

**Emanuele Rossi**

**La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013: profili statistici e tendenze più rilevanti \***

**1. Dati statistici relativi alla giurisprudenza del triennio 2011-2013**

Quando con la prima edizione degli *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* curati da Roberto Romboli iniziammo ad analizzare la giurisprudenza della Corte sul giudizio in via principale (si trattava degli anni 1987–1989, immediatamente successivi allo smaltimento dell'arretrato), tale forma di giudizio era una competenza – almeno numericamente – assolutamente “minore”: per avere un'idea, in quel triennio la media complessiva delle decisioni rese in tale giudizio era stata inferiore al 9 per cento del totale delle pronunce della Corte, e in due di quei tre anni essa variava tra il 5 e il 7 per cento.

Successivamente i numeri hanno cominciato a crescere, con un sensibile incremento successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione: e sebbene nei primi anni del Duemila si ritenesse, da più parti, che tale aumento fosse conseguenza di un periodo necessario di assestamento che avrebbe poi dovuto condurre ad una riduzione complessiva, il passare degli anni ha smentito nettamente tale previsione, come gli ultimi anni analizzati in questa sede confermano.

Ed infatti, il totale delle decisioni rese su giudizio in via principale nel triennio considerato è pari a 390 pronunce<sup>1</sup>, su 984 decisioni totali della Corte: per una percentuale pari pertanto al 39,6%. Oltretutto, deve osservarsi un trend in forte crescita nel corso dei tre anni considerati: se nel primo anno (2011) la percentuale è stata del 26,9% (in calo rispetto al 37,6% dell'anno precedente, percentuale che comunque costituiva la seconda più alta di sempre), essa è salita al 47,2% nel 2012, per calare leggermente al 45,7% nel 2013. Si ricordi che, prima del 2010, le decisioni rese in tale giudizio non avevano mai superato il 25% delle pronunce complessive della Corte, e che prima del 2003 esse si attestavano ad una percentuale di molto inferiore al 10%<sup>2</sup>.

---

\* Il presente contributo costituisce, con marginali variazioni, il contenuto dei primi due paragrafi del capitolo dedicato al giudizio in via principale degli “*Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*”, a cura di Roberto Romboli, in corso di pubblicazione. L'intero capitolo è opera congiunta dell'Autore del presente contributo e di Francesco Dal Canto.

<sup>1</sup> A queste si potrebbero aggiungere, volendo, le sei ordinanze senza numero: in tal caso però andrebbe aumentato anche il numero totale delle decisioni della Corte, dato che ordinanze senza numero sono state emesse anche in altri giudizi.

<sup>2</sup> Per riferimenti numerici alla giurisprudenza precedente cfr. P. COLASANTE, *Dati e tendenze del contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni (2006 – 2010)*, in N. VICECONTE – P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, II, Milano, 2013, 57 ss.

I numeri assoluti ci dicono che nel 2011 sono state emesse nel giudizio in via d'azione 92 pronunce su 342 totali<sup>3</sup>; nel 2012 149 su 316; nel 2013 149 su 326<sup>4</sup>.

A questo dato, già di per sé abbastanza significativo, va aggiunta la considerazione che nel giudizio in questione molte pronunce contengono più dispositivi<sup>5</sup> e che un consistente numero di esse sono pronunciate riunendo più ricorsi (soprattutto sul versante delle impugnazioni regionali nei confronti di uno stesso atto legislativo statale: ma anche in alcuni casi di impugnazione governativa nei confronti di leggi di diverse regioni, come si dirà).

Anche il dato sui ricorsi pervenuti alla Corte indica la crescente rilevanza del giudizio in via d'azione: a fronte infatti dei 110 ricorsi proposti nel 2009 e dei 123 ricorsi dell'anno successivo, nel 2011 (il primo anno del triennio qui considerato) si è avuto un incremento del 38% rispetto all'anno precedente (170 ricorsi complessivi); mentre un ulteriore aumento del 16% si è poi registrato nel numero dei ricorsi presentati nel 2012 (197 ricorsi complessivi). Il dato dell'ultimo anno considerato (2013) è in controtendenza, con un decremento consistente (risultano pervenuti "soltanto" 103 ricorsi): vedremo se si tratterà di una situazione contingente ovvero se potrà parlarsi di un'inversione stabile di tendenza.

Non vi è dubbio, considerando l'insieme di questi dati, che il giudizio in via principale è divenuto il tipo di giudizio che – almeno sul piano quantitativo – impegna maggiormente la Corte costituzionale. Nelle Relazioni annuali dei Presidenti della Consulta ciò viene costantemente rimarcato: il Presidente Quaranta, in relazione alla giurisprudenza del 2011, ha sentito addirittura la necessità di segnalare che “non a torto permane il convincimento che la Corte debba essere definita come ‘la Corte dei diritti’ e non solo ‘dei conflitti’”, quasi in risposta a quanto affermato dall'allora Presidente Onida il quale aveva rilevato l'affermarsi di una ‘Corte dei conflitti’ accanto a quella

---

<sup>3</sup> Il Presidente della Corte Quaranta, nella conferenza stampa relativa alla giurisprudenza del 2011, indica un dato diverso, vale a dire 96 pronunce: ma tale dato non trova conferma nella Relazione completa allegata alla parte letta davanti ai giornalisti, dove correttamente si indica il numero di 91 decisioni, cui va aggiunta un'ordinanza di correzione di errore materiale.

<sup>4</sup> Occorre precisare che in tale computo sono state considerate anche due ordinanze di correzione di errore materiale, entrambe riferite a precedenti pronunce emesse nell'ambito del medesimo giudizio ([ord. n. 262/2011](#) che ha corretto la [sentenza n. 227/2011](#); [ord. n. 15/2013](#) che ha corretto la [sentenza n. 200/2012](#)). Non sono invece state considerate in questo computo le due pronunce rese sulle leggi statutarie ([sentenza n. 63/2012](#) e [ord. n. 258/2013](#)), in quanto oggetto di specifica attenzione all'interno dei presenti *Aggiornamenti*.

<sup>5</sup> Dalle Relazioni dei Presidenti della Corte può ricavarsi, con una certa approssimazione, anche il numero dei dispositivi, che ammontano a 1064 nel triennio: se dividiamo tale numero per quello complessivo delle pronunce otteniamo il risultato di 2,8 dispositivi per ciascuna decisione. Tale media è sostanzialmente in linea con quanto avvenuto negli anni precedenti (nel 2010 vi sono stati 300 dispositivi su 141 pronunce; nel 2008 178 per 64 decisioni), con la significativa eccezione dell'anno 2009, ove a fronte di 83 decisioni sono stati registrati ben 418 dispositivi (con una media quindi di più di cinque dispositivi per decisione). Quest'ultimo dato è indice dell'opera della Corte nell'attività da essa svolta in ordine alla riunione e alla scomposizione dei giudizi.

tradizionale ‘dei diritti’. Il fatto che si ritenga necessario confermare la permanenza della seconda indica chiaramente il rilievo prevalente assunto dalla prima.

Anche il Presidente Gallo, l’anno successivo, ha sottolineato “la crescita della conflittualità tra potere centrale e autonomie territoriali”, rilevando che “nell’ultimo decennio i ricorsi statali e regionali sono pressoché raddoppiati”; mentre il Presidente Silvestri, in relazione alla giurisprudenza 2013, ha parlato esplicitamente di come il “sorpasso” esprima “in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato – Regioni, non sufficientemente pervenuto alla sua composizione in chiave politica”. Ed in effetti sono diverse le ragioni che hanno indotto all’incremento del contenzioso tra Stato e regioni<sup>6</sup> (nel quale va ricompresa, lo si ricorda, anche la giurisprudenza sui conflitti di attribuzioni tra enti e quella sui giudizi in via incidentale relativi a leggi regionali): tra queste vi è sicuramente la incerta formulazione di molte disposizioni della riforma del 2001, ma anche “il sostanziale abbandono della riforma costituzionale da parte del potere legislativo statale, dal momento che in questi dieci anni non sono state adottate la stragrande maggioranza delle leggi specifiche”<sup>7</sup>. A ciò si aggiunga la mancanza di sedi di raccordo tra Stato e Regioni, segnalata costantemente, dai Presidenti della Corte, come una delle cause principali dell’alto contenzioso<sup>8</sup>. Ma vi è un’altra ragione, meno facilmente rimediabile, che è stata segnalata, ed in particolare dal Presidente Silvestri nella Relazione relativa alla giurisprudenza del 2013: egli ha rilevato infatti come la litigiosità giudiziaria sia favorita anche “da un sistema di riparto delle funzioni tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, che rivela ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi”, osservando altresì come “negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all’interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell’*iter* di formazione delle leggi statali – le esigenze dell’uniformità e quelle dell’autonomia”. Su tali aspetti

---

<sup>6</sup> Parla di un insieme di fattori, sia di tipo strutturale (fisiologici e patologici) che contingenti B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), par. 3.

<sup>7</sup> Così U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Regioni*, 2011, 593.

<sup>8</sup> V. ad esempio la *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2012*, in cui il Presidente Gallo esprimeva l’auspicio di un potenziamento degli “strumenti di raccordo e di composizione preventiva dei conflitti fra Stato e Regioni”, segnalando come allorché ciò si è realizzato (nel 2007) il numero dei ricorsi in via principale si è ridotto di oltre il 50%. Analogamente, l’anno successivo, il Presidente Silvestri denunciava come il contenzioso costituzionale non fosse “sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze”.

le diverse proposte di revisione costituzionale che sono state presentate negli ultimi mesi non offrono risposte adeguate, in quanto si limitano ad un cambiamento di nomi alle materie ed alla eliminazione della potestà di tipo concorrente: che da un lato non costituisce il problema reale, e che in secondo luogo potrebbe rappresentare – al contrario – la via per migliorare il livello collaborativo tra Stato e Regioni. Sul piano invece della previsione di “istituzioni destinate a comporre, in via preventiva, le esigenze dell’uniformità e quelle dell’autonomia” va segnalato il tentativo, operato dal Governo nel corso della XVI legislatura, di istituire, presso la Presidenza del consiglio dei ministri e mediante la presentazione di un disegno di legge (AC 4567), la “Conferenza permanente dei livelli di governo, quale sede di confronto, concertazione e attuazione del principio di leale collaborazione tra i soggetti costitutivi della Repubblica”: gli strumenti per realizzare tale obiettivo venivano individuati nella necessità di un “assenso delle autonomie regionali e locali sui provvedimenti del Governo” e nella possibilità di costituire “gruppi di lavoro con compiti di approfondimento teorico e politico”. Previsioni che in realtà non avrebbero risolto il problema del contenzioso costituzionale (anche perché l’oggetto di intervento di tale Conferenza si sarebbe dovuto concentrare sui provvedimenti del Governo, e quindi non avrebbe invece riguardato né le leggi del Parlamento né quelle regionali: a meno di non immaginare che queste ultime potessero essere analizzate da parte dei gruppi di lavoro), e che in ogni caso non hanno avuto seguito nell’iter parlamentare, e non risultano essere state riproposte nella legislatura in corso.

Venendo ad analizzare i dati in relazione al tipo di giudizio (ricorso regionale nei confronti di leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato ovvero ricorso statale nei confronti di legge regionale, tralasciando per il momento le ulteriori ipotesi di ricorso), emerge una tendenza assai marcata, ed in controtendenza rispetto non soltanto ai dati degli anni precedenti, ma anche all’idea complessiva che in certi ambienti è diffusa, ovvero che il contenzioso sia prevalentemente dovuto all’attivismo regionale nei confronti della legislazione statale. I dati smentiscono questa conclusione: nel totale delle decisioni del triennio il totale di quelle emesse su ricorso regionale è inferiore al 26% (100 pronunce su un totale di 390), mentre il restante 74% riguarda giudizi intentati dal governo nei confronti delle leggi regionali (290 pronunce su un totale di 390). Come si dirà meglio, non vi sono state decisioni relative a ricorsi di una regione (o provincia autonoma) nei confronti di altre regioni; né vi sono state pronunce emesse in forza del particolare procedimento previsto dal [d. legislativo n. 266/1992](#) (come si dirà) e neppure su ricorsi delle minoranze linguistiche in Trentino – Alto Adige. Da registrare anche che non vi sono stati casi di pronunce relative a ricorsi statali e regionali riuniti: prassi che invece era stata adottata, pur in casi assai limitati, negli anni precedenti. Neppure risultano mai adottate le procedure previste dalla legge La Loggia relative alla possibilità che la

Conferenza Stato-Città e autonomie locali richieda al Consiglio dei ministri di presentare ricorso nei confronti di una legge regionale ovvero che il Consiglio delle autonomie locali avanzi la stessa richiesta al Presidente della Regione, nei confronti di un atto legislativo statale: ad indicare che quelle che erano state individuate come le maggiori innovazioni introdotte dalla legge di attuazione della riforma del Titolo V non hanno evidentemente prodotto alcun risultato significativo.

Scomponendo il dato generale sopra riportato in relazione alle annualità, si osserva che nel 2011 il rapporto è stato di 76 decisioni su ricorso statale contro le 16 su ricorso regionale; nell'anno successivo il rapporto è leggermente meno squilibrato (92 contro 57), mentre è assai significativo il dato sull'ultimo anno considerato: a fronte infatti di 27 pronunce rese su ricorso regionale, se ne contano ben 122 su ricorso statale (quasi l'82%).

Questo dato deve essere parzialmente limitato in considerazione del fatto che molte decisioni si riferiscono a più ricorsi regionali riuniti: anzi si può dire che la riunione dei giudizi è la norma quando i ricorsi hanno ad oggetto il medesimo atto normativo (salvo che in molte circostanze la Corte, una volta riuniti i giudizi, stralcia alcune questioni e le rinvia ad un successivo giudizio); di conseguenza, il numero di ricorsi regionali è sicuramente maggiore rispetto al numero di pronunce ad essi relative. E tuttavia va anche considerato – in parziale bilanciamento rispetto a quanto appena detto - che alcuni giudizi procedono a riunire più ricorsi governativi nei confronti di leggi di diverse regioni, ovviamente sulla medesima materia: ciò è avvenuto in cinque casi, in uno dei quali sono stati riuniti tre ricorsi avverso leggi di tre diverse regioni<sup>9</sup>.

I dati riportati indicano dunque che la causa (o la ragione) dell'aumento del contenzioso Stato-Regioni sulle leggi è dovuto, in parte prevalente, al crescente numero di ricorsi statali su leggi regionali: e ciò proprio in un periodo in cui la perdurante crisi economica ha prodotto l'effetto di interventi statali più penetranti anche sulle competenze regionali, come diffusamente è stato segnalato nella copiosa dottrina che si è formata sul punto<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La sentenza relativa a tre leggi regionali (in materia di concessioni demaniali) è la [n. 213/2011](#). Per gli altri casi si tratta delle sentenze: [n. 190/2011](#), riferita a due ricorsi statali nei confronti di leggi della Toscana e della Lombardia, entrambe all'attività venatoria; [n. 141/2013](#), relativa a due leggi del Veneto e della Liguria sui farmaci e medicinali; [n. 193/2013](#), riguardante due leggi del Veneto e della Lombardia sull'allevamento dei cani; [n. 255/2013](#), resa nei confronti di due leggi delle Province autonome di Trento e Bolzano relative all'organizzazione e all'assegnazione dei servizi farmaceutici.

<sup>10</sup> E di cui vi sono importanti sviluppi anche nella giurisprudenza costituzionale: v., ad es., [sentenza n. 62/2013](#), con nota di M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi economica nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2013, 969 ss.; [n. 115/2012](#), con nota di N. LUPO e G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Regioni*, 2012, 1062 ss.; nonché la già richiamata [n. 198/2012](#), con osservazioni di L. TRUCCO, [Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale](#), in [Consulta OnLine 2013](#) (13.03.13); M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Amministrazione in cammino*. In generale sull'impatto della legislazione emergenziale sul sistema delle autonomie v. F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in F. ANGELINI – M.

Per quanto riguarda le Regioni dalle quali è stato proposto il ricorso avverso leggi statali ovvero le cui delibere sono state oggetto di impugnazione da parte del governo, il dato complessivo che emerge è significativo per diversi motivi.

Occorre preliminarmente tenere conto che le decisioni considerate nel triennio sono state originate da ricorsi relativi a leggi approvate – grosso modo – dal 2010 al 2013: in tale arco temporale a livello statale vi è stata una maggioranza politica Popolo della Libertà – Lega nord fino al novembre 2011 (con Presidente del Consiglio Berlusconi, entrato in carica l'8 maggio 2008), mentre dal novembre 2011 fino a aprile 2013 si è avuta una maggioranza composta da pressoché tutte le forze politiche, ad eccezione di Lega Nord e Italia dei Valori (Presidente del Consiglio è stato Mario Monti dal 16 novembre 2011 al 28 aprile 2013). A livello regionale, ed in particolare con riguardo alle regioni ad autonomia ordinaria, nel 2010 si sono svolte le elezioni relative al rinnovo di tredici amministrazioni (Liguria, Emilia – Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Puglia, Basilicata, Piemonte, Lazio, Campania, Calabria, Lombardia e Veneto): di queste, nelle prime sette indicate il centro – sinistra si è confermato alla guida; in quattro (Piemonte, Lazio, Campania, Calabria) si è verificato un cambio da un'amministrazione di centro – sinistra ad una di centro – destra; nelle ultime due si è confermata la maggioranza uscente di centro – destra. Nel 2011 si sono svolte le elezioni in Molise, dove è risultato confermato il centro – destra: ma il voto è stato annullato ed alle successive elezioni del 2013 è prevalsa una maggioranza di centro - sinistra; nel 2013 si è votato in Lombardia, dove è stata confermata la maggioranza di centro – destra ma la presidenza è passata da un esponente del Popolo della libertà ad un esponente della Lega nord; in Lazio, dove alla maggioranza precedente di centro – destra è subentrata una maggioranza di centro – sinistra; in Basilicata, dove è riuscita confermata la maggioranza di centro – sinistra. In Abruzzo dal 2008 governa una maggioranza di centro – destra, al momento ancora non rinnovata. Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, nel 2012 si è rinnovata l'amministrazione siciliana con la vittoria di una coalizione di centro – sinistra; nel 2013 si è votato in Trentino – Alto Adige (con la vittoria di una coalizione comprendente liste autonomiste e liste di centro – sinistra), Friuli – Venezia Giulia (andata al centro – sinistra) e Valle d'Aosta (con prevalenza di coalizione autonomista). In Sardegna dal 2009 al 21 marzo 2014 è rimasta al governo una coalizione di centro – destra, mentre le elezioni dell'anno in corso hanno segnato la prevalenza del centro - sinistra.

---

BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 333 ss.; G. FALCON, *La crisi e l'ordinamento costituzionale*, in *Regioni*, 2012, 9 ss.; A. GENTILINI, *Uno sguardo alle questioni di legittimità costituzionale in via principale sollevate (e in alcuni casi decise) nel 2010: il diktat (statale) del "contenimento della spesa" e le sue pesanti ricadute sulla "amministrazione pubblica"*, in *Rivista A.I.C.*, n. 1/2011. Nel senso che "l'individuazione dell'ente più "litigioso" fra Stato e Regioni dipende dalle contingenze" P. COLASANTE, *Dati e tendenze*, cit., 62.



Alla luce di tale quadro, esaminiamo i numeri relativi ai ricorsi cui si riferiscono le decisioni della Corte costituzionale nel triennio considerato.

Partendo dalle decisioni rese su ricorso statale, si osserva come nel triennio trascorso la regione che ha dovuto difendersi il maggior numero di volte nei confronti del ricorso statale è stata l'Abruzzo, di cui il Governo nazionale ha impugnato ben 28 leggi nel triennio, seguita ad una certa distanza dalla Sicilia (22), dal Molise (19), dal Veneto (18), dalla Liguria e dalla Campania (17)<sup>11</sup>. Anche nel triennio considerato nessuna regione o provincia autonoma è stata esente da un ricorso e da una relativa pronuncia della Corte: anche la Regione Trentino – Alto Adige, che pure ha un'attività legislativa assai ridotta, ha visto tre sue leggi oggetto di ricorso statale. Tra le regioni meno riguardate da ricorsi statali emerge il dato relativo all'Emilia – Romagna, regione per la quale una sola volta, nei tre anni, il governo è ricorso alla Corte costituzionale: si tratta di un dato assai significativo, anche in considerazione del diverso colore politico della maggioranza che sostiene il governo nazionale rispetto a quello del governo regionale, e che quindi potrebbe essere segnalato come indice di una particolare accuratezza del legislatore emiliano – romagnolo o di altre ragioni che non è possibile in questa sede indagare. Certamente, tuttavia, si tratta di un dato rilevante, specie se confrontato a quello di regioni come l'Abruzzo, alla quale si riferiscono, come detto, ben 28 decisioni della Corte. Tra le regioni con numeri più bassi di legge impuginate merita di considerare il fatto che in esse vi sono ricomprese Lazio, Piemonte e Lombardia (oltre a Provincia di Trento e Valle d'Aosta), ovvero tre regioni di maggioranza analoga a quella del governo nazionale in larga parte del periodo considerato. Senza che da ciò sia possibile trarre conclusioni certe (anche perché, come detto, il dato relativo all'Emilia – Romagna altrimenti sarebbe inspiegabile, come peraltro quello dell'Abruzzo), tuttavia si è indotti a pensare che il colore politico della maggioranza della Regione investita e di quello del Governo ricorrente possano esercitare una qualche influenza nell'esercizio del potere di ricorso governativo.

Per quanto riguarda invece il versante opposto del giudizio in via principale (ovvero impugnazione regionale di atti statali) si conferma il dato relativo alla diffusione dei ricorsi tra tutte le regioni, essendosi ormai definitivamente superato il rilievo – emergente fino ad una decina di anni fa – che vedeva i ricorsi contro leggi statali provenienti da alcune regioni soltanto, e di quelle del centro–nord in particolare (con l'unica eccezione della Sicilia). Al contrario, tutte le regioni si sono attivate almeno una volta (ed è una novità assoluta), e la regione più conflittuale nei confronti

---

<sup>11</sup> Per completare il quadro, a 16 leggi impuginate troviamo la Calabria e il Friuli-Venezia Giulia; a 15 la Provincia autonoma di Bolzano; a 14 la Toscana; a 13 la Sardegna, la Basilicata e le Marche; a 11 l'Umbria; a 10 la Lombardia; a 9 la Provincia autonoma di Trento; a 8 la Valle d'Aosta; a 7 il Piemonte; a 6 il Lazio; a 3 il Trentino – Alto Adige e a una sola legge impugnata troviamo l'Emilia – Romagna.

dello Stato questa volta è stata il Veneto, a differenza del triennio precedente (ove questo speciale primato era andato alla Toscana), con ben 29 decisioni originate (anche) da un suo ricorso. Seguono la Toscana a 24; l'Emilia – Romagna, la Sicilia e la Provincia autonoma di Trento a 19; la Puglia e la Liguria a 18; la Sardegna a 16; la Valle d'Aosta a 14; il Friuli – Venezia Giulia a 13; l'Umbria a 12<sup>12</sup>. Se si escludono le regioni a statuto speciale, ove una maggiore conflittualità è giustificata proprio in ragione di tale specialità, e dei problemi connessi all'applicazione del principio contenuto nell'art. 10 della legge cost. n. 3/2001, una lettura dei dati appena riportati in termini di colore politico regionale rispetto a quello statale va incontro ad un orientamento generale con una (forse solo apparente, in verità) eccezione.

L'orientamento complessivo è quello di una maggiore conflittualità nelle ipotesi di differenza politica: essendo nel periodo cui si riferiscono le decisioni del triennio la maggioranza parlamentare di centro – destra (almeno per una buona parte di tale arco temporale, e comunque nella prima parte di esso, cui si riferiscono i ricorsi poi giunti a decisioni qualche mese dopo), la considerazione che tra le regioni più conflittuali vi siano quelle di centro – sinistra (Toscana, Emilia – Romagna, Puglia, Liguria, Umbria) sembra indice abbastanza sicuro della connotazione anche politica che riveste (in un senso o nell'altro: ovvero come decisione di ricorrere come anche di non ricorrere) la decisione di impugnare una legge davanti alla Corte. L'eccezione sembra essere costituita invece dal Veneto, regione governata da una maggioranza di centro – destra (dal 10 aprile il Presidente è Luca Zaia, a capo di una maggioranza Liga Veneta Lega Nord Padania – Popolo delle Libertà; ed anche la Giunta precedente, guidata da Giancarlo Galan, era sostenuta dalle medesime forze politiche). Tuttavia, se si approfondiscono le cose, forse anche tale distonia può trovare una spiegazione in termini politici: come si è visto, dal novembre 2011 il governo nazionale cessa di essere a maggioranza centro – destra e diventa di “larghe intese”, ad eccezione della Lega nord, partito dal quale proviene il nuovo Presidente del Veneto. Questo forse può spiegare un cambiamento di rotta dal parte di tale ultima regione, specie considerando che delle 29 decisioni complessive della Corte su ricorso del Veneto una sola è del 2011, mentre nel 2012 vi sono state 13 decisioni e nel 2013 ben 15.

Venendo alle forme di impugnazione in via diretta diverse dalle due principali, si è già detto che non si è verificato alcun caso (dopo i precedenti costituiti dalla [sent. n. 533/2002](#) e [296/2009](#)), di una pronuncia resa su ricorso di una regione nei confronti di un'altra regione (ovvero di una Provincia autonoma nei confronti di una legge dell'altra Provincia autonoma). Come pure – si è

---

<sup>12</sup> Per completare il quadro: a 10 troviamo il Lazio; a 7 il Trentino – Alto Adige; a 6 la Provincia di Bolzano; a 5 la Campania; a 4 la Lombardia; a 3 Calabria e Piemonte; a 2 le Marche; a uno il Molise e l'Abruzzo.



segnalato - non si è avuto alcun ricorso *ex art.* 56 dello Statuto per il Trentino - Alto Adige (impugnazione di una legge di quella Regione o di una Provincia da parte della maggioranza di uno dei gruppi linguistici), e neppure sono stati mai proposti ricorsi statali nei confronti di leggi (rispettivamente della Provincia di Trento, di quella di Bolzano e della Regione Trentino – Alto Adige) non adeguate alla nuova legislazione nazionale contenente principi, sulla base di quanto previsto dal [decreto legislativo n. 266/1992](#): a conferma, in quest'ultimo caso, del declino ormai irreversibile di questa forma di ricorso statale che dopo la sua introduzione aveva riscosso favorevoli giudizi in dottrina ed anzi era stata salutata come possibile soluzione da estendere alle altre regioni.

Quanto alla forma di conclusione del giudizio della Corte (sentenze o ordinanze), si conferma l'orientamento che risulta ormai assolutamente consolidato: nel giudizio in via principale la regola è la sentenza e l'eccezione l'ordinanza (a differenza di quanto avviene del giudizio in via incidentale, dove come noto il numero delle ordinanze è superiore a quello delle sentenze). Su un totale di 390 pronunce, infatti, 306 sono sentenze (il 78,5%) e 84 sono ordinanze (il 21,5%). Dal 2010, a seguito di ciò, il numero delle sentenze nel giudizio in via d'azione ha superato quello delle sentenze rese nel giudizio in via incidentale.

Merita in questa sede segnalare come nel triennio non vi sia stata alcuna ordinanza per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE (dopo il precedente dell'[ord. n. 103/2008](#)); né per respingere la richiesta di sospensione dell'atto normativo impugnato (come invece era avvenuto, in passato, con l'[ord. n. 107/2010](#)).

Un dato finale con riguardo al tipo di dispositivo adottato.

In generale possiamo dire che il numero dei dispositivi che decidono le questioni nel merito, rispetto a quelli di tipo processuale, continuano ad essere la netta maggioranza nel giudizio in via principale. Per un puntuale riscontro numerico, i numeri forniti dalla stessa Corte nelle relazioni di fine anno indicano che nel 2011 i dispositivi di infondatezza sono stati 57 (pari quasi al 29% dei dispositivi totali) e quelli di illegittimità 84 (pari a più del 42% del totale, considerando complessivamente quelli di illegittimità *tout court*, di illegittimità consequenziale, ecc.); nel 2012 i dispositivi di infondatezza sono stati 118 e quelli di illegittimità 120 (che fanno, insieme, una percentuale di poco inferiore al 70% del totale dei dispositivi); nel 2013 si registrano 93 dispositivi di infondatezza (18% circa) e ben 208 di accoglimento (più del 40%). In sostanza, i dispositivi che hanno deciso nel merito sono stati più del 70% nel triennio considerato, e di conseguenza meno del 30% quelli di tipo processuale. Tale dato, complessivamente considerato, conferma l'impressione già riscontrata negli anni precedenti circa un soddisfacente esito dei ricorsi, anche tenendo conto del

fatto che molti altri dispositivi si riferiscono, come detto, a decisioni che nulla hanno a che vedere con difetti nella prospettazione del ricorso (estinzione per rinuncia, cessazione della materia del contendere).

Tra le decisioni di merito, sarebbe interessante analizzare quanti dispositivi di accoglimento sono stati pronunciati su ricorso statale e quanti su ricorso regionale. Un'analisi di tal fatta, tuttavia, è difficile non solo da compiere ma anche da apprezzare, dato che il numero di questioni accolte o respinte dice poco o nulla rispetto al tipo di questione cui si riferisce. In altri termini, una cosa è dichiarare incostituzionale una disposizione di legge statale in quanto non prevede un meccanismo di leale collaborazione, ed altro è dichiarare incostituzionale *tout court* una legge regionale perché adottata fuori dall'ambito competenziale. Come peraltro cosa diversa è per una regione vedersi dichiarata infondata una questione sulla base della motivazione che la disposizione statale non si applica ad essa, rispetto all'ipotesi in cui la questione sia respinta in quanto la Corte ritiene che la medesima disposizione non violi alcuna norma costituzionale.

Pur con tali precisazioni, l'impressione complessiva (che conferma peraltro una valutazione condotta sul numero dei dispositivi degli anni precedenti<sup>13</sup>), è che quando a ricorrere è il Governo la possibilità di accoglimento della questione sia particolarmente alta, mentre se ricorrente è una regione una pronuncia di incostituzionalità sia – al contrario - assai rara<sup>14</sup>. Grosso modo, in sostanza, delle questioni sollevate dalle regioni una percentuale minima trova accoglimento; mentre se a ricorrere è il governo due volte su tre la sua questione è accolta (ed escludendo le rinunce, le cessazioni della materia del contendere, ecc.). Ciò non deve portare a conclusioni affrettate circa la maggiore attenzione della Corte nei confronti delle esigenze espresse dal governo centrale rispetto a quelle avanzate dalle regioni: possono infatti venire in argomento altri ragioni ed altre motivazioni rispetto alle quali il comportamento della Corte è del tutto necessitato. E tuttavia leggendo le varie

---

<sup>13</sup> Cfr. P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2006 – 2010*, in N. VICECONTE – P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, cit., 71, ove si rileva come, in relazione al periodo 2006 – 2010, il numero di dispositivi su ricorso regionale nei quali le regioni risultano soccombenti sono assai maggiori di quelli che accolgono le questioni presentate (nel 2009 il rapporto tra i primi e i secondi è di 278 a 26; nel 2010 di 91 a 19), mentre se a ricorrere è il Governo il numero di questione accolte è di gran lunga superiore rispetto a quelle non accolte (80 contro 53 nel 2010; 44 contro 19 nel 2009). Secondo E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. VICECONTE – P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., 109, questi dati – sul versante dei ricorsi statali – testimoniano la qualità del lavoro svolto dal Dipartimento Affari regionali: siccome tuttavia ritengo che anche gli uffici legislativi regionali siano altrettanto attenti e competenti, ho l'impressione che il diverso esito non sia frutto tanto di migliori o peggiori capacità tecniche, quanto piuttosto di un orientamento maggiormente “benevolo” della Corte costituzionale nei confronti delle istanze rappresentate dal Governo nazionale.

<sup>14</sup> A ciò si aggiunga un'altra considerazione: quando la Corte accoglie un ricorso del Governo, quasi tutta la legge viene dichiarata incostituzionale, o comunque le parti oggetto di ricorso. Quando invece ricorrono le regioni, esse abitualmente sollevano numerose questioni di costituzionalità relative all'atto impugnato, e soltanto poche di esse, talvolta oltretutto marginali rispetto al quadro complessivo delle questioni proposte, vengono accolte dalla Corte.

pronunce si ha l'impressione di un evidente squilibrio<sup>15</sup>, che porta quasi a domandarsi come mai le regioni continuino, con l'intensità descritta, a rivolgersi alla Corte nei confronti della legislazione nazionale.

## **2. Profili di conflittualità politica del contenzioso Stato – Regioni nei giudizi in via d'azione**

Già si è detto circa le parti del contenzioso Stato – regioni nel giudizio in via d'azione, e come si riscontrino un consistente attivismo di alcune regioni ed uno molto ridotto di altre. Ma vi sono altri elementi, relativi a quella che potremmo definire la conflittualità politica, che dobbiamo qui considerare.

Preliminarmente occorre ricordare quanto già si segnalava gli anni scorsi e in parte si è anticipato nel paragrafo precedente, ovvero di come attraverso il giudizio in via principale si realizzi una conflittualità tra Esecutivi (statale e regionali), legata alla loro diversa connotazione politica. Con una necessaria doppia considerazione.

Per quanto riguarda il caso di impugnazione delle leggi statali da parte delle Regioni va ricordato come le Regioni debbano agire soltanto per difendere le proprie competenze, sebbene la porta aperta dalla Corte mediante il criterio della “ridondanza” possa consentire qualche eccezione alla regola generale, o perlomeno un'interpretazione più elastica del concetto di difesa delle proprie attribuzioni<sup>16</sup>: e tuttavia è evidente la persistente differenza di armi tra Governo nazionale e esecutivi regionali, con conseguente ridotta politicità delle questioni sottoponibili ad opera delle regioni. Malgrado questo, come si è già accennato nel paragrafo precedente e come risulterà evidente dagli esempi che subito faremo, il perdurare della crisi economica ha dato spunto al legislatore statale per introdurre misure fortemente limitatrici dell'autonomia regionale: a ciò si sono aggiunte vicende di cronaca che certo non hanno esaltato l'autonomia regionale (ci si riferisce, come è evidente, agli scandali che hanno interessato alcuni consigli regionali in relazione alle spese effettuate dai gruppi consiliari ed anche da singoli consiglieri), e che anch'esse hanno offerto al legislatore nazionale il destro per interventi fortemente limitativi dell'autonomia delle regioni.

Per quanto riguarda, invece, il giudizio sulle leggi regionali, è spesso il loro stesso contenuto ad impedire alla controversia di assumere forti connotazioni politiche: la legislazione di maggiore

---

<sup>15</sup> Per S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana*, in N. VICECONTE – P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., 17, la giurisprudenza costituzionale ha determinato “una perdita di sostanza del regionalismo”.

<sup>16</sup> Cfr. *infra*, paragrafo 7.

rilievo politico rimane essenzialmente di competenza statale, mentre le Regioni risultano produrre soprattutto “leggi di amministrazione”.

Malgrado tali considerazioni, in molte circostanze il tono “politico” della contrapposizione tra Stato e Regioni è stato particolarmente alto, e quasi tutte le “grandi riforme” che il legislatore nazionale ha approvato negli ultimi anni (e che hanno quasi interamente coinciso con l’esigenza di dare risposte – più o meno adeguate – alla crisi economica in atto) sono state oggetto di contenzioso nel giudizio in via principale.

Tra le pronunce che hanno costituito oggetto di un alto tasso di contrapposizione (non “politica”) delle regioni nei confronti del legislatore nazionale possiamo ricordare, in primo luogo, la [sentenza n. 198 del 2012](#), relativa ad una disposizione di un decreto – legge (13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 ) e ad una norma della legge di stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183), riguardanti il numero dei consiglieri e degli assessori regionali, nonché l’indennità e il trattamento previdenziale degli stessi, oltre all’istituzione, da parte delle Regioni, di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell’ente. In particolare, la prima disposizione richiamata obbligava le regioni, ai fini del “conseguimento degli obiettivi stabiliti nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica”, a prevedere un numero massimo di consiglieri regionali nei limiti massimi stabiliti dalla stessa disposizione, a ridurre in numero di assessori nei limiti pure stabiliti , a ridurre “gli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell’indennità massima spettante ai membri del Parlamento” e a prevedere che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all’effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale. Inoltre, si imponeva alle regioni l’istituzione di un Collegio dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell’ente. Contro tali previsioni hanno proposto ricorso ben 14 regioni (si tratta del numero più alto di ricorsi avverso una medesima disposizione verificatosi nel triennio), lamentando a vario titolo la violazione delle norme costituzionali sulla competenza: la Corte ha accolto una questione soltanto con riguardo alle regioni a statuto speciale<sup>17</sup>, ritenendo inammissibili o infondate le altre<sup>18</sup>.

Un’altra occasione di marcata conflittualità regionale nei confronti del legislatore statale si è avuta in relazione al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, che ha introdotto meccanismi

---

<sup>17</sup> L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit.

<sup>18</sup> Sottolinea “il valore politico rilevante” di tale pronuncia S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012, 2869.

sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni: in questo caso sono state 13 le regioni (o province autonome) a ricorrere alla Corte, sollevando una serie consistente di questioni di costituzionalità: si deve segnalare come la sentenza che ha deciso tali ricorsi, dopo averli riuniti (la [sentenza n. 219/2013](#)), è quella con il maggior numero di dispositivi (ben quaranta!), alcuni dei quali di illegittimità della normativa censurata<sup>19</sup>.

Va ancora segnalata la [sentenza n. 220/2013](#), che ha riunito nove ricorsi regionali nei riguardi delle disposizioni statali con cui si era provveduto a riordinare il sistema degli enti locali (in sostanza, a riordinare le Province, diminuendone il numero e modificando la normativa relativa alle funzioni). La Corte accoglie la sostanza del ricorso, ritenendo la fonte utilizzata per operare tagli riordino inadeguata (“occorre ribadire che *a fortiori* si deve ritenere non utilizzabile lo strumento del decreto-legge quando si intende procedere ad un riordino circoscrizionale globale, giacché all’incompatibilità dell’atto normativo urgente con la prescritta iniziativa dei Comuni si aggiunge la natura di riforma ordinamentale delle disposizioni censurate, che introducono una disciplina a carattere generale dei criteri che devono presiedere alla formazione delle Province”).

Ed infine deve essere segnalata la [sentenza n. 200/2012](#), con cui era stato impugnato il d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni nella l. 14 settembre 2011 n. 148 (ed in particolare l’art. 3 commi 1, 2 e 3) con il quale si obbligavano le Regioni (insieme ai Comuni, alla Province e addirittura allo Stato) ad adeguare i propri ordinamenti “al principio secondo cui l’iniziativa e l’attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”, con una serie di casi in cui tale esigenza doveva escludersi. Trattavasi, all’evidenza, “di un principio di ordine costituzionale che infatti pretende di vincolare le leggi future, sia statali che regionali, e qualsiasi atto dell’ordinamento, come appunto fanno le disposizioni contenute nella Costituzione italiana”<sup>20</sup>: e tuttavia la Corte ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità sollevata da otto regioni, ritenendo che la disposizione in esame non introduce nessun contenuto ulteriore rispetto a quanto è già scritto in Costituzione (ed in particolare nell’art. 41).

Come può vedersi, si tratta di questioni (con la parziale eccezione dell’ultima) prevalentemente di tipo ordinamentale, che tuttavia hanno costituito oggetto di ampio dibattito politico e mediatico (la riduzione dei costi delle amministrazioni regionali segue alle note vicende di spreco di denaro pubblico di cui si sono resi protagonisti consiglieri regionali del Lazio, del Piemonte e di altre

---

<sup>19</sup> Su tale pronuncia v., fra gli altri, C. PINELLI, *In tema di scioglimento e rimozione degli organi regionali*, in *Giur. cost.*, 2013, 3145 ss.; L. GORI, *La minaccia di rimozione del Presidente della Regione come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo “premi e sanzioni”*, *ivi*, 3150 ss.

<sup>20</sup> Così G. U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giur. cost.*, 2012, 2940 ss.

regioni), e che vanno nel segno di una riduzione dei “costi della politica”: le regioni si sono trovate a difendere posizioni oggettivamente poco difendibili sul piano mediatico, ma nondimeno hanno dovuto reagire a operazioni da parte del legislatore statale che – sull’onda della necessità di dimostrare rigore nell’uso di risorse pubbliche – ha ritenuto opportuno partire dalle regioni piuttosto che dagli organi statali.

Su un diverso versante, deve essere segnalato l’atteggiamento regionale nei confronti di impugnative provenienti dal governo nazionale. Si riscontrano due atteggiamenti ricorrenti che dimostrano una certa riluttanza delle regioni a difendersi davanti alla Corte.

Il primo: la mancata costituzione regionale nel giudizio instaurato su ricorso governativo. Si tratta di un atteggiamento che mi pare assai più consistente che in passato, e che soprattutto si concentra su alcune regioni. Emblematico è il caso del Molise: se abbiamo osservato bene, nelle pronunce emesse nel triennio qui considerato il Presidente di quella Regione si è costituito una volta soltanto (su una ventina di ricorsi governativi nei confronti di proprie leggi), in tutti gli altri casi il Molise ha deciso di lasciare alla Corte il compito di trovare ragioni per respingere il ricorso statale. Certo che non deve essere stato un incoraggiamento a costituirsi l’esito del giudizio nell’unica circostanza in cui detta regione ha deciso di costituirsi ([sentenza n. 228/2013](#)): su quattro questioni di costituzionalità sollevate dal governo nei confronti di una propria legge regionale, quattro sono stati i dispositivi di accoglimento!

Tra le altre regioni che in più circostanze hanno deciso di non costituirsi vanno segnalate l’Abruzzo (almeno una decina di casi), la Calabria, la Liguria, la Puglia, le Marche, la Basilicata e l’Umbria, oltre ad altre che hanno rinunciato a costituirsi una o due volte, magari avendo provveduto nel frattempo ad approvare una legge regionale modificativa di quella impugnata, come subito si dirà<sup>21</sup>. Si noti che nelle mancate costituzioni sopra indicate non sempre il motivo è determinato dall’atteggiamento che ha deciso di assumere il Consiglio regionale (approvando una legge di abrogazione o modifica delle disposizioni censurate), in quanto sono numerose le circostanze in cui la pronuncia della Corte dichiara l’illegittimità delle disposizioni: si potrebbe dire che la regione rinuncia a costituirsi quando è consapevole dell’inevitabilità dell’accoglimento della questione. Ed in effetti in pressoché tutti i casi in cui la regione non si è costituita il dispositivo è stato o di estinzione per rinuncia, o di cessazione della materia del contendere ovvero di illegittimità costituzionale. In un solo caso, a quanto ho osservato, ad una mancata costituzione regionale ha fatto riscontro un dispositivo di infondatezza della legge regionale: si tratta della [sentenza n.](#)

---

<sup>21</sup> Un discorso a parte richiede la Regione Sicilia, che di norma non si costituisce nel caso di promulgazione parziale della legge impugnata: in tale circostanza, infatti, è pacifico che il giudizio si concluda con la dichiarazione di cessazione della materia del contendere da parte della Corte.



[189/2013](#), in cui la Corte ha rigettato la questione sollevata dal Presidente del consiglio nei confronti di una disposizione regionale relativa al calendario venatorio. Da segnalare il caso della [sentenza n. 226/2012](#), che raccoglie due ricorsi governativi avverso due leggi regionali pugliesi (di cui la seconda modificativa della prima); la regione si costituisce per il secondo e non per il primo: la Corte dichiara cessata la materia del contendere sul primo e infondata la questione sul secondo.

In generale, sull'atteggiamento complessivo tenuto dalle regioni, sembra emergere una valutazione in ordine al bilanciamento tra costi (economici, e non solo) di una costituzione davanti alla Corte e possibili benefici: il fatto che tra le più recalcitranti a costituirsi vi siano regioni piccole (Molise, Basilicata) e del centro-sud (Abruzzo, Calabria, Puglia), mentre le regioni "ricche" e del nord si costituiscano pressoché sempre, induce a ritenere che il problema del costo della difesa tecnica sia una voce che cominci ad essere presa in considerazione nei bilanci regionali.

Un terzo aspetto che merita di essere rilevato riguarda la nota prassi – cui si è già fatto cenno – di modifiche della legge oggetto di giudizio ad opera di una successiva legge regionale.

Come già segnalato in precedenti edizioni degli *Aggiornamenti*, è ormai consolidata la prassi, conseguente alla riforma dell'art. 127 Cost., in forza della quale l'eliminazione del controllo preventivo del governo sulle leggi regionali (con conseguente venir meno anche del rinvio per riesame che il vecchio art. 127 prevedeva) fa sì che successivamente all'approvazione della legge regionale ed al conseguente ricorso governativo, il Consiglio regionale, anziché attendere l'esito della pronuncia costituzionale, approva una nuova legge che modifica o abroga le parti oggetto di impugnazione. A quel punto il governo rinuncia al ricorso e la partita si chiude, perché la Corte altro non deve fare che dichiarare estinto il giudizio<sup>22</sup>.

Non mancano casi in cui anche da parte statale si addivene, nella pendenza del giudizio costituzionale, a modificare la disposizione oggetto di impugnazione regionale, e così favorendo una pronuncia di estinzione per rinuncia ovvero di cessazione della materia del contendere: così ad esempio quando la disposizione impugnata, contenuta in un decreto – legge, è eliminata in sede di conversione (cfr., ad esempio, [sentenza n. 153/2011](#)).

Malgrado le analogie, è evidente che si tratta – nel caso regionale ovvero in quello statale – di due comportamenti ben diversamente motivati: mentre l'approvazione di una nuova legge regionale può ritenersi, nella quasi totalità dei casi, diretta conseguenza dell'impugnazione statale e espressione della volontà da parte del Consiglio regionale di sottrarsi ad un giudizio di

---

<sup>22</sup> Su tali profili v. E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso in via principale all'indomani del Titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. cost.*, 2002, 1497 ss.; A. STERPA, "Negoziazione le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, 2012, 159 ss.

costituzionalità (perché ritenuto scontato, o anche soltanto per evitare un contenzioso ritenuto inutile), nel caso invece di mutamento della legislazione statale esso è il frutto del modo caotico con cui si forma la legislazione statale, specie negli ultimi anni, con interventi continui sul medesimo testo tesi a ritoccare, quando non anche a stravolgere, quello che si era appena modificato<sup>23</sup>. Una legislazione che in passato abbiamo chiamato per *tentativi*, o a *formazione progressiva*, ove il prodotto normativo finale, quando è intellegibile, lo è solo all'esito di una serie di "esperimenti" portati avanti con strumenti normativi differenziati: in ogni caso, ci sentiamo di escludere che tali mutamenti siano originati dalla volontà del legislatore di sottrarsi al giudizio della Corte (dubito anzi che la maggior parte dei parlamentari sia avvertita della pendenza di un giudizio di costituzionalità).

Con riguardo invece alla prassi regionale indicata, si potrebbe ritenere ripristinato (ma, forse, mai abbandonato) quel metodo di "contrattazione legislativa" di cui si parlava prima della riforma del 2001: rimasto nella sostanza sebbene realizzato con forme e procedure diverse. Al riguardo vi è da segnalare la differenza non formale tra ciò che avveniva prima del 2001 e ciò che si realizza dopo la riforma costituzionale: "se è vero che la frequente impugnazione del Governo apre fasi di trattativa sul contenuto delle leggi, è anche vero che tali trattative non bloccano nel frattempo l'operatività delle leggi"<sup>24</sup>; al contempo, va però rilevato che là dove prima della riforma il procedimento legislativo riguardava una sola legge per volta, oggi per ottenere il medesimo risultato occorre approvare due leggi, con la seconda che va a modificare la prima. Non saprei quale dei due sistemi sia, alla fine, preferibile.

---

<sup>23</sup> Non si può pertanto condividere quanto sostiene L. RONCHETTI, *Gli anni della riscrittura del Titolo V: la giurisprudenza costituzionale 2002 – 2005*, in N. VICECONTE – P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., 40, per la quale il ricorso in via principale costituisce un utile strumento di pressione politica (anche) da parte regionale per spingere il legislatore statale all'approvazione di una nuova legge correttiva di quella impugnata. E' del tutto evidente, infatti, che ciò vale per la singola regione, ma non certo per il legislatore statale: per quest'ultimo "è raro che esso modifichi una propria normativa per effetto dei dubbi di costituzionalità sollevati da una (o da qualche) Regione" (così P. COLASANTE, *Dati e tendenze*, cit., 66).

<sup>24</sup> Così G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Regioni*, 2011, 248.