

**Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla «direttiva»  
del Ministro per gli Affari regionali:  
collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?**

di *Simone Calzolaio* \*  
(18 ottobre 2007)

1. Dopo la riforma del Titolo V, secondo i dati statistici riportati in un recente testo edito a cura della Corte costituzionale per i suoi cinquant'anni di attività (*1956-2006 Cinquant'anni di Corte costituzionale*, Corte costituzionale, 2007), il contenzioso costituzionale promosso in via principale ha avuto una vera e propria esplosione: si è passati da una media – peraltro piuttosto oscillante – di c.ca 50 ricorsi all'anno (fra pervenuti e decisi) degli anni settanta, ottanta e novanta ad una media degli anni 2003-2006 che si attesta intorno ai 100 ricorsi annui (ancora fra pervenuti e decisi) – con un *trend* per il 2007 che sembra confermare i dati, con una attenuazione, per quanto riguarda le decisioni rese su ricorsi in via diretta e che, invece, vede crollare il dato numerico (almeno) dei ricorsi promossi da parte del Governo.

A ciò si aggiunga che nel 2004, per la prima volta da quando la Corte costituzionale ha iniziato ad operare, le sentenze rese in merito a questioni sollevate in ricorsi in via diretta hanno superato quelle rese in merito a ricorsi promossi in via incidentale e la stessa tendenza si è confermata nel 2005 e nel 2006 (i dati, riferiti nelle conferenze stampa annuali sull'attività della Corte, sono reperibili presso il dominio [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

Le cause di questo *boom* sono senz'altro eterogenee, e non è compito di questo breve contributo analizzare specificamente in quale misura abbiano concorso i difetti strutturali (assenza di una disciplina transitoria, mancata istituzione di una "Camera delle Regioni" o, almeno, di una forte implementazione del cd. «sistema delle Conferenze») ovvero quelli "postumi" (debole e in parte incostituzionale attuazione legislativa e sostanziale soluzione di continuità che ha caratterizzato la legislazione statale dopo l'entrata in vigore delle riforme costituzionali) della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tuttavia sarebbe errato sottovalutare il ruolo giocato, in relazione all'aumento, anch'esso esponenziale, dei ricorsi proposti da parte statale, dalla impossibilità di rinviare (o bloccare) l'entrata in vigore di leggi regionali a causa della modifica dell'art. 127 della Costituzione.

E' ben nota la prassi che aveva contraddistinto l'impugnazione statale di delibere legislative regionali prima della riforma del Titolo V: con il vecchio testo il Governo si vedeva riconosciuta la possibilità di rinviare al consiglio regionale per una nuova approvazione (a maggioranza assoluta) le deliberazioni legislative regionali eccedenti – secondo la lettura dell'esecutivo – le competenze regionali. Peraltro, fino alla fine degli anni ottanta, se il consiglio regionale riapprovava con minime e marginali modifiche la legge (già) rinviata dal Governo, questa doveva intendersi come una "nuova" delibera legislativa, e quindi il Governo poteva semplicemente rinviarla di nuovo... bloccando, di fatto, l'attività legislativa regionale (cfr. per la soluzione che permetteva più rinvii dello stesso disegno di legge regionale – purché, anche impercettibilmente, modificato – da parte governativa, sent. n. 40 del 1977; per l'opposta soluzione, per cui una volta che il consiglio regionale abbia riapprovato con la maggioranza prescritta dall'art. 127 Cost. il governo non può che impugnare di fronte alla Corte o proporre questione di merito al Parlamento, sent. n. 158 del 1988, prima di una lunga serie).

Il nuovo art. 127, invece, parifica i termini e le condizioni dell'impugnazione da parte del Governo di leggi regionali e viceversa: entrambi possono impugnare le leggi solo

successivamente alla loro pubblicazione (e, tendenziale, entrata in vigore), il che significa, principalmente, che il Governo ha perso la possibilità di ostacolare l'entrata in vigore di leggi regionali e, contestualmente, il ponderoso potere che ne derivava, di «contrattare» preventivamente il contenuto delle leggi regionali stesse, sapientemente paventando la prospettiva del rinvio (e tutto quanto ne sarebbe conseguito: facendo la media di dati presentati da S. Bartole – cfr. S. Bartole, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loidice, *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 16 ss. –, il procedimento contenzioso in via principale fra il 1971 e il 1985 aveva una durata media dalla notificazione del ricorso alla pubblicazione della sentenza di 717 giorni per i ricorsi statali e di 740 giorni per quelli regionali, con un andamento crescente proprio per i ricorsi statali avverso delibera legislativa regionale, per cui nel 1982 erano necessari 1482 giorni e, nel 1985, 2235 – oltre sei anni!).

La «reazione» governativa a questo stato di cose è consistita in un aumento esponenziale dei ricorsi deliberati dal Consiglio dei Ministri avverso leggi regionali (per avere un quadro puntuale della mole di contenzioso è sufficiente sfogliare le relazioni dei Presidenti della Corte costituzionale riferite agli anni 2003, 2004, 2005, 2006 e, in particolare, i grafici statistici in appendice alle relazioni, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

Successivamente alla entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 (al netto delle impugnazioni statali di delibere legislative della Regione Sicilia e della impugnazione statale, ai sensi dell'art. 123, Cost., degli statuti regionali) il Ministero per gli affari regionali ha esaminato 3.666 leggi regionali ed il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'impugnazione di 262 leggi regionali (questi dati sono agevolmente reperibili in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)).

Tutto questo peraltro è accaduto senza che il numero complessivo di leggi approvate dalle regioni italiane fosse aumentato (come dimostrato nell'indagine pubblicata nel n. 6 del 2005 della rivista [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), dedicata alla analisi della attività statutaria, legislativa e regolamentare delle regioni italiane nella settima legislatura – 2000/2005), avvalorando il rilievo secondo il quale ciò sia, almeno in parte, avvenuto come reazione alla perdita «supremazia» dello Stato rispetto alla possibilità di ostruire l'*iter* della legislazione regionale ed influenzarne preventivamente i contenuti.

2. Da più parti, ormai da anni, si invocava un ritorno ad un livello maggiormente sostenibile di contenzioso – anche se va dato atto alla Corte di aver regolato tempestivamente la mole di ricorsi da cui è stata investita – quale conseguenza di un ordine di rapporti improntato a maggiore e sistematica collaborazione fra Stato e Regioni (che dovrebbe verificarsi, ipoteticamente, in sede di conferenza Stato-Regioni).

Il calo di contenzioso nel 2007 si sta verificando (è sufficiente verificare i ricorsi proposti sinora nel 2007 in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)).

Vale forse la pena cercare di dar conto delle sue cause ed, in questo contesto, di una recente prassi introdotta a partire dalla metà del 2006 dal Governo Prodi.

In realtà, potrebbe ragionevolmente ritenersi che l'attuale diminuzione del contenzioso sia un riflesso condizionato di anni di altissima conflittualità e, quindi, sia fisiologica; con altrettanti, validi, argomenti si può sostenere che Stato e Regioni abbiano progressivamente preso coscienza che dirimere i conflitti di competenza di fronte alla Corte non sia un rimedio vantaggioso per alcuno dei contendenti – anche considerato il frequentissimo ricorso al principio di leale collaborazione ed al suo articolato strumentario (fra l'altro, ancora in fase di progressiva definizione), attraverso il quale il giudice costituzionale finisce per riconsegnare la palla a «contendenti» trasformati in «contraenti».

A ciò si aggiunga che nella XV legislatura, finora, si assiste ad una ritmo di produzione legislativa statale così basso (se non erro, dovremmo attestarci al di sotto delle 3 leggi approvate al mese, molto lontani dai ritmi delle precedenti legislature) per cui, di fatto, anche le Regioni hanno minore possibilità di adire il giudice costituzionale.

Si potrebbe ulteriormente argomentare – ma sul punto sia consentito rinviare al contributo in corso di pubblicazione negli atti del recente convegno di Bologna sulla prassi degli organi costituzionali – che i rapporti di consonanza politica che si sono realizzati dopo le elezioni regionali (2005) e le elezioni politiche (2006) fra esecutivo nazionale e larga parte degli esecutivi regionali abbiano posto le premesse per una sostanziale agevolazione delle pratiche collaborative, considerato anche un certo tasso di politicità che caratterizza strutturalmente il ricorso in via principale.

3. In questo contesto, bisogna certamente dare conto di una recente prassi - che potremmo definire «Prodi II», tenuto conto dell'altra già a suo tempo inaugurata nel primo governo Prodi dall'allora Ministro Bassanini (su cui v. F. Dal Canto, *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998, p. 448 ss.) - introdotta, immediatamente dopo l'insediamento, dal Ministro Lanzillotta con una «direttiva» (interna) «sul contenzioso costituzionale» del 26 giugno 2006 che ha modificato e sta modificando l'approccio del Governo alla impugnazione di leggi regionali (con il fine di modificare anche l'approccio regionale alla impugnazione di leggi statali).

Tale direttiva si suddivide in due parti. Una lunga e forbita premessa, che ripercorre le cause dell'enorme contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni e, soprattutto, introduce l'utilizzo delle «pratiche conciliative» per la prevenzione del contenzioso futuro e la risoluzione – per vie diverse da quella «giudiziale» - di quello in atto.

Precisando che questo genere di pratiche non può essere del tutto assimilato a quelle transattive, di stampo privatistico, «in cui i diritti oggetto della contestazione sono disponibili», poiché il regime delle competenze statali e regionali prescritto dalla Costituzione risulta «in quanto tale non disponibile», si aggiunge che «è, tuttavia, possibile prevedere tavoli di negoziazione tra le parti, di carattere tecnico, intesi ad accertare di comune accordo la ricorrenza dell'interesse al ricorso e a definire le questioni controverse nel senso più rispettoso dei principi costituzionali, utilizzando quali criteri guida i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Il processo di negoziazione dovrebbe ultimarsi con il raggiungimento di un'intesa con la quale le parti si impegnano, vincolate da un *gentlemen's agreement*, ad apportare alla normativa oggetto dell'esame le modifiche concordate».

Nella seconda parte («Metodologia operativa») si specificano i profili organizzativi e di indirizzo di una simile attività e si prevede la nascita di una «*task-force*» (che poi sembra essersi materializzata in un «Servizio di pre-contenzioso» interno al Ministero) adibita a risolvere il contenzioso pendente (così si spiegherebbero alcune recenti rinunce al ricorso da parte del Governo) attraverso «la costituzione di tavoli tecnici con le singole amministrazioni di volta in volta coinvolte», e a prevenire quello futuro «proponendo alle autorità competenti un percorso condiviso di soluzione alternativa al contenzioso» che verrebbe successivamente «presentato alle regioni e, se approvato, potrebbe tradursi in norma cogente».

Recenti ricostruzioni (cfr. S. Musolino, *I rapporti Stato – Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, 2007, p. XVIII e 138 ss.) hanno messo in luce il «nuovo clima» di collaborazione («informale», come correttamente si precisa) fra Stato e Regioni, sottolineando che «comincia a prender piede tra le Regioni la prassi di sottoporre preventivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri alcuni disegni *in itinere* che presentino degli aspetti controversi, potenzialmente idonei a suscitare un contenzioso».

Si da anche atto di una altrettanto contemporanea prassi, per cui il Governo, nell'esaminare la legislazione regionale al fine di valutare la necessità di impugnarla in via d'azione, «comunica alla Regione i rilievi riscontrati; quindi a seguito dell'impegno assunto,

da parte regionale, di apportare, in un successivo intervento legislativo (...) le modifiche richieste da parte statale» lo Stato evita di sollevare la questione di costituzionalità ovvero, quando si ritengono i profili di incostituzionalità particolarmente evidenti, impugna la legge regionale col patto di rinunciare al ricorso al momento in cui le modifiche concordate vengono approvate.

Va peraltro precisato che, nel primo caso, il governo perde la possibilità di impugnare in via d'azione la legge regionale, in quanto lascia spirare il termine di 60 giorni previsto dall'art. 127 della Costituzione. Inoltre, bisogna rilevare che gli impegni in parola – i citati *gentlemen's agreement* – sono contratti dal Presidente della Regione, avendo tuttavia ad oggetto «prestazioni» a carico del Consiglio regionale: come recuperare e giustiziare l'eventuale «inadempimento» regionale?

Al riguardo sarà interessante verificare, nei prossimi anni, le conseguenze eventualmente dilatorie che questo genere di prassi può comportare rispetto al giudizio di legittimità in via principale, in quanto diviene decisivo che la questione non sia regolata dalla Corte prima che la singola regione possa adempiere agli impegni assunti col Governo.

Più in generale, questo genere di prassi, specialmente se non confortata dal requisito della reciprocità (consistente nella negoziazione preventiva – intuitivamente abbastanza complicata da ottenere con l'attuale sistema istituzionale – anche delle leggi statali: si pensi a quanto si dimostra, insieme, necessaria ed ardua una concertazione fra Stato e Regioni, specificamente, delle proposte di leggi finanziarie che annualmente vengono approvate; in una prospettiva di riforma delle procedure di bilancio è stato osservato che “la definizione della proposta di legge finanziaria dovrebbe prevedere un adeguato, e non formale, esame in sede di Conferenze, da effettuarsi nel corso del mese di ottobre. Nel corso di tale esame dovrebbe essere condivisa l'impostazione generale della manovra riservando, naturalmente, ai diversi livelli istituzionali l'esame delle decisioni di specifica competenza” (così F. Bassanini, G. Macciotta, *La disciplina della manovra finanziaria annuale e pluriennale e dei suoi strumenti. Una proposta di riforma*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p. 13), sembra recuperare nel presente alcuni caratteri del controllo preventivo delle leggi regionali, apparentemente scomparso dopo la riforma costituzionale del 2001.

Il che induce ad almeno due conclusive considerazioni. In primo luogo, mi sembra svelare una certa recondita «riserva mentale» degli apparati regionali, i quali, quasi per abitudine, sono assuefatti – in particolare per le leggi regionali considerate di maggior rilievo – a ritenere necessaria una previa certificazione governativa della correttezza dell'operato regionale, anche se ciò comporta di modificare alcuni parti del testo legislativo e, soprattutto, l'affievolirsi di quella garanzia di autonomia legislativa che proprio il nuovo art. 127 Cost., cosciente della pregressa esperienza, tentava di fornire.

In secondo luogo, appare quasi preludere ad una seconda ondata di *fuga dalla giurisprudenza costituzionale*, che non sembra essere ritenuta (proprio dalle Regioni, vista la prassi di sottoporre preventivamente la propria legislazione al vaglio governativo per evitare l'impugnazione) strumento idoneo a risolvere i conflitti di competenza con lo Stato, in quanto, magari attraverso un ricco e differenziato strumentario interpretativo, finisce costantemente per garantire, nel complesso, le istanze statali. Molto meglio la burocrazia – che mi sembra essere cosa diversa dalla politica, in questo caso – sembrerebbero affermare, con il loro comportamento, le Regioni: ma la burocrazia permetterà mai alle Regioni di osare?

\* Dottore e assegnista di ricerca in diritto costituzionale – Università di Bologna