi della Regione (art. 2, c. 2, lett. t) St. Cal.) – con riferimento alle "altre Regioni italiane, particolarmente con quelle finitime e del Mezzogiorno, o con enti territoriali di altri Stati" –; i rapporti con

dell'UPI e dell'ANCI con il Ministro per i rapporti regionali. Il d.d.l. consta di un unico articolo contenente i principi e i criteri direttivi che dovranno guidare i successivi decreti delegati nella disciplina puntuale della Conferenza della Repubblica.

²⁹ La Conferenza delle Regioni è un organo nato in maniera 'informale' attraverso cui si stabilizzano le riunioni periodiche che avvenivano tra i Presidenti delle Giunte regionali a partire dagli anni '80. Rintracciarne una 'nascita giuridico-formale' è impresa assai ardua poiché, se da un lato, non esiste alcun atto normativo che la istituisce e la disciplina, dall'altro, l'appoggio al Centro interregionale di studi e documentazione (Cinsedo) per gli aspetti logistici e organizzativi ha prodotto una certa 'confusione' in merito ad una erronea sovrapposizione della Conferenza in parola con il Centro studi. Su tale tematica si v. G. CAPRIO, G. PAVESE, *Autonomie: la lunga marcia per le riforme*, in *Guida agli Enti locali*, 19/2004.

³⁰ *A Governor's Guide To NGA*, in www.nga.org, 2010 e la pagina web www.csg.org.

³¹ Cfr G. CARPANI, *La collaborazione strutturata...*, cit., 17.

³² A. DANESI, *La Corte alle prese con una nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione "irrituale" (note a prima lettura margine di Corte cost., sent. n. 33/2011)*, su federalismi.it, 2 marzo 2011.

gli Enti locali (artt. 46, c.2. e 48, c. 1 St. Cal.); le autonomie funzionali (art. 55 St.Cal.).

D'altra parte, valutare il ruolo di una singola Regione, nel nostro caso la Regione Calabria, nelle sedi di cooperazione verticale e orizzontale non è certamente facile; a partire dalla sede di negoziazione e concertazione politica tra le diverse regioni – la Conferenza delle Regioni – l'obiettivo è il raggiungimento di una posizione comune tra le diverse parti coinvolte nel 'gioco' cooperativo; ciò al fine di esercitare un maggiore 'potere contrattuale' nella sede di confronto con lo Stato – la CSR –. Dagli atti adottati in sede di CSR risulta, infatti, la posizione assunta dalla Conferenza in quanto tale e non le singole posizioni o il 'peso' esercitato da ogni singola Regione. Inoltre, la strutturazione del confronto politico tra i soggetti statale e locali si muove, da un lato, secondo la dinamica "interessi territoriali-interessi statali", dall'altro, non è estraneo alla linea "maggioranza-opposizione". È emblematico, in tal senso, il parere emesso dalla Conferenza unificata sul d.d.l. costituzionale sulla cd. '*devolution*'³³, dove sei Regioni diedero parere negativo mentre le restanti undici, tra cui Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Calabria, espressero un parere positivo³⁴. In tal caso, tra i vari *cleavages* presenti in Conferenza ha prevalso il 'colore politico' più che l'interesse territoriale³⁵. Partendo dalla CR, un più chiaro ruolo delle singole Regioni è visibile solo a partire dall'adozione del Regolamento interno nel 2005 che, in risposta alla precisa finalità di assicurare efficienza all'attività della Conferenza e di accelerare e semplificare l'esame delle questioni, istituisce 11 Commissioni di lavoro, composte dai componenti delle Giunte delle Regioni e Province Autonome designati dai Presidenti. Le Commissioni costituiscono le sedi sostanziali della negoziazione tra le singole Regioni per ogni settore di attività; nella maggior parte dei casi la fase istruttoria in Commissione esaurisce l'approfondimento del tema per cui il passaggio in Assemblea diviene un passaggio meramente formale. Queste, insieme all'Assemblea, il Presidente ed il Vice-Presidente (la Regione Calabria ha guidato la Conferenza con il Presidente Guido Rhodio dal gennaio al luglio 1994), l'Ufficio di Presidenza (attualmente ne fa parte il Presidente della Regione Calabria) costituiscono gli organi della CR. Attualmente la Regione Calabria coordina la VI Commissione "Beni e Attività culturali", relativa alla valorizzazione dei beni culturali, alla promozione e organizzazione di attività culturali, musei e biblioteche regionali, il patrimonio storico e artistico, l'ordinamento sportivo, lo spettacolo, il turismo e l'industria alberghiera, ed il tempo libero (settori, questi ultimi delegati alla Regione Abruzzo, coordinatore vicario della Commissione). Per quanto concerne l'attività di coordinamento di tale Commissione ci sembra utile soffermarci sui alcuni dati relativi

³³ Progetto di legge costituzionale, recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione" approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera (Gazzette Ufficiale n. 269 del 18/11/2005) e sottoposto a referendum confermativo, come previsto dall'art. 138 Cost., il 25-26 giugno del 2006 il cui esito ha decretato il fallimento del progetto medesimo.

³⁴ Nella riunione del 14 febbraio 2002 le associazioni degli enti locali e le regioni Campania, Emilia-Romagna, Marche, Val d'Aosta esprimono parere negativo mentre Abruzzo, Calabria, Lazio, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Veneto esprimono parere favorevole, in seguito all'accoglimento da parte del ministro Bossi di un emendamento da loro formulato. S. MANNOZZI, *Capitolo I. Anno 2002: il federalismo tra attuazione, conflitti e devolution*, in AA.VV., *Primo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2003.

³⁵ In realtà, le Conferenze spesso realizzano una "opposizione territoriale" ben più forte di quella parlamentare, agendo secondo una logica di *checks and balances*; tuttavia, esse scontano il fatto di essere 'attori' "dietro le quinte": "sono una sede che è in grado di correggere la sostanza senza però intaccare la forma dell'indirizzo politico del Governo". I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale...*, cit., 554.

all'anno 2011³⁶ per comprendere la 'nuova centralità' assunta del sistema delle Commissioni. La Commissione Beni ed Attività Culturali ha proposto in totale 7 documenti – su 133 proposti complessivamente dalle altre Commissioni – 2 in più rispetto al 2010, di cui 5 trasmessi alla Conferenza delle Regioni, 1 alla Conferenza Unificata ed 1 alla Conferenza Stato-Regioni. Alla Commissione, inoltre, sono stati affidate 22 istruttorie relative alla designazione di soggetti in organismi a composizione mista su un ammontare di 146 istruttorie. Per quanto concerne l'ambito beni ed attività culturali la Commissione ha svolto un'importante attività istruttoria relativamente allo schema di disegno di legge recante modifiche della disciplina transitoria delle qualifiche professionali di restauratore e di collaboratore restauratore di beni culturali; ha proposto alla Conferenza di richiedere l'intesa sugli schemi di decreti ministeriali relativi alla programmazione degli interventi da finanziare ai sensi della legge n. 77 del 2006, relativa alla tutela ed alla fruizione dei siti italiani Unesco. Nell'ambito "Spettacolo e Cinema", la Commissione si è fatta promotrice delle istanze del settore chiedendo *in primis* agli allora ministri in carica (Bondi e Tremonti) il ripristino, almeno ai livelli del 2008, del Fondo Unico per lo Spettacolo ed elaborando, in seguito, un documento politico (presentato all'attuale ministro Ornaghi) concernente lo sviluppo di un settore 'sensibile' e 'debole' come quello della cultura costantemente soggetto ai tagli finanziari. La Commissione, inoltre, ha svolto l'istruttoria sullo schema dei decreti attuativi del D. Lgs. n.28 del 2004 in materia di attività cinematografiche.

Generalmente alle riunioni della Conferenza delle Regioni, così come in sede di Conferenza Stato-Regioni, partecipa il Vice-Presidente della Regione Calabria (come si evince dalla due ultime legislature regionali) e la Regione si avvale, inoltre, della Unità Organizzativa Autonoma per i rapporti con il sistema delle Conferenze (U.O.A.), istituita presso la delegazione di Roma della Regione Calabria, che ha il compito di assicurare l'assistenza tecnica al Presidente della Giunta regionale e agli Assessori sulle *issues* all'ordine del giorno delle Conferenze; si occupa del coordinamento interregionale affidato alla Regione Calabria in materia di Beni e Attività Culturali; assicura il raccordo con i Dipartimenti regionali, per la definizione della posizione della Regione nelle attività istruttorie delle Conferenze. L'U.O.A. ha il compito, inoltre, di provvedere alla diffusione di tutta la documentazione istruttoria relativa alle Conferenze nell'ambito del sistema regionale.

2.1.1. *La "cooperazione pseudo-bilaterale" della Regione Calabria: quando l'"emergenza" si fa 'virtù'*

Il sistema di relazioni intergovernative nel caso italiano presenta uno sviluppo largamente 'verticale', governativo e multilaterale, in ragione delle peculiari caratteristiche del sistema e di un modello di regionalismo attestatosi sulle dimensioni dell'uniformità e della separazione, per cui è assente un canale di 'relazionalità bilaterale' con lo Stato (con riferimento alle Regioni ordinarie) se non nei modi e nelle forme delle 'intese' relative alla procedura della differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost. Accanto alla 'regola' – cooperazione multilaterale – esiste però un'eccezione – cooperazione bilaterale – dettata, in questo caso, da una specifica esigenza: risolvere i problemi di *deficit* consolidati nella sanità regionale. La

³⁶ La fonte dai cui sono stati tratti i dati è la Relazione sull'attività del CINSEDO (Centro interregionale di studi e documentazione) per il 2011.

previsione dei cd. “Piani di rientro” dei debiti pregressi nella sanità regionale, a partire dalla legge n. 311 del 2004 e successiva adozione del “Patto per la Salute” (sancito con Intesa Stato-Regioni e Province autonome del 3 dicembre 2009) con il quale si dà facoltà alle Regioni di redigere Programmi operativi per la prosecuzione dei Piani di rientro per gli anni 2010-2012, predilige una logica cooperativa di tipo ‘preferenziale’ tra il Governo e la singola regione interessata nelle forme di una cooperazione forzosa che si sostanzia nel commissariamento del settore. In tale linea, il D. Lgs. n. 149 del 2011, attuativo della legge n. 42 del 2009, che prevede la rimozione del Presidente della Giunta e il conseguente divieto di candidatura alle cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo per un periodo di tempo di dieci anni. Ipotesi, questa, che si verifica nei casi: allorché il Presidente della giunta regionale, nominato Commissario *ad acta* ai sensi dell’art. 2, cc. 79 e 83, della legge n. 191 del 2009, non abbia adempiuto, in tutto o in parte, all’obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; laddove si riscontri, in sede di verifica annuale il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o suo aggravamento; quando sia stato adottato per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali, un ulteriore incremento dell’aliquota dell’addizionale regionale all’Irpef al livello massimo previsto.

Senza volere entrare nel merito del tema³⁷, la Regione Calabria è rientrata nel novero delle nove Regioni soggette a procedura di risanamento del disavanzo pubblico nel settore sanitario e, in quanto tale, interlocutrice ‘privilegiata’ del Governo nella complessa elaborazione e implementazione del Piano di rientro. A seguito della diffida predisposta dal Governo a presentare entro 70 giorni un Piano di rientro contenente misure di riorganizzazione e riqualificazione del Servizio sanitario regionale (art. 22 D. Lg. n. 78/2009), la Regione Calabria ha presentato una prima stesura del Piano, considerata insufficiente dal Governo. Il secondo *step* dell’*iter* negoziale è consistito nella integrazione del progetto di Piano e nella successiva approvazione mediante l’accordo del 17 dicembre 2009 tra la Regione Calabria, il Ministro della salute ed il Ministro dell’economia e delle finanze³⁸. In tale accordo la Regione si è impegnata ad attuare le misure contenute nel Piano di rientro, il cui rispetto è stato oggetto di monitoraggio effettuato con controlli trimestrali dal Tavolo di verifica degli adempimenti (il cd. tavolo Massicci composto da tecnici del Ministero dell’Economia, della Salute e di Agenas) sia il Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza, oltre all’affiancamento costante da parte dei due Ministeri.

Come si sottolineava all’inizio, si tratta di procedure ‘forzose’ di cooperazione impiegate al rispetto di un più generale principio-dovere di leale collaborazione, che non ripercorrono certamente i canali tipici della cooperazione bilaterale generalmente orientati a riprodurre schemi di negoziazione contrattuale su base paritaria.

³⁷ Per maggiori approfondimenti si v. E. IORIO, *I piani di rientro del debito sanitario e i rischi della legislazione dell'emergenza*, su *federalismi.it*, 13/2009; ID., *I piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte e le eccezioni*, in *federalismi.it*, 2/2009; ID., *La Corte dei conti bocchia i piani di rientro regionali del debito pregresso della sanità*, in *federalismi.it*, 2/2010.

³⁸ Accordo per il piano di rientro del servizio sanitario regionale della Calabria ex art. 1, co. 180, L. 311/2004 successivamente approvato con la delibera della Giunta regionale n. 845 del 2009.

3. *Il contenzioso costituzionale: uno sguardo d'insieme*

Il problema di fondo con cui il sistema relazionale italiano – e non solo – si trova a dover ‘fare i conti’ è il risultato paradossale derivante da un approccio ‘competenzista’³⁹ che se da un lato blinda gli ambiti di intervento dei diversi livelli di governo in precisi cataloghi, dall’altro, amplia, paradossalmente, il margine di intervento del giudice costituzionale che nel “decomprimere il tasso di conflittualità politica tra Stato e Regioni” è chiamato anche ad una “infaticabile opera di sutura della trama costituzionale mancante”⁴⁰. Posto che le Costituzioni non sono codici⁴¹, la ‘vaghezza’ e l’imprecisione’ insita nel sistema di riparto competenziale, con riferimento alla reale portata delle competenze costituzionalmente riservate al potere centrale, insieme alla debole previsione di vie alternative alla ricomposizione degli interessi, trasformano le Corti da ‘giudici dei diritti’ a ‘giudici dei conflitti’⁴².

L’esistenza di una pluralità di livelli governativi porta con sé una irriducibile dimensione conflittuale all’interno dell’ordinamento che, tuttavia, non può essere regolata solo attraverso la previsione di organi giurisdizionali dotati della specifica funzione di ricomposizione dei conflitti. Al di là del peso ‘inflazionistico’ che grava sul circuito della giustizia costituzionale e il conseguenziale stato di costante impasse, la problematica non può essere affrontata limitatamente al suo aspetto ‘ex post’, richiedendo, invece, maggiori riflessioni sulla dimensione ‘ex ante’. Tuttavia, la realtà, segnata dalle prassi e, in particolare, dalla giurisprudenza costituzionale che ne attesta la validità e l’efficacia giuridica sembra, invece, protesa ad attestare l’esistenza di un ‘modello integrativo’ concepito, dallo stesso giudice delle leggi, come piattaforma idonea a garantire la coerenza costituzionale di un sistema, *volens o nolens*, plurale. Se “le cattive abitudini sono dure a morire” o, viceversa, “i buoni insegnamenti sono difficili da mettere in pratica”⁴³, la leale collaborazione sembrerebbe ancora priva del necessario strumentario adeguato a contenere il livello di conflittualità Stato-Regioni negli standard di ‘ordinaria amministrazione’ presenti in altri Stati composti del panorama giuridico europeo.

Per altro verso, paradossalmente, l’intensificazione dell’attività conferenziale, supportata non solo dai dati ma anche dalla constatazione per cui “pare non esserci politica pubblica che abbia a che fare con la cronaca che non sia almeno in parte impostata sulla base di una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo”⁴⁴, non si è tradotta in un proporzionale decremento della conflittualità Stato-Regioni. Anzi, come si legge nella relazione del Presidente della Corte costituzionale del 2010⁴⁵,

³⁹ Di “difetto competenzista” parla A. BARBERA, *Il titolo V tra attuazione e riforma*, in *forumdiquadernocostituzionali.it*, 11 dicembre 2006.

⁴⁰ S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 287.

⁴¹ COSÌ, P. BIGLINO CAMPOS, *Federalismo de integración e de devolución: el debate sobre la competencia*, Madrid, 2007, 210 citando le parole del giudice Marshall nella sentenza *McCulloch v. Maryland* (1819)

⁴² Come rileva G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale nel 2003*, relazione presentata in occasione della conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale, Roma, 2 aprile 2004, “Tra le due grandi funzioni che caratterizzano gli organi della giustizia costituzionale (e che ne hanno connotato, storicamente, l’origine), ovvero quella di arbitraggio della ripartizione delle competenze e quella di difesa costituzionale delle libertà, prevale, forse per la prima volta nella storia della Corte costituzionale italiana, la funzione arbitrale”.

⁴³ S. AGOSTA, *La leale collaborazione...*, cit., 159.

⁴⁴ L. VIOLINI, *Differenziare per accordo: una formula per rispondere alla crisi?*, in *Le Regioni*, 2/2009, 205.

⁴⁵ *Relazione del presidente Ugo De Siervo sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010*, *Incontro con la stampa*, Roma, 10 febbraio 2011, su www.cortecostituzionale.it, presentata in occasione dell’incontro annuale con la

negli ultimi anni la maggiore novità nell'attività della Corte è rappresentata dal "forte accrescimento della conflittualità Stato e Regioni che si manifesta principalmente nell'aumento dei ricorsi in via principale", segmento da sempre minore rispetto ai giudizi in via incidentale, con evidenti difficoltà di giudizio per la Corte derivanti soprattutto 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". Nel 2010, su 376 pronunce rese dalla Corte, 141 sono cause originate da ricorsi del Governo o delle Regioni relativi ai loro rapporti e 12 sono conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni. Né tale *trend* sembra destinato a cambiare se consideriamo il dato relativo ai ricorsi pervenuti in via principale alla Corte (123), dei quali la maggior parte a carico dello Stato. Tuttavia, un dato interessante, che emerge in via di prassi, è la "contrattazione" tra Stato e Regioni a seguito dell'intervento di modifica unilaterale sulle disposizioni regionali impugnate, operata dalla Regione coinvolta, con la successiva rinuncia del ricorso da parte del Governo.

Tuttavia, ad una più attenta osservazione, il dato della progressiva crescita della conflittualità Stato-Regioni sembra interpretabile come ulteriore momento di contrattazione: "le Regioni usano il ricorso per richiamare il governo al rispetto della collaborazione (...), la minaccia di ricorso alla Corte è usata come strumento per convincere un governo riottoso alla collaborazione"⁴⁶. D'altra parte è emblematico che il *leading case* del 2003 della 'attrazione in sussidiarietà' (già citato) sia stato generato proprio dalla mancata sanzione politica del parere negativo delle Conferenze su un disegno di legge governativo in materia di infrastrutture⁴⁷, anticipando quell'auspicio proveniente dalla stessa Corte secondo cui "nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa corte in sede di conflitto" (sent. 383/2005).

3.1. *Il contenzioso costituzionale della Regione Calabria dopo la riforma del Titolo V Cost.: una scelta di metodo*

Concentrarci sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla Regione Calabria a partire dal 2001, ovvero dall'entrata in vigore della Riforma cost. del Titolo V, risponde ad una precisa scelta metodologica: analizzare la 'nuova' fase della legislazione regionale calabrese attraverso la 'lente' del giudice costituzionale. A sostegno di tale scelta ben si prestano le parole di Onida: "il contenzioso Stato-Regioni ha impegnato la Corte come mai era avvenuto in passato, tanto da giustificare la tesi secondo cui esso sta cambiando o ha già cambiato il modo di

stampa del Presidente della Corte costituzionale.

⁴⁶ Così I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze...*, cit., 5 s.

⁴⁷ Si tratta della L. n. 443/2001, "Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive", cd. "legge obiettivo", nonché dei decreti attuativi e della L. n. 166/2002 di modifica della stessa, impugnati da diverse Regioni che contestano la procedura utilizzata per la scelta delle aree da destinare alle 'grandi opere pubbliche' individuate dalla legge obiettivo, laddove si prevede che, in caso di mancata intesa con le Regioni, la decisione possa essere adottata unilateralmente dal Governo (con decreto del Presidente della Repubblica previa delibera del Consiglio dei Ministri).

lavorare della Corte stessa, sotto il profilo qualitativo [...]. Complessivamente non è arbitrario dire che ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno di legge costituzionale innovativo e ambizioso, ed una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione restata largamente ferma ai caratteri del passato”⁴⁸.

L’analisi sul tema – le varie sentenze citate saranno trattate in maniera più approfondita nei diversi capitoli del volume – sarà condotta esaminando dapprima il ‘dato quantitativo’ e, successivamente, il ‘dato qualitativo’. Pur se “il diritto non può essere spiegato attraverso i numeri” siamo però consapevoli che “i numeri spesso aiutano a comprendere, o a rendere più evidenti, alcune dinamiche che influiscono sulle valutazioni di fenomeni giuridici”⁴⁹. In tal senso, partendo dal quadro generale passeremo a soffermarci su pronunce più significative emesse nei confronti della Regione Calabria, alla luce di un dato non certo confortante: a differenza di altre regioni, nel caso della Calabria “le pronunce di accoglimento sono molto frequenti”⁵⁰. Considerando un *range* temporale di più di dieci anni (dal 2001 ad oggi), i giudizi di legittimità in via principale, in cui la Regione Calabria è parte attiva e/o resistente, superano di gran lunga i giudizi per conflitti di attribuzione tra enti, attestandosi un aumento dei giudizi di legittimità in via incidentale⁵¹. Contestualizzando i dati in virtù dell’elemento politico relativo alla collocazione politica dei governi regionale e nazionali, nella fase temporale presa in considerazione, emerge un dato interessante: la *compliance* del colore politico non sempre corrisponde ad un minor grado di conflittualità della Regione Calabria con lo Stato⁵². Rimandando ai capitoli precedenti per un maggior approfondimento relativamente ai diversi ambiti inerenti le sentenze che qui verranno richiamate, possiamo già evidenziare come, da una disamina delle principali pronunce adottate dalla Corte costituzionale nell’arco temporale *de quo*, emergano alcune note degno di rilievo.

La Calabria ha svolto una funzione da “apri-strada” in tema di “forma di governo regionale” e di “forma di regione”⁵³ all’indomani della riforma costituzionale. La SCC

⁴⁸ *Relazione del presidente Valerio Onida sulla giurisprudenza costituzionale nel 2004, Incontro con la stampa*, Roma, 20 gennaio 2005, su www.cortecostituzionale.it, presentata in occasione dell’incontro annuale con la stampa del Presidente della Corte costituzionale.

⁴⁹ N. LUGARESÌ, *Il contenzioso costituzionale sul «Codice dell’ambiente», tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie*, in *Le Regioni*, 3/2010, 558.

⁵⁰ C. SALAZAR, *La produzione legislativa calabrese: considerazioni per il terzo millennio*, in AA.VV., *Istituzioni e proposte di riforma (un «progetto» per la Calabria)*, a cura di A. Spadaro, vol. I, Napoli, 2010, 135. Come evidenziato dall’A., un dato interessante è quello relativo al 2007 in cui la Regione Calabria in controtendenza al dato nazionale (in flessione) presenta una percentuale pari al 23% circa il rapporto tra leggi approvate e leggi impugnate (ricorsi in via principale).

⁵¹ Fonti: www.cortecostituzionale.it; “Banca dati sul contenzioso costituzionale” su www.affariregionali.it, “Contenzioso Costituzionale in essere tra Stato Regioni e Province autonome successivamente all’entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, approvata con legge cost. n. 3/2001” su www.servizi.regione.emilia-romagna.it/autonomie/contenzioso-costituzionale.

⁵² In scala crescente il maggior numero di ricorsi (delle varie tipologie menzionate) si registra nel periodo 2007-2008, in cui sia il governo della Regione Calabria che il governo statale si reggono su una maggioranza di centro-sinistra; nel successivo periodo 2009-2010 con governo regionale di centro-sinistra e governo nazionale di centro-destra e, infine, nell’anno 2011 con governi entrambi di centro-destra.

⁵³ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2008, 136.

n. 196/2003⁵⁴ sulla *prorogatio*, prima, e la SCC n. 2/2004⁵⁵ sull'elezione diretta del Presidente e del Vice-Presidente della Giunta regionale, in seguito, forniscono l'occasione 'ideale' alla Corte per delineare la portata dell'autonomia statutaria relativamente al modello regionale di forma di governo. In entrambe le sentenze la Regione subisce due battute d'arresto. Nel primo caso il giudice costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della L.r. n. 14/2002 non per invadenza dell'ambito competenziale statale bensì per violazione della riserva statutaria in materia di forma di governo. Nella seconda sentenza, tra le diverse norme impugnate, si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, cc. 1, 2, 3, 4, 5, 7, relativamente al 'nucleo duro' della forma di governo delineata dallo statuto calabrese: elezione sostanzialmente a suffragio universale e diretto che elude, in quanto tale, il principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* (in relazione al Consiglio regionale), derogabile solo se a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dall'elezione diretta del Presidente regionale. Profili rilevanti emergono dalla SCC n. 200/2008 in tema di organi di garanzia statutaria, adottata con riferimento alla L. r. n. 2/2007 relativa alla istituzione e disciplina della Consulta statutaria. Un caso 'complesso' – un "significativo pezzo del diritto costituzionale vivente italiano"⁵⁶ – in cui la Corte sembra seguire una "interpretazione adeguatrice nei confronti di una disciplina legislativa "studiatamente ambigua"", senza chiarire le "molte ambiguità intrattenute dalla legge regionale calabrese quanto alla possibile lettura di una natura giurisdizionale dell'organo"⁵⁷.

Simile destino anche con riferimento all'ambito della "politica estera" e dei "vincoli comunitari", due 'materie' dall'architettura complesse nel difficile bilanciamento del sistema competenziale delineato nel 2001. La SCC n. 131/2008 accoglie le censure di incostituzionalità relativamente alla L.r. n. 4/2007 "Cooperazione e relazioni internazionali della Regione Calabria", di fatto 'smantellandola'⁵⁸. Nella SSC n. 80/2006⁵⁹ sul trasporto pubblico locale la Consulta pone precisi limiti alla potenziale *vis* espansiva della clausola di residualità regionale (art. 117, c. 4, Cost.).

Tra i settori particolarmente 'sensibili' del contenzioso costituzionale rientra la materia ambientale con i corollari della protezione civile, governo del territorio e rifiuti. Numerose sono le pronunce in merito. A partire dalla SCC n. 62/2005, operando una comparazione tra il nuovo ed il precedente quadro competenziale, emerge chiaramente quanto ancora limitato sia l'ambito di intervento delle Regioni ordinarie nella disciplina ambientale a fronte di una competenza – tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – interamente rimessa alla sfera esclusiva dello Stato, pur

⁵⁴ Giudizio in via principale avente ad oggetto l'impugnazione governativa della L.r. Cal. 15 marzo 2002, n. 14 *Disposizioni sulla prorogatio degli organi regionali*. Per maggiori approfondimenti: G. ROSA, *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n.196 del 5 giugno 2003*, in www.federalismi.it, 12 giugno 2003; A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1269 ss.

⁵⁵ Giudizio in via principale avente ad oggetto l'impugnazione governativa degli artt. 33, 34, c.1, lett. i), 38, c.1. lett. a) ed e), 43, c. 2, 50, c. 5 e 51 dello Statuto della Regione Calabria approvato in seconda deliberazione il 31 luglio 2003.

⁵⁶ A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Regioni*, 3/2010, 492.

⁵⁷ S. GAMBINO, *Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4/2011, 827.

⁵⁸ C. SALAZAR, *La produzione legislativa calabrese*, cit., 144 ss.

⁵⁹ Giudizio in via principale avente ad oggetto l'impugnazione governativa dell'art. 1, c. 11, lett. b) ed f) della L.r. 29 dicembre 2004, n. 36 "Modifiche della legge regionale 7 agosto 1999, n. 23, recante «Norme per il trasporto pubblico locale»).

riconoscendo il concorso normativo delle Regioni. Ancora, la SCC n. 284/2006 in materia di rifiuti dove la Corte Costituzionale ribadisce la competenza statale nel disciplinare gli interventi di natura 'emergenziale': le norme impugnate violerebbero l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con «i principi fondamentali di cui alla legge n. 225 del 1992» in materia di "protezione civile", nella misura in cui essi delimitano il potere normativo regionale, pur nel nuovo regime di competenze legislative delineato dopo il 2001⁶⁰. Nella successiva SCC. n. 277/2008 il tono della Corte sembra ancora più deciso nel ribadire la competenza statale e la rilevanza dei principi fondamentali dettati dallo Stato pur in una situazione di emergenza ambientale. A chiusura del tema, la 'saga' del contenzioso sul Codice dell'ambiente (D. Lgs. n. 152/2006) di cui la Regione Calabria è protagonista, insieme alle altre⁶¹, è, dunque, oggetto di numerose pronunce. Nel solo 2009 si registrano 11 pronunce in merito (nn. 225, 232, 233, 234, 235, 246, 247, 249, 250, 251, 254) a seguito del ricorso n. 68/2006 presentato dalla Regione Calabria avverso numerose disposizioni del citato decreto legislativo. A partire dalla SCC n. 225 la Corte dichiara in maniera inequivocabile che "l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione"⁶² e dall'esame del *legal reasoning* della Corte emerge chiaramente come "argomenti così «leggeri» stanno a velare una premessa assai pesante: che mai e poi mai le Regioni possono pensare di bloccare una riforma di vasto raggio voluta dagli organi statali" poiché "alle Regioni non è riconosciuto un rango costituzionale sufficiente"⁶³.

Altro tema 'caldo' è certamente costituito dal "coordinamento della finanza pubblica" e il rispetto del "patto di stabilità interna", dove più che negli altri casi il 'sistema conferenziale' come istanza collaborativa, alternativa o risolutiva di eventuali conflitti, sembra aver fallito⁶⁴. Sebbene molte delle pronunce dettate dalla Corte sul tema sarebbero oggi – alla luce della recente l. c. n. 1/2012 in materia di "pareggio di bilancio" – prive di 'base' (l'"armonizzazione dei bilanci" rientra, ora, tra le competenze esclusive dello Stato) a partire dal ricorso n. 86/2008 presentato dalla Regione Calabria, la Corte affronta il complesso tema del rapporto con l'ordinamento europeo (SSCC nn. 284/2009; 16/2010, 128/2010, 149/2010, 123/2011, 163/2011). Calabria *docet*, infine, con riferimento al cd. "spoils system": numerose sono negli anni le pronunce della Consulta orientate a "stroncare i tentativi compiuti dalla Regione per aggirare la regola del concorso quale strumento normale per l'accesso ai pubblici uffici"⁶⁵. La l. r. n. 12/2005 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria) con riferimento alla decadenza *ope legis* delle nomine e degli incarichi dirigenziali conferiti dagli organi di indirizzo politico della Regione, al

⁶⁰ "Deve, inoltre, ribadirsi che, vigente la situazione di emergenza, le Regioni non hanno alcun potere "straordinario" o "derogatorio" della legislazione in vigore, né tantomeno sono legittimate a paralizzare gli effetti di provvedimenti specificamente indirizzati a fronteggiare una situazione di grave crisi ambientale ancora in atto". *Relazione del presidente Franco Bile sulla giurisprudenza costituzionale nel 2006 in occasione della conferenza stampa*, Roma, 8 febbraio 2007, su www.cortecostituzionale.it, 237

⁶¹ Insieme alla Calabria, hanno presentato ricorso le seguenti Regioni: Emilia-Romagna (2 ricorsi), Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata.

⁶² Corte cost., sent. 225/2009, p.to 6.1; sent. 232/2009, p.to 13.8; sent. 247/2009, p.to 3.1.

⁶³ R. BIN, *Do you ever have one of those days*, in *Le Regioni*, 3/2010, 594.

⁶⁴ Non è un caso che la L. 42/2009 sull'attuazione del cd. "federalismo fiscale" abbia concepito un sistema cooperativo alternativo e/o integrativo delle Conferenze. Sul punto si v. N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi della collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione Bicamerale, Commissione Tecnica paritetica e Conferenza Permanente*, in www.federalismi.it, 23/2009.

⁶⁵ C. SALAZAR, *La produzione legislativa calabrese*, cit., 141 s.

sopraggiungere di ogni nuova legislatura, costituisce ‘terreno fertile’ per la Corte. A partire dal *leading case* del 2006 (SCC n. 233)⁶⁶ in cui la Consulta rigetta diverse questioni relative alla presunta illegittimità dei meccanismi di *spoils system* – poiché esistente l’elemento dell’*intuitus personae* – la Corte sembra muoversi con difficoltà in merito alla distinzione tra politica e amministrazione, come si evince chiaramente dalla successiva sentenza n. 34/2010 dove la Consulta abbandona il ‘timido’ percorso di *overruling* (intrapreso con la SCC n. 104/2007) per rimanere sul terreno della “continuità”⁶⁷.

Un ambito per alcuni versi poco esplorato ma interessante per le conseguenze che possiamo trarre in ordine alla “relazionalità” del sistema regionale è costituito dalle decisioni di cessazione del contendere e di estinzione del giudizio a seguito di rinuncia del ricorrente stabilita in virtù ad un ‘accordo’ tra le parti nonché di mancata costituzione in giudizio (come nel caso della SCC n. 361/2010). Le forme di conciliazione instaurate tra Governo e Regione prima di arrivare (o per non arrivare) ad un giudizio in via principale sottolineano ancora una volta l’importanza delle prassi e della “informalità” nelle relazioni tra gli organi. L’ordinanza n. 59/2008 inaugura il percorso per la Regione Calabria; Governo, Corte costituzionale e legislatore regionale sono i tre soggetti coinvolti nelle procedure di negoziazione: la successiva modifica di una legge impugnata (L.r. n. 29/2007 che modifica la L.r. n. 14/2006 oggetto di ricorso) produce la rinuncia del ricorso da parte del Governo. In tal senso anche le successive SSCC nn. 320/2008, 48/2009 e 375/2010 – in quest’ultimo caso è evidente la “contro-partita” politica dell’accordo: il ponte sullo Stretto⁶⁸ –. Come già messo in evidenza, il ricorso in via principale sembra soggetto ad un processo di cambiamento orientato ad una “impostazione più di carattere ‘conflittuale’ che di legittimità costituzionale in un quadro di sostanziale crescita del contenzioso ex art. 127 Cost. successivamente alla riforma costituzionale del 2001”⁶⁹. Partendo dall’esperienza calabrese, rimane vivo l’interrogativo circa la ‘nuova’ funzione del contenzioso costituzionale: da strumento di tutela delle proprie competenze legislative a momento di ‘dialogo’ tra Stato e Regione?

* Investigadora García Pelayo, Centro de Estudio Políticos y Constitucionales, Madrid

⁶⁶ Per una più attenta analisi: S. BATTINI, *In morte del principio di distinzione fra politica e amministrazione: la Corte preferisce lo spoils system*, in *Gior. dir. amm.*, 8/2006, 911 ss; G. GARDINI, *Lo spoils system al primo vaglio di costituzionalità: le nomine fiduciarie delle Regioni sono legittime, ma la querelle resta aperta*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 3/4, 2006. F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, *Le Regioni*, 6/2006.

⁶⁷ F. MERLONI, *Spoils system: il timore dell’overruling impedisce alla Corte di fare chiarezza*, in *Le Regioni*, 5/2010, 1136.

⁶⁸ Come si legge nell’ordinanza, la Regione Calabria deposita atto di rinuncia al ricorso (delibera della Giunta regionale n. 667 del 2010) poiché risulta “mutato l’approccio della Regione alla vicenda, anche in considerazione di una diversa e più profonda convinzione delle finalità di rilancio del mezzogiorno, anche per il tramite della realizzazione di opere strategiche come il Ponte sullo Stretto”.

⁶⁹ A. STERPA, *“Negoziare le leggi”: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 6 settembre 2011.