



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
Ufficio III - Coordinamento delle attività della segreteria della
Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le
Province autonome di Trento e di Bolzano
Servizio riforme istituzionali, finanza pubblica e rapporti internazionali

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DAR 0002363 P-4.37.2.1
del 09/02/2021



Al Presidente della Conferenza delle
Regioni e delle Province autonome
C/o CINSEDO
ROMA
(conferenza@pec.regioni.it)

Codice sito: 4.1/2021/1 CSR

CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 09 Feb 2021 Prot. n. 1026/CSR

Ai Presidenti delle Regioni e delle Province
autonome
LORO SEDI
(CSR PEC LISTA 3)

Oggetto: Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome.

Si trasmette, per opportuna informazione, la relazione sul contenzioso costituzionale promosso dal Governo, ai sensi dell'articolo 127, comma 1, della Costituzione, avverso le leggi delle Regioni e delle Province autonome, emanate nel periodo 2015-2020.

Il Direttore dell'Ufficio
Cons. Saverio Lo Russo
Saverio Lo Russo



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie*

RELAZIONE ALL'ON.LE SIG. MINISTRO

Oggetto: analisi del contenzioso costituzionale in via principale relativo alle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel periodo dal 2015 al 2020.

Premessa

La presente analisi si inserisce nell'ambito delle attività demandate al Gruppo di lavoro istituito con decreto dell'On. Sig. Ministro in data 4 febbraio 2020, concernente l'analisi del contenzioso costituzionale in via principale relativo alle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano nel periodo dal 2015 al 2020.

L'analisi nasce dall'esigenza di contenere il contenzioso costituzionale muovendo dalla constatazione significativa che una parte del totale delle pronunce rese dalla Corte costituzionale è riferibile ai giudizi promossi in via principale dallo Stato o dalle Regioni, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione. Con riferimento al **2019**, ad esempio, come la stessa Corte costituzionale documenta nella sua relazione annuale (cfr. "L'attività della Corte nel 2019" in www.cortecostituzionale.it), tale dato si attesta al 32,65% del totale. Il 76,84% di tali pronunce riguarda impugnazioni di leggi regionali da parte dello Stato.

In proposito, non si può fare a meno di ricordare il costante richiamo che si rinviene nella giurisprudenza della Corte alla leale collaborazione tra Stato e Regioni nelle materie di interesse comune o in ambiti posti al crocevia tra una pluralità di competenze, talune di pertinenza statale e altre spettanti alle Regioni.

Punto di partenza dell'indagine è stata, pertanto, la ricognizione delle pronunce della Corte costituzionale aventi ad oggetto disposizioni legislative regionali e delle Province autonome rese nel periodo 2015-2020.

L'analisi è stata condotta, in particolare, prendendo a riferimento la data delle deliberazioni del Consiglio dei Ministri recanti impugnazione di leggi regionali/ provinciali nel periodo dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2020, individuato come termine finale dell'indagine. L'esito del giudizio, a prescindere dall'anno di emissione della pronuncia, è stato quindi ricondotto, ai fini del presente lavoro, all'anno in cui è stata adottata dal Consiglio dei Ministri la relativa deliberazione di impugnativa. Per analoghe esigenze di coerenza sistematica, essendo l'intero lavoro incentrato sulla data di esame delle leggi da parte del Consiglio dei Ministri, si fa presente che le impugnative di ciascun anno possono riguardare non solo le leggi emanate nel medesimo anno, ma anche le leggi emanate nell'ultimo scorcio dell'anno precedente ed impuginate dal Governo entro il termine di impugnativa pari a 60 giorni ex art. 127 Cost.

Per ogni ricorso si è poi proceduto a raccogliere i dati relativi alla legge impugnata, alla materia e, ove già rese, alle pronunce della Corte, specificando altresì numero e tipologia dei capi di dispositivo. Ciò al fine di avere un quadro più dettagliato dell'effettiva "misura" degli esiti del contenzioso promosso dal Governo.

Basti considerare che nell'ambito degli accoglimenti parziali, pari nel periodo in considerazione al 27% circa delle sentenze, è dato riscontrare una variegata serie di pronunce (considerando i singoli capi di dispositivo) di accoglimento e di rigetto, di natura processuale e nel merito, e quindi solo la "pesatura" per capi di dispositivo consente di misurare l'effettivo grado di successo o soccombenza del Governo nell'ambito delle suddette sentenze di accoglimento parziale dei ricorsi.

Si è ritenuto, quindi, opportuno condurre l'analisi sia in base all'esito complessivo dei ricorsi promossi dal Governo ("*accoglimento*", "*accoglimento parziale*", "*infondatezza*", "*inammissibilità*", "*cessata materia del contendere*", "*rinuncia*"), sia in base ai singoli capi di dispositivo estrapolati dalle pronunce della Corte, dapprima considerati singolarmente e poi tra loro cumulati e rapportati al totale dei capi di dispositivo delle pronunce rese ("*illegittimità*", "*infondatezza*", "*inammissibilità*", "*cessata materia del contendere*" e "*rinuncia*").

L'intero lavoro di ricognizione e analisi dei dati segue dunque questo doppio binario: ***per ricorsi e per capi di sentenza.***

Al fine di avere contezza degli effetti della mediazione operata dai competenti uffici della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso dell'istruttoria concernente l'esame di legittimità costituzionale delle leggi regionali/provinciali si è proceduto, altresì, ad una ricognizione degli impegni assunti da ciascuna Regione e Provincia autonoma volti a modificare talune disposizioni di legge ritenute di dubbia illegittimità costituzionale, al fine di evitare l'impugnativa da parte del Governo.

La ricognizione effettuata reca, altresì, la specificazione degli impegni ottemperati, parzialmente ottemperati e non ottemperati da ciascuna Regione e Provincia autonoma.

1. Il contenzioso costituzionale promosso dal Governo contro le leggi delle Regioni e delle Province autonome ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

L'indagine concerne, come detto, il contenzioso costituzionale promosso in via principale dal Governo relativo alle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano nel periodo dal 2015 al 2020.

Per misurare l'andamento generale del contenzioso nel corso del tempo, l'indagine è stata, tuttavia, estesa all'intero decennio dal 2010 al 2020, limitatamente al numero di leggi emanate dalle Regioni e Province autonome, al numero delle leggi impugnate e alle relative percentuali.

Dall'analisi, come si evince dalla **tabella 1**, è emerso un quadro di estremo interesse.

Le leggi adottate dalle Regioni e dalle Province autonome sono andate via via aumentando nel tempo, passando dalle 584 leggi del 2010 ad un picco di 754 leggi nel 2017. Nel decennio il valore medio è pari a 680 leggi e si attesta negli ultimi anni in un valore prossimo alle 700 leggi all'anno.

Andando a verificare le annualità in cui si sono verificati i maggiori incrementi si può agevolmente verificare che le punte più significative di aumento del numero di adozione delle leggi regionali fa riferimento ai periodi elettorali nei quali, comprensibilmente, l'attività legislativa subisce un'accelerazione. Ad esempio, nell'anno

2020, sono state emanate 719 leggi regionali a fronte delle 709 dell'anno 2019 e delle 686 del 2018.

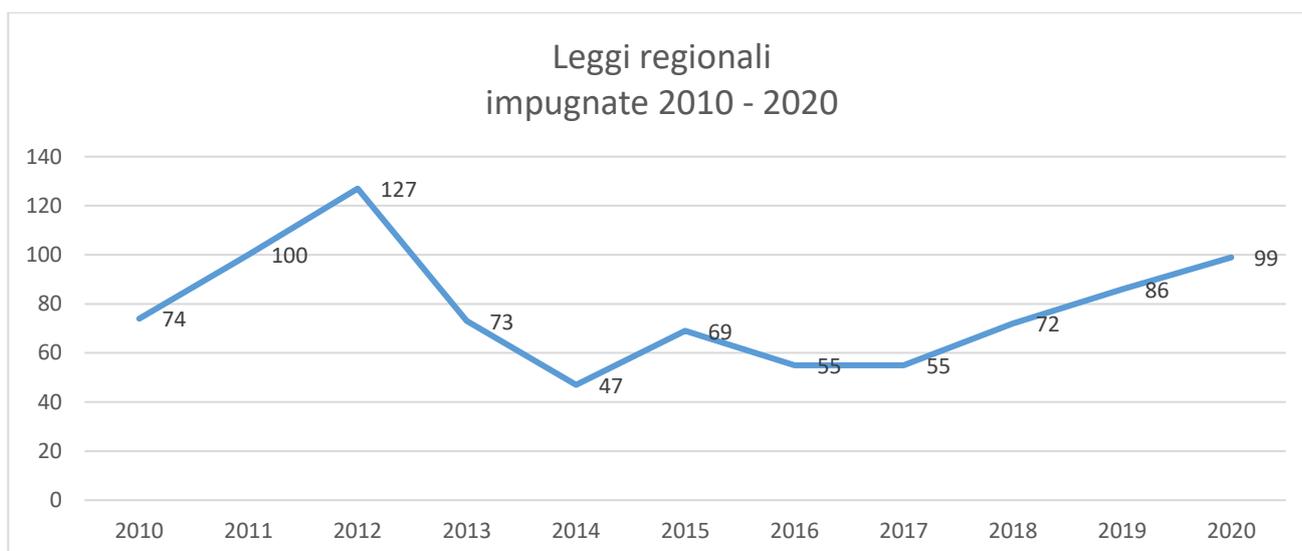
Tabella 1

Anno	Numero leggi regionali emanate	Numero leggi regionali impugnate*	Impugnate/Emanate (%)
2010	584	74	12,67%
2011	577	100	17,33%
2012	702	127	18,09%
2013	745	73	9,80%
2014	663	47	7,09%
2015	665	69	10,38%
2016	678	55	8,11%
2017	754	55	7,29%
2018	686	72	10,50%
2019	709	86	12,13%
2020	719	99	13,76%

** Come in precedenza precisato, le leggi impugnate in ciascuna annualità comprendono le leggi emanate nella parte finale dell'anno precedente e impugnate l'anno successivo dal Governo entro il termine di 60 giorni ex art. 127 Cost..*

A fronte di un numero sostanzialmente costante di leggi emanate dalle Regioni, come si evince dalla curva sottostante contenuta nel **grafico 1**, si riscontra una diminuzione delle leggi impugnate nel periodo dal 2013 al 2017 per poi riprendere un andamento crescente, in maniera significativa, a partire dal 2018.

Grafico 1



Va subito evidenziato che il decremento del numero delle impugnative nel biennio 2013/2014 - che passano dal 17,33% e dal 18,09% rispettivamente del 2011 e del 2012 al 9,80% del 2013 e al 7,09% del 2014 - è dovuta, essenzialmente, all'introduzione del meccanismo degli "impegni" assunti da parte dei Presidenti delle Regioni al fine di evitare le impugnative del Governo.

A decorrere dal 2013, al fine di evitare le impugnative, è infatti invalsa la prassi, non normata da alcuna disposizione di legge, di accettare l'impegno formale assunto dal Presidente della Giunta regionale a modificare, sostituire o abrogare la norma oggetto di censura da parte delle Amministrazioni centrali.

L'atto di impegno, oltre a essere sottoscritto dall'organo che ha la rappresentanza della Regione ed essere accettato dall'Amministrazione che ha formulato i rilievi di illegittimità costituzionale, dovrebbe avere un oggetto puntualmente determinato e indicare una data certa entro cui il Consiglio regionale dovrà ottemperare all'impegno assunto.

Tornando alla percentuale delle leggi impugnate sul totale delle leggi emanate, messo da parte l'anno 2015 - in cui si riscontra una lieve crescita al 10,38% - le percentuali restano sostanzialmente invariate nel 2016 (8,11%) e nel 2017 (7,29%), per poi giungere nuovamente a percentuali ben più significative nel 2018 (10,50%) e nel 2019 (12,13%), per culminare nel 2020 al 13,76%.

Ciò a conferma della crescente conflittualità tra Stato e Regioni, che l'emergenza sanitaria da COVID-19 ha finito per acuire e spostare, talvolta, anche presso i Tribunali Amministrativi Regionali (si ricordano i contenziosi contro le Regioni Marche, Calabria, Sardegna, Piemonte, Sicilia e, da ultimo, contro la Provincia autonoma di Trento).

Si anticipa che una possibile lettura del parziale incremento del contenzioso nell'anno 2020 potrebbe essere legata alla lunga finestra "elettorale", durante la quale le Regioni potrebbero aver approvato leggi influenzate dalla competizione elettorale.

A ciò va aggiunto l'effetto dell'emergenza sanitaria da COVID-19, che ha ridotto le possibilità di confronto e di interlocuzione con le Regioni, soprattutto nella prima fase di *lockdown* durante la quale le Pubbliche Amministrazioni non erano ancora pienamente dotate dei mezzi informatici per il più efficace svolgimento delle attività da remoto. Ciò ha reso più difficilmente percorribili quegli strumenti di raffreddamento dei conflitti e di mediazione sui profili controversi delle leggi esaminate che normalmente gli uffici del Dipartimento, pur nel rispetto dell'autonomia riconosciuta ai Consigli regionali, cercano faticosamente di porre in essere per contenere il tasso di conflittualità tra Stato e Regioni dinanzi alla Corte costituzionale.

1.1. Impugnative per Regioni.

È utile esaminare l'andamento del contenzioso rispetto alle singole Regioni e Province autonome. Si riportano, pertanto, le **tabelle 2, 3, 4, 5, 6 e 7** che contengono i dati, per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020, dei ricorsi proposti contro le singole Regioni e Province autonome rapportato al numero di leggi rispettivamente promulgate, ricordando sempre che le leggi promulgate a fine anno possono essere impugnate anche all'inizio dell'anno successivo entro il termine di 60 giorni ex art. 127 Cost.

ANNO 2015**Tab. 2**

Regione	Totale	Non imp.	Imp.	Imp./LR (%)
Abruzzo	53	44	9	16,98%
Basilicata	55	48	7	12,73%
Bolzano	15	14	1	6,67%
Calabria	18	17	1	5,56%
Campania	16	16	0	0,00%
Emilia Rom.	18	18	0	0,00%
Friuli V.G.	29	27	2	6,90%
Lazio	19	19	0	0,00%
Liguria	23	19	4	17,39%
Lombardia	44	38	6	13,64%
Marche	33	29	4	12,12%
Molise	24	20	4	16,67%
Piemonte	30	26	4	13,33%
Puglia	38	32	6	15,79%
Sardegna	40	38	2	5,00%
Sicilia	27	22	5	18,52%
Toscana	66	61	5	7,58%
Trent. A.A.	27	26	1	3,70%
Trento	17	16	1	5,88%
Umbria	23	19	4	17,39%
V.d.A.	21	21	0	0,00%
Veneto	29	26	3	10,34%
Totale	665	596	69	10,38%

ANNO 2016**Tab. 3**

Regione	Totale	Non imp.	Imp.	Imp./LR (%)
Abruzzo	36	34	2	5,56%
Basilicata	26	21	5	19,23%
Bolzano	27	24	3	11,11%
Calabria	57	53	4	7,02%
Campania	35	32	3	8,57%
Emilia Rom.	25	25	0	0,00%
Friuli V.G.	23	20	3	13,04%
Lazio	17	16	1	5,88%
Liguria	38	32	6	15,79%
Lombardia	34	34	0	0,00%
Marche	34	34	0	0,00%
Molise	18	15	3	16,67%
Piemonte	30	29	1	3,33%
Puglia	38	36	2	5,26%
Sardegna	34	30	4	11,76%
Sicilia	20	16	4	20,00%
Toscana	81	78	3	3,70%
Trent. AA.	20	19	1	5,00%
Trento	22	20	2	9,09%
Umbria	15	14	1	6,67%
V.d.A.	23	20	3	13,04%
Veneto	25	21	4	16,00%
Totale	678	623	55	8,11%

ANNO 2017**Tab. 4**

Regione	Totale	Non imp.	Imp.	Imp./LR (%)
Abruzzo	60	54	6	10,00%
Basilicata	39	37	2	5,13%
Bolzano	24	22	2	8,33%
Calabria	54	53	1	1,85%
Campania	36	27	9	25,00%
Emilia Rom.	29	29	0	0,00%
Friuli V.G.	47	43	4	8,51%
Lazio	14	10	4	28,57%
Liguria	33	32	1	3,03%
Lombardia	33	29	4	12,12%
Marche	43	43	0	0,00%
Molise	27	25	2	7,41%
Piemonte	22	21	1	4,55%
Puglia	53	51	2	3,77%
Sardegna	33	29	4	12,12%
Sicilia	19	15	4	21,05%
Toscana	61	59	2	3,28%
Trentino. A.A.	12	11	1	8,33%
Trento	20	19	1	5,00%
Umbria	20	20	0	0,00%
V.d.A.	24	24	0	0,00%
Veneto	51	46	5	9,80%
Totale	754	699	55	7,29%

ANNO 2018**Tab. 5**

Regione	Totale	Non imp.	Imp.	Imp./LR (%)
Abruzzo	34	30	4	11,76%
Basilicata	40	34	6	15,00%
Bolzano	28	27	1	3,57%
Calabria	53	50	3	5,66%
Campania	42	38	4	9,52%
Emilia Rom.	22	22	0	0,00%
Friuli V.G.	32	28	4	12,50%
Lazio	11	10	1	9,09%
Liguria	28	23	5	17,86%
Lombardia	28	25	3	10,71%
Marche	52	49	3	5,77%
Molise	13	11	2	15,38%
Piemonte	22	20	2	9,09%
Puglia	65	55	10	15,38%
Sardegna	41	36	5	12,20%
Sicilia	15	12	3	20,00%
Toscana	60	56	4	6,67%
Trentino A.A.	11	11	0	0,00%
Trento	19	16	3	15,79%
Umbria	11	9	2	18,18%
V.d.A.	13	10	3	23,08%
Veneto	46	42	4	8,70%
Totale	686	614	72	10,50%

ANNO 2019**Tab. 6**

Regione	Totale	Non imp.	Imp.	Imp./LR (%)
Abruzzo	46	44	2	4,35%
Basilicata	42	34	8	19,05%
Bolzano	10	7	3	30,00%
Calabria	56	50	6	10,71%
Campania	39	39	0	0,00%
Emilia Rom.	33	32	1	3,03%
Friuli V.G.	22	20	2	9,09%
Lazio	26	25	1	3,85%
Liguria	35	32	3	8,57%
Lombardia	32	28	4	12,50%
Marche	42	39	3	7,14%
Molise	16	12	4	25,00%
Piemonte	35	30	5	14,29%
Puglia	64	51	13	20,31%
Sardegna	27	20	7	25,93%
Sicilia	24	16	8	33,33%
Toscana	60	55	5	8,33%
Trentino A.A.	5	5	0	0,00%
Trento	11	10	1	9,09%
Umbria	10	8	2	20,00%
V.d.A.	21	18	3	14,29%
Veneto	53	48	5	9,43%
Totale	709	623	86	12,13%

ANNO 2020**Tab. 7**

Regione	Totale	Non imp.	Imp.	Imp./LR (%)
Abruzzo	42	36	6	14,30%
Basilicata	43	42	1	2,30%
Bolzano	19	17	2	10,50%
Calabria	38	29	9	23,70%
Campania	47	45	2	4,30%
Emilia Rom.	14	14	0	0,00%
Friuli V.G.	30	28	2	6,70%
Lazio	22	20	2	9,10%
Liguria	40	33	7	17,50%
Lombardia	30	24	6	20,00%
Marche	52	51	1	1,90%
Molise	24	17	7	29,20%
Piemonte	31	28	3	9,70%
Puglia	38	33	5	13,20%
Sardegna	34	26	8	23,50%
Sicilia	36	28	8	22,20%
Toscana	89	78	11	12,40%
Trentino. A.A.	8	7	1	12,50%
Trento	14	7	7	50,00%
Umbria	11	11	0	0,00%
V.d.A.	14	10	4	28,60%
Veneto	43	36	7	16,27%
Totale	719	620	99	13,76%

Focalizzando l'attenzione sulle Regioni con le quali c'è stata una maggiore conflittualità, emerge che nel **2015** è la **Sicilia** la Regione contro la quale sono stati proposti, in termini percentuali, il maggior numero di ricorsi (18,52%), seguita da **Liguria** e **Umbria** (entrambe con il 17,39%), **Abruzzo** (16,98%) e **Molise** (16,67%).

Nel **2016** è ancora la **Sicilia** la Regione con la più elevata percentuale di impugnative (20%), seguita da **Basilicata** (19,23%), **Molise** (16,67%) e **Veneto** (16%).

Nel **2017** il dato percentuale della Sicilia (21,05%), grosso modo in linea con quello degli anni precedenti, è sopravanzato, in maniera significativa, da quello del **Lazio** (28,57%) e della **Campania** (25%). In valore assoluto è la **Campania** la Regione con il maggiore contenzioso, con 9 leggi impugnate.

Nel **2018**, le Regioni con il più elevato contenzioso in termini percentuali sono, nell'ordine, la **Valle d'Aosta** (23,08%, sebbene a fronte di sole 13 leggi approvate), ancora la **Sicilia** (20%), l'**Umbria** (18,18%) e la **Liguria** (17,86%), ma è quello della **Puglia** il dato di gran lunga più significativo in valore assoluto, con 10 legge impugnate.

Nel **2019** è ancora la **Sicilia** la Regione quella con il più elevato valore percentuale di leggi impugnate (33,33%), seguita dalla **Provincia autonoma di Bolzano** (30%), dalla **Sardegna** (25,93%) e dal **Molise** (25%), mentre la **Puglia** si conferma la Regione, in termini assoluti, con il numero di gran lunga più elevato di impugnative (13 leggi impugnate).

Infine, nel **2020**, oltre al dato particolarmente elevato della **Provincia autonoma di Trento** con il 50% di impugnative, le Regioni con le più elevate percentuali sono il **Molise** (29,20%), la **Valle d'Aosta** (28,60%), la **Calabria** (23,70%), la **Sardegna** (23,50%) e la **Sicilia** (22,20%). In valori assoluti si segnalano la **Toscana** con 11 leggi impugnate e la **Calabria** con 9 leggi impugnate.

Da quanto esposto si ricava il quadro di una conflittualità leggermente più accentuata, sebbene con oscillazioni da un anno all'altro, con le Regioni a statuto speciale (in particolare, con la Sicilia) e con le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ciò può essere letto come conseguenza del particolare contesto e assetto storico delle autonomie speciali. Gli statuti di autonomia riconoscono, infatti, alle cinque Regioni a statuto speciale e alle due Province autonome, come è noto, una più estesa potestà legislativa rispetto alle restanti Regioni. Il quadro dell'assetto competenziale delle

autonomie speciali, infatti, è reso ad oggi particolarmente complesso dall'applicazione della c.d. "clausola di adeguamento automatico", o "clausola di maggior favore", contenuta nell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, in base al quale *«sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite»*.

Il primo effetto dell'applicazione di tale previsione è ovviamente quello di ritenere applicabili anche alle Regioni speciali ed alle Province autonome la clausola di residualità regionale presente nel testo dell'art. 117, quarto comma, Cost., attualmente in vigore, in forza della quale la competenza dello Stato non è più generale ma si deve ritenere limitata a quei titoli di legittimazione individuati dalla Costituzione. Ciò evidentemente non resta senza conseguenze sull'assetto della competenza legislativa delle Regioni ad autonomia particolare e delle Province autonome anche con riferimento al regime che quest'ultima deriva dai singoli statuti speciali. Tale potestà legislativa, variamente declinata nell'ambito di questi ultimi, resta soggetta non solo alla Costituzione e agli obblighi internazionali dello Stato, in particolare nei confronti dell'Unione Europea, ma anche ai limiti previsti in via generale dai singoli, tra i quali si segnalano soprattutto i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali (individuate, queste ultime, tramite formulazioni leggermente differenti nei rispettivi statuti).

Per le materie che, anche a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, si devono tutt'ora ritenere disciplinate dalle previsioni statutarie, tali limiti restano quindi intatti. Solo che, ove i medesimi siano destinati a prender corpo per mezzo di previsioni legislative statali in grado di assumere le vesti di norme interposte, per effetto della sopra menzionata clausola di residualità regionale, lo Stato potrà farli valere solo tramite l'utilizzo di competenze legislative di cui disponga in base al vigente art. 117 Cost. Le cosiddette materie trasversali (come ad esempio la *«tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»* e la *«tutela della concorrenza»*) sono dunque in grado di incidere, anche in maniera significativa, non solo sulle Regioni ordinarie ma anche sulle autonomie speciali, purché naturalmente si ritenga che le norme in concreto adottate dallo Stato in base a tali titoli

siano da ricondurre ai sopra richiamati limiti statutari. Si deve peraltro evidenziare come spesso non sia agevole stabilire se la singola previsione normativa di volta in volta considerata incorpori o meno uno dei sopra citati limiti. La nozione di “norma di grande riforma economico-sociale” è probabilmente ancor più sfuggente di quella, ampiamente criticata in dottrina, di “principio fondamentale della materia”. Di qui un primo importante fronte di conflittualità.

Il diritto costituzionale delle autonomie particolari, peraltro, risulta nel presente essere caratterizzato da una particolare oscurità. L’applicazione della sopra richiamata “clausola di maggior favore” – apparentemente cristallina – alla prova della giurisprudenza (ed anche della dottrina) si è scontrata con non poche difficoltà ed incertezze, di talché oggi è spesso oggettivamente difficile dire con chiarezza quali siano i parametri che regolano la posizione costituzionale delle autonomie speciali. Risulta evidente quanto ciò possa aver influito sulla conflittualità con questo tipo di enti. Un aspetto che al riguardo merita di essere precisato è che la situazione appena sommariamente richiamata deriva dall’applicazione di una norma dichiaratamente *transitoria*, destinata a regolare un meccanismo di adeguamento automatico degli statuti speciali *fino al loro adeguamento formale*: ossia fino alla loro modifica, operata secondo le previsioni contenute in ciascuno di essi, in coerenza con i principi contenuti nel vigente testo del Titolo V della Parte II della Costituzione. Da questo punto di vista non si può dunque che evidenziare la necessità di porre fine al “periodo transitorio” dell’adeguamento automatico, anche al fine di raggiungere un assetto più chiaro e condiviso delle competenze, riducendo per questa via l’alto tasso di conflitti che sulle medesime è stato registrato in questi anni.

In questo quadro occorre poi ricordare la complessa materia della regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto speciale, anche ai fini del contributo di queste ultime agli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea e al mantenimento degli equilibri generali di finanza pubblica (si ricorda, per tutte, la c.d. “vertenza Sardegna”).

Infatti, le norme statutarie (adottate con leggi costituzionali, o introdotte con legge ordinaria ai sensi dei peculiari meccanismi di “decostituzionalizzazione” presenti in alcuni statuti) e le norme di attuazione degli statuti (adottate con decreto legislativo a seguito dello

speciale procedimento nelle Commissioni paritetiche) elencano i tributi erariali il cui gettito è devoluto, interamente o in parte, alle autonomie speciali e stabiliscono ambiti e limiti della potestà impositiva, tributaria, finanziaria e contabile di ciascuna Regione e possono essere modificate – oltre che ovviamente con la fonte costituzionale – solo tramite gli adeguati procedimenti collaborativi previsti dagli statuti rispettivamente per la citata “decostituzionalizzazione” e per le disposizioni di attuazione dei medesimi. Al riguardo, anche la Corte costituzionale ha da tempo affermato che *“il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell’accordo (sentenza n. 74 del 2009), in quanto «espressione» della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a statuto speciale”* (tra le tante, sentenze n. 193 del 2012, n. 82 del 2007 e n. 353 del 2004).

Di qui un ulteriore momento di conflittualità, a dire il vero biunivoco, con le Regioni a statuto speciale e le Province autonome.

A ciò si aggiunga infine, per quanto riguarda la Regione siciliana, che soltanto dopo che la Corte costituzionale con sentenza n. 255 del 2014 ha ritenuto di dover applicare, come già avvenuto per le altre Regioni speciali, il procedimento di cui all’art. 127 Cost., in applicazione della clausola «di maggior favore» contenuta nell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, il controllo di legittimità sulle leggi siciliane da parte del Governo è divenuto successivo in luogo di quello preventivo esperito dal Commissario dello Stato ai sensi dello Statuto speciale: ciò costituisce senza dubbio una chiave di lettura che non può essere trascurata relativamente al dato del 2015 che è il primo anno in cui si è data applicazione alla citata decisione della Consulta.

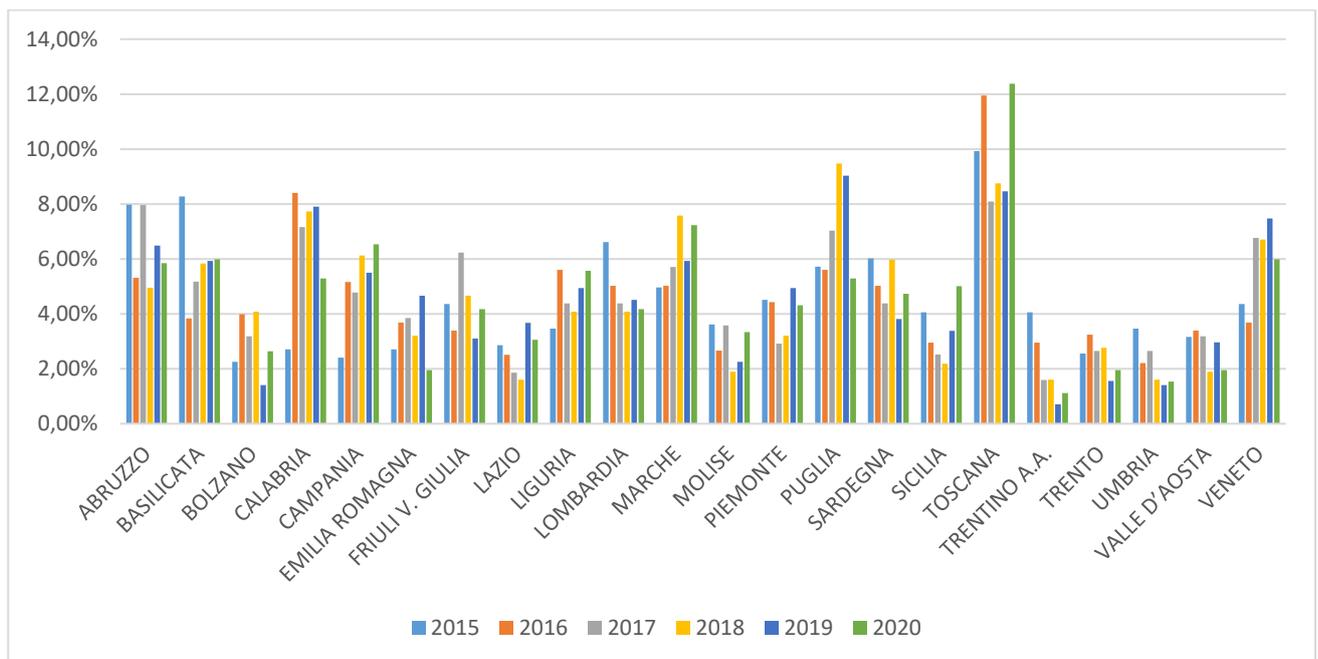
I fattori sopra illustrati sembrano, quindi, costituire una possibile chiave di lettura, seppure non esaustiva, della percentuale leggermente più elevata di contenzioso promosso dal Governo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Va poi osservato che alcune Regioni, tra cui **Puglia** e **Toscana**, in alcune annualità spiccano in valore assoluto, come numero di ricorsi proposti dal Governo, ma non anche in termini percentuali, stante una produzione legislativa più elevata rispetto alle altre Regioni. Sono, infatti, 10 i ricorsi proposti contro la Regione Puglia nel 2018 (a fronte di 65 leggi

emanate: 15,38%), sono 13 i ricorsi proposti sempre contro la Regione Puglia nel 2019 (a fronte di 64 leggi emanate: 20,31%) e sono 11 i ricorsi proposti contro la Regione Toscana nel 2020 (a fronte di 89 leggi emanate: 12,40%). Nessun'altra Regione ha superato la soglia delle 10 leggi impugnate nel periodo dal 2015 al 2020.

Nell'istogramma seguente viene rappresentata la produzione media annuale di leggi regionali da cui si evincono i valori relativamente bassi di Regioni quali **Lazio**, **Emilia Romagna** e **Umbria** (con una produzione normativa complessiva nel periodo 2015 -2020 rispettivamente di 109, 141 e 90 leggi regionali), rispetto a quelli sensibilmente più elevata di Regioni come **Toscana**, **Puglia**, **Calabria** e **Abruzzo** (rispettivamente con 417, 296, 276 e 271 leggi regionali promulgate nel quinquennio).

Grafico 1.1



Media produzione annuale leggi regionali nel periodo 2015 – 2020

Tabella esplicativa del Grafico 1.1

Regione	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ABRUZZO	7,97%	5,31%	7,96%	4,96%	6,49%	5,84%
BASILICATA	8,27%	3,83%	5,17%	5,83%	5,92%	5,98%
BOLZANO	2,26%	3,98%	3,18%	4,08%	1,41%	2,64%
CALABRIA	2,71%	8,41%	7,16%	7,73%	7,90%	5,29%
CAMPANIA	2,41%	5,16%	4,77%	6,12%	5,50%	6,54%
EMILIA ROMAGNA	2,71%	3,69%	3,85%	3,21%	4,65%	1,95%
FRIULI V. GIULIA	4,36%	3,39%	6,23%	4,66%	3,10%	4,17%
LAZIO	2,86%	2,51%	1,86%	1,60%	3,67%	3,06%
LIGURIA	3,46%	5,60%	4,38%	4,08%	4,94%	5,56%
LOMBARDIA	6,62%	5,01%	4,38%	4,08%	4,51%	4,17%
MARCHE	4,96%	5,01%	5,70%	7,58%	5,92%	7,23%
MOLISE	3,61%	2,65%	3,58%	1,90%	2,26%	3,34%
PIEMONTE	4,51%	4,42%	2,92%	3,21%	4,94%	4,31%
PUGLIA	5,71%	5,60%	7,03%	9,48%	9,03%	5,29%
SARDEGNA	6,02%	5,01%	4,38%	5,98%	3,81%	4,73%
SICILIA	4,06%	2,95%	2,52%	2,19%	3,39%	5,01%
TOSCANA	9,92%	11,95%	8,09%	8,75%	8,46%	12,38%
TRENTINO A.A.	4,06%	2,95%	1,59%	1,60%	0,71%	1,11%
TRENTO	2,56%	3,24%	2,65%	2,77%	1,55%	1,95%
UMBRIA	3,46%	2,21%	2,65%	1,60%	1,41%	1,53%
VALLE D'AOSTA	3,16%	3,39%	3,18%	1,90%	2,96%	1,95%
VENETO	4,36%	3,69%	6,76%	6,71%	7,48%	5,98%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Produzione media annuale delle leggi regionali per singola Regione

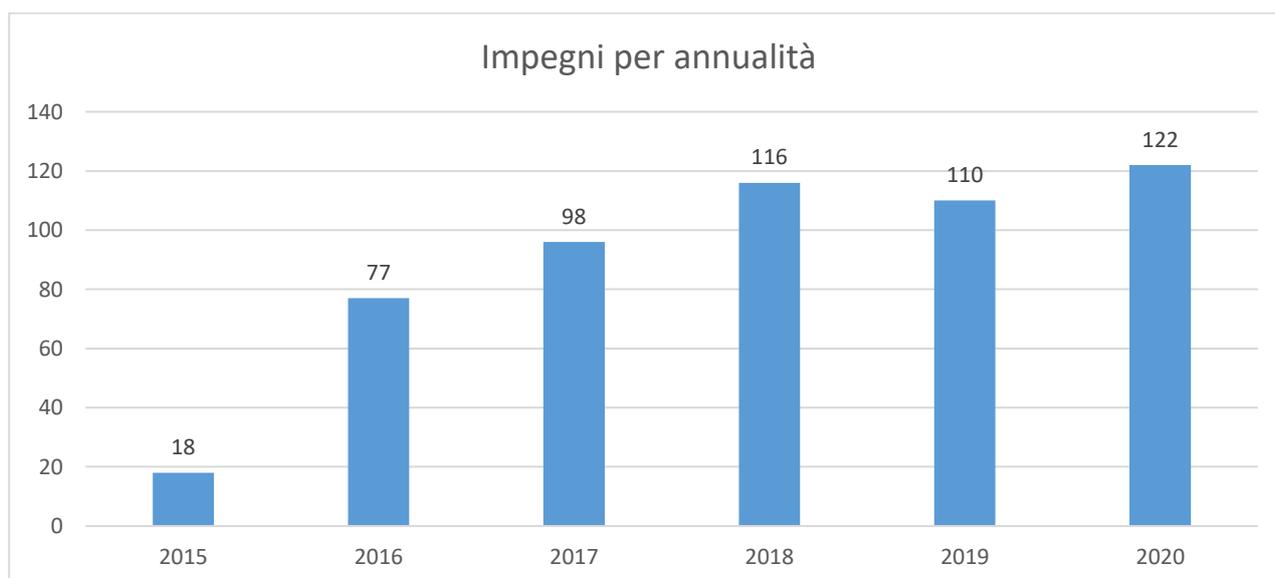
2. Impegni

L'aumento percentuale delle impugnative che si è riscontrato a partire dall'anno 2018 è ancora più significativo alla luce dell'andamento crescente degli impegni che vengono assunti dai Presidenti di Regione. Anche in questo caso, infatti, come si evince dalla **tabella 8** e dal relativo **grafico 2** si assiste ad un *trend* crescente in maniera rilevante già a partire dal 2017.

Tabella 8

Anno	Impegni assunti
2015	18
2016	77
2017	98
2018	116
2019	110
2020	122
Totale	541

Grafico 2



Analizzando, più nel dettaglio, i dati relativi alle singole materie sulle quali vertono gli impegni assunti dalle Regioni e dalle Province autonome dal 2015 al 2020, come riportati nel **grafico 3**, emerge che tra i settori oggetto di impegno spiccano le materie economiche: la materia “Copertura finanziaria” si attesta al 15% delle materie complessive oggetto degli impegni pari alla materia “Coordinamento della finanza pubblica”, che insieme giungono al 30% delle materie degli impegni complessivamente assunti. Al riguardo, giova ricordare che la stessa Corte, non di rado, ha rilevato l’importanza del principio di leale collaborazione in materia di coordinamento finanziario. Gli impegni in queste materie si inseriscono, pertanto, in tale contesto.

Per il resto gli impegni rispecchiano le materie normalmente oggetto di impugnativa, in particolare le materie c.d. trasversali, quali ambiente (pari al 7% che unitamente alla materia specifica di caccia e pesca raggiunge il 10% degli impegni), salute (8%), sociale (6%) e governo del territorio (4%).

Grafico 3

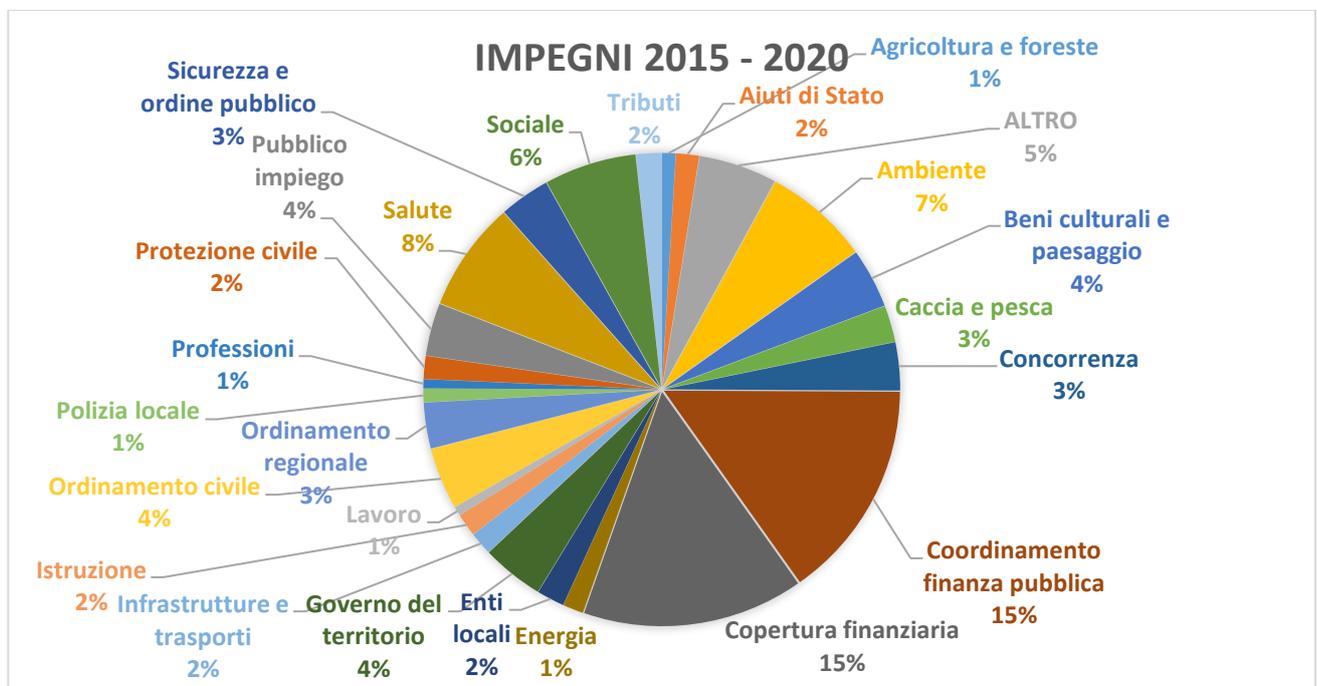


Tabella esplicativa del Grafico 3

Materia	Impegni (in valore assoluto)
Agricoltura e foreste	6
Aiuti di Stato	10
Altro	34
Ambiente	46
Beni culturali e paesaggio	26
Caccia e pesca	16
Concorrenza	21
Coordinamento finanza pubblica	96
Copertura finanziaria	96
Energia	9
Enti locali	12
Governo del territorio	27
Infrastrutture e trasporti	10
Istruzione	10
Lavoro	4
Ordinamento civile	27
Ordinamento regionale	20
Polizia locale	6
Professioni	4
Protezione civile	10
Pubblico impiego	23
Salute	48
Sicurezza e ordine pubblico	22
Sociale	40
Tributi	11
Totale	634

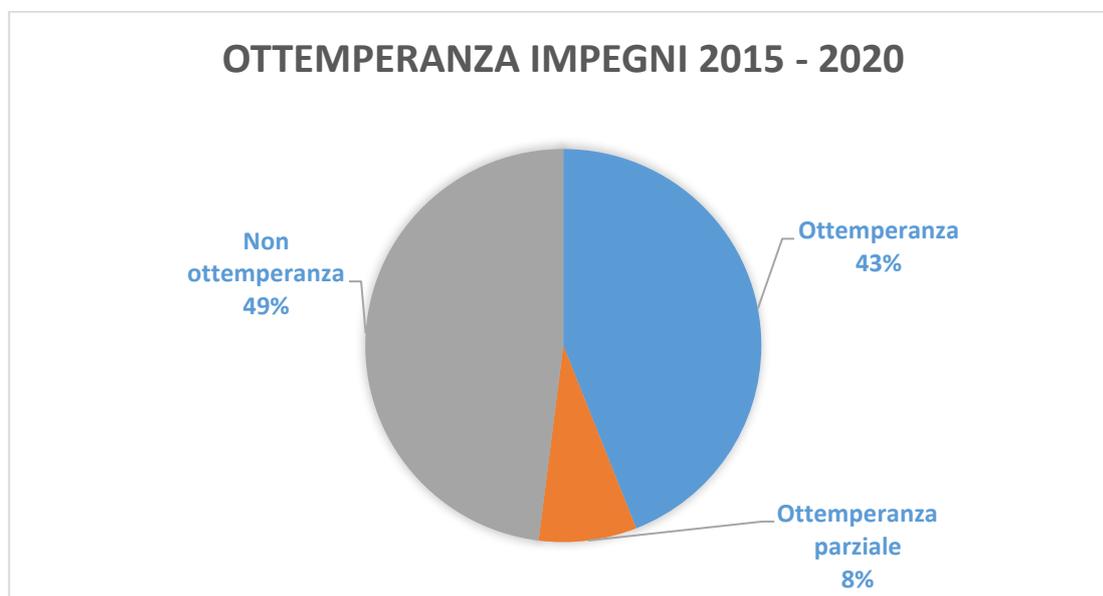
Conteggiando gli impegni per singola legge regionale (rispetto alla quale possono esservi anche impegni su differenti materie, stante l'eterogeneo contenuto della legge regionale medesima), si è effettuato un monitoraggio con riferimento alla loro attuazione, i cui dati sono riassunti nella **tabella 9**, che sono ancora oggetto di ulteriori approfondimenti e

verifiche direttamente con le Amministrazioni regionali, tenuto conto che sono in corso di predisposizione le modifiche normative oggetto dei medesimi impegni. Relativamente al periodo dal 2015 al 2020, ne risultano ottemperati 235 (pari a circa il 44%), parzialmente ottemperati 42 (circa 8%) e non ottemperati 264 (il 48% circa) (**tabella 9** e **grafico 4**).

Tabella 9

Ottemperanza	N.ro	%
Si	235	43,44%
Parziale	42	7,76%
No	264	48,80%
Totale	541	

Grafico 4



Per completezza, si è ritenuto utile riportare, nella **tabella 10** il dettaglio degli impegni assunti da ciascuna Regione, suddivisi in ottemperati, parzialmente ottemperati e non ottemperati.

Tabella 10

Regione	Ottemperanza	Ottemperanza parziale	Non ottemperanza	Totale	Impegni non ottemperati o parzialmente ottemperati su totale (%)
Abruzzo	7	4	19	30	75,00%
Basilicata	13	6	15	34	59,38%
Bolzano	13	2	12	27	52,00%
Calabria	28	2	11	41	28,21%
Campania	20	1	11	32	35,48%
Emilia Romagna	10		11	21	50,00%
Friuli Venezia Giulia	14	1	16	31	53,33%
Lazio	9	3	10	22	57,14%
Liguria	7	1	17	25	70,83%
Lombardia	11	3	12	26	56,00%
Marche	17	3	11	31	43,33%
Molise	6	1	12	19	66,67%
Piemonte	11	4	8	23	50,00%
Puglia	10	2	26	38	72,97%
Sardegna	9	2	13	24	60,87%
Sicilia	4	2	17	23	81,82%
Toscana	26	2	14	42	33,33%
Trentino Alto Adige	2	1	3	6	60,00%
Trento	7		8	15	53,33%
Umbria	3	1	7	11	72,73%
Valle d'Aosta	5		4	9	44,44%
Veneto	3	1	7	11	70,00%
Totale	235	42	264	541	54,65%

Gli stessi dati sono riportati anche nella **Tabella 11** dove, per comodità di lettura, è indicata, la distribuzione tra le Regioni, in valori assoluti, della somma degli impegni non ottemperati o parzialmente ottemperati a partire dal 1° gennaio 2015.

Tabella 11

Regione	Impegni non ottemperati o parzialmente ottemperati
Puglia	28
Abruzzo	23
Basilicata	21
Sicilia	19
Liguria	18
Friuli Venezia Giulia	17
Toscana	16
Lombardia	15
Sardegna	15
Bolzano	14
Marche	14
Lazio	13
Molise	13
Calabria	13
Piemonte	12
Campania	12
Emilia – Romagna	11
Umbria	8
Trento	8
Veneto	8
Valle d’Aosta	4
Trentino Alto Adige	4
Totale	306

Dal quadro sopra esposto relativo agli impegni non ottemperati, emerge la necessità che tale prassi venga regolamentata, in modo da definire i contenuti specifici dell’impegno, ivi inclusa la data certa di sottoposizione delle modifiche al Consiglio regionale, in modo che all’impegno assunto si ottemperi nell’arco della legislatura regionale.

Gli impegni assunti dovrebbero poi avere adeguata pubblicità sul sito web istituzionale, in modo che la Regione interessata possa rispondere politicamente della eventuale mancata ottemperanza.

Infatti, la mancata ottemperanza non solo lede il principio di leale collaborazione tra livelli di governo, ma crea anche un *vulnus* nell'ordinamento in quanto la norma non impugnata dal Governo potrà essere rimossa solo tramite il giudizio in via incidentale, che può avvenire anche a notevole distanza di tempo dalla promulgazione, con la conseguente incidenza sulle situazioni alle quali la norma dichiarata costituzionalmente illegittima *medio tempore* sia stata applicata, ferma restando ovviamente la intangibilità dei c.d. "rapporti esauriti".

Il monitoraggio degli impegni dovrebbe assumere rilevanza sistematica con cadenza trimestrale e prevedere meccanismi di interlocuzione tra Stato e Regioni volti a sollecitare l'adempimento.

3. Le materie oggetto di ricorso

In via preliminare, si chiarisce che si intendono per materie gli ambiti di competenza legislativa di Stato e/o delle Regioni e Province autonome, ciascuno dei quali può essere rinvenuto in una o più parti del testo costituzionale, segnatamente il Titolo V della Parte II, nonché in altre norme di rango costituzionale di riferimento.

A partire da questo punto, poi, l'indagine non ha conteggiato i ricorsi ma le singole materie oggetto di impugnativa, in quanto un singolo ricorso può avere ad oggetto più materie impuginate. Ciò comporta che il numero delle "**impugnative**" (considerate, per l'appunto, secondo la materia cui la disposizione regionale è riconducibile) è superiore al numero dei "**ricorsi**" (considerati in base alla seduta e conseguente deliberazione del Consiglio dei Ministri).

Fatta questa doverosa premessa di carattere metodologico, dall'analisi dei dati concernenti le impugnative proposte dal 2015 al 2020 si può notare che spicca la materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", che rappresenta il 13% del totale. A tale percentuale deve però essere aggiunta la materia della "Caccia e pesca" (pari a 5%). Tale ambito è oggi riconducibile alla competenza legislativa regionale residuale ex art. 117,

quarto comma, Cost., ma si è ritenuto di dare al medesimo specifica evidenza in ragione della sua significativa consistenza numerica. In ragione del fatto che i rilievi di costituzionalità avanzati nei confronti di tali leggi sono, in linea di massima, ascrivibili alla “tutela della fauna selvatica” e quindi – secondo l’insegnamento della Corte – alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, l’effettiva consistenza del contenzioso su leggi regionali ascrivibile a tale ambito ammonta complessivamente al 18% delle impugnative promosse.

Sulla materia “caccia e pesca” andrebbe, peraltro, rilevato che la disciplina statale che viene invocata quale parametro normativo interposto rispetto alla violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, risulta ormai datata e soprattutto adottata nel contesto dell’assetto dei rapporti tra Stato e Regioni precedente al 2001 (legge n. 157 del 1992). Anche se di recente si registra qualche segnale di inversione di tendenza, certamente da parte statale e sovente con l’avallo della stessa Corte, spesso tale disciplina è stata letta, per ampie sue parti, come soglia minima di tutela del bene “ambiente”, nel complesso inderogabile dalla legislazione regionale. Alla luce di questa riflessione è possibile indicare il settore dell’attività venatoria come esempio di un caso in cui la rimeditazione di una disciplina risalente nel tempo, non più adeguata all’odierno contesto costituzionale, potrebbe contribuire a risolvere i problemi di conflittualità che oggi lo caratterizzano.

Ugualmente rilevante per numero di impugnative è la materia della “Salute”, che da sola arriva al 12%, materia a cui andrebbe cumulata parte del settore del “Pubblico impiego”, che spesso riguarda il personale del servizio sanitario regionale, a sua volta pari all’ 11% (**grafico 5**).

Grafico 5

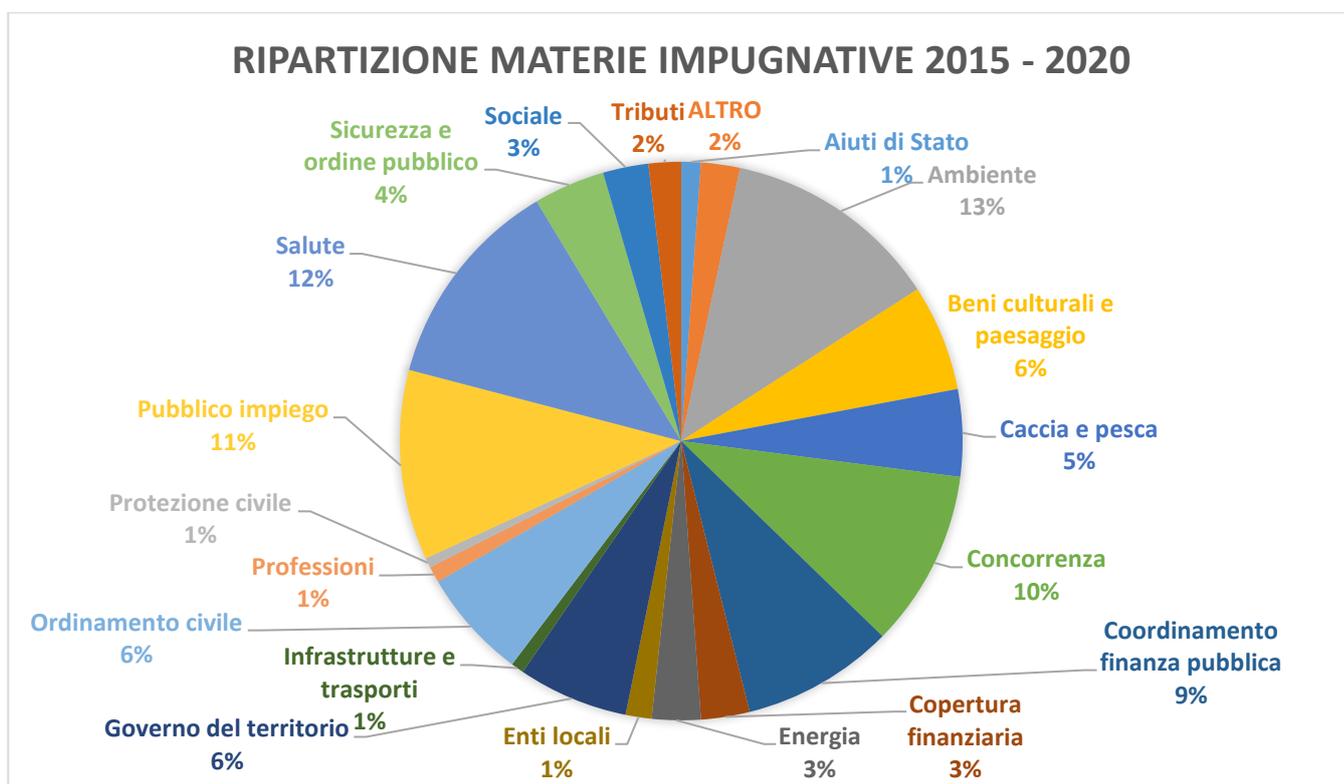


Tabella esplicativa del grafico 5

Materia	Impugnative (valore assoluto)
Aiuti di Stato	6
ALTRO	12
Ambiente	67
Beni culturali e paesaggio	33
Caccia e pesca	27
Concorrenza	55
Coordinamento finanza pubblica	47
Copertura finanziaria	15
Energia	15
Enti locali	8
Governo del territorio	34
Infrastrutture e trasporti	4
Ordinamento civile	34
Professioni	5
Protezione civile	3
Pubblico impiego	59
Salute	66
Sicurezza e ordine pubblico	22
Sociale	14
Tributi	10
Totale complessivo	536

Si riportano, inoltre di seguito, i grafici delle impugnative suddivise per materie e per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020 (grafici 6, 7, 8, 9, 10 e 11).

Grafico 6

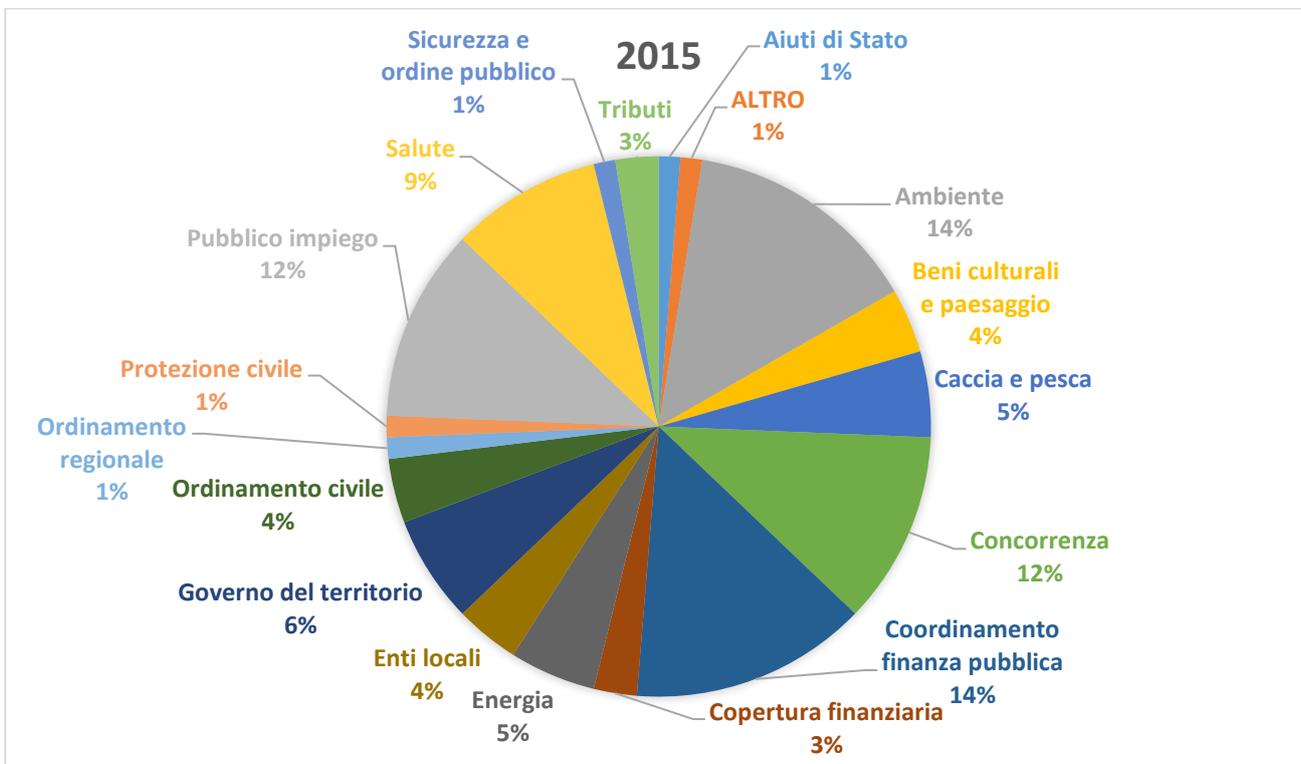


Grafico 7

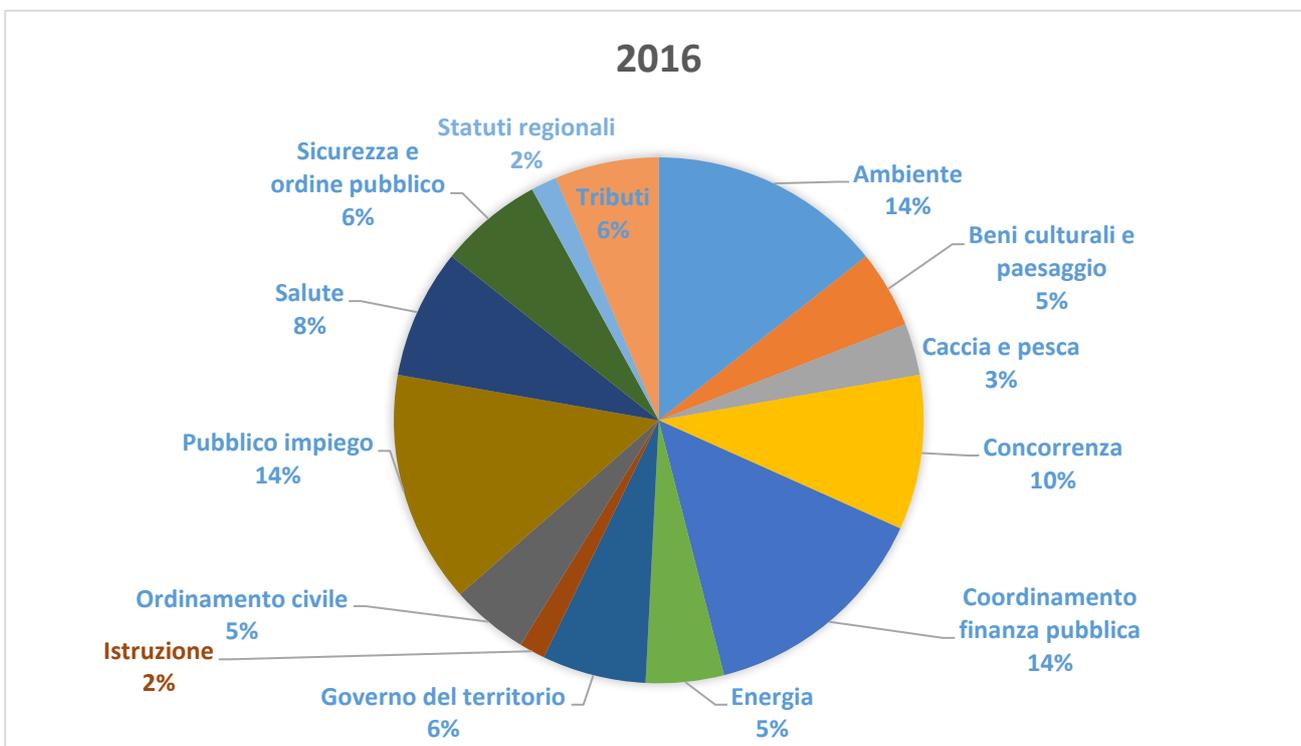


Grafico 8

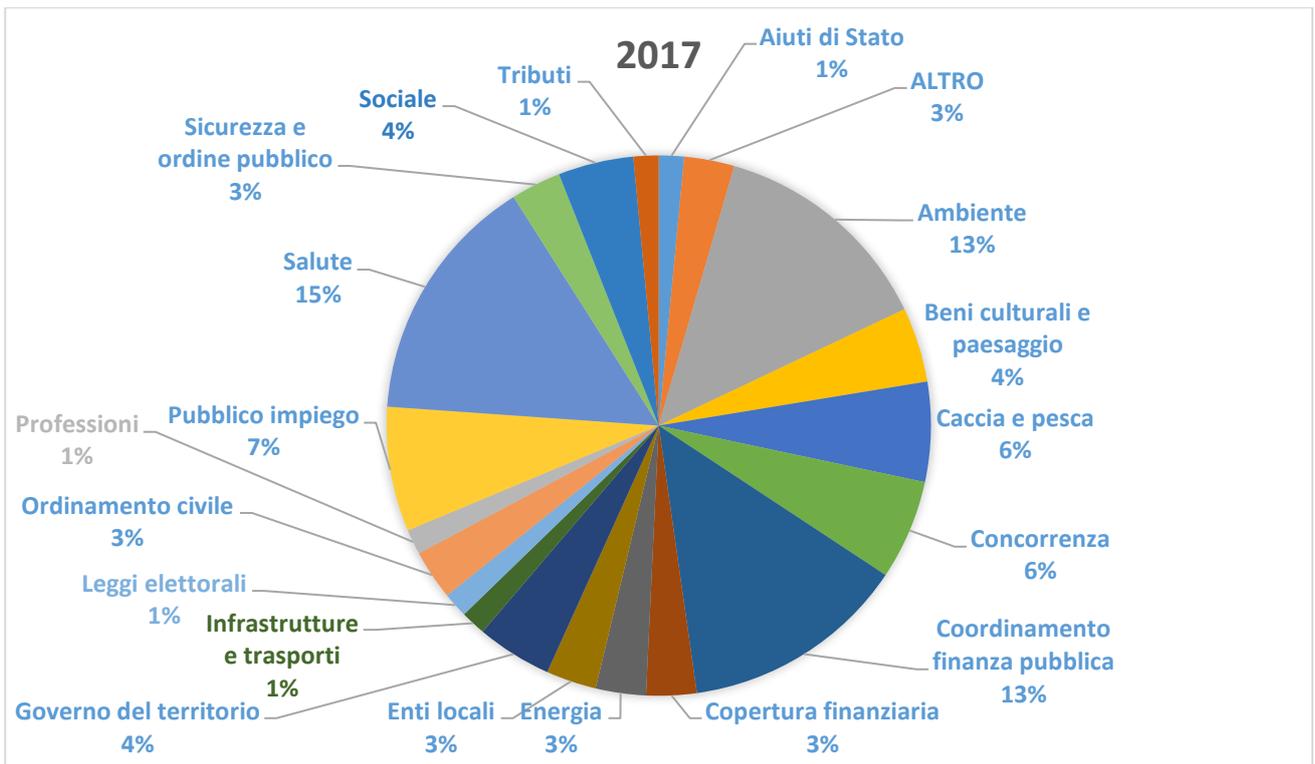


Grafico 9

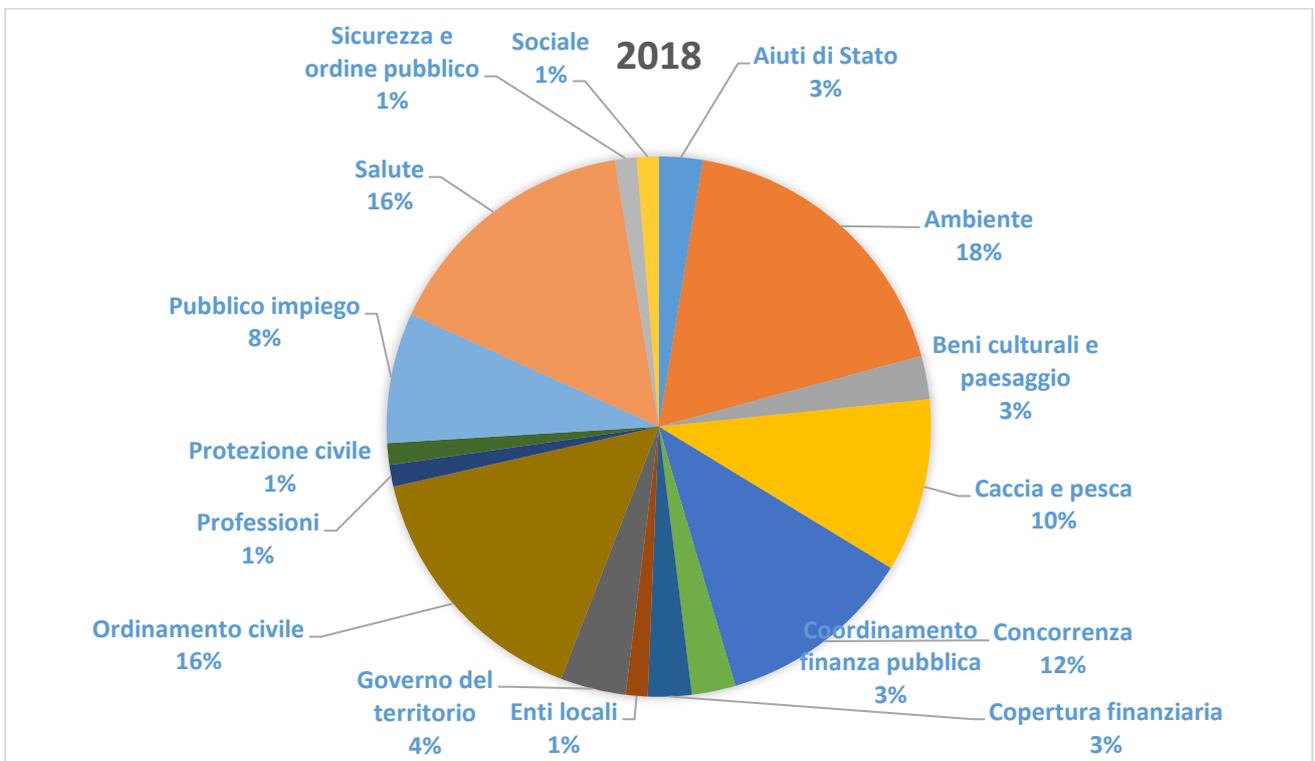


Grafico 10

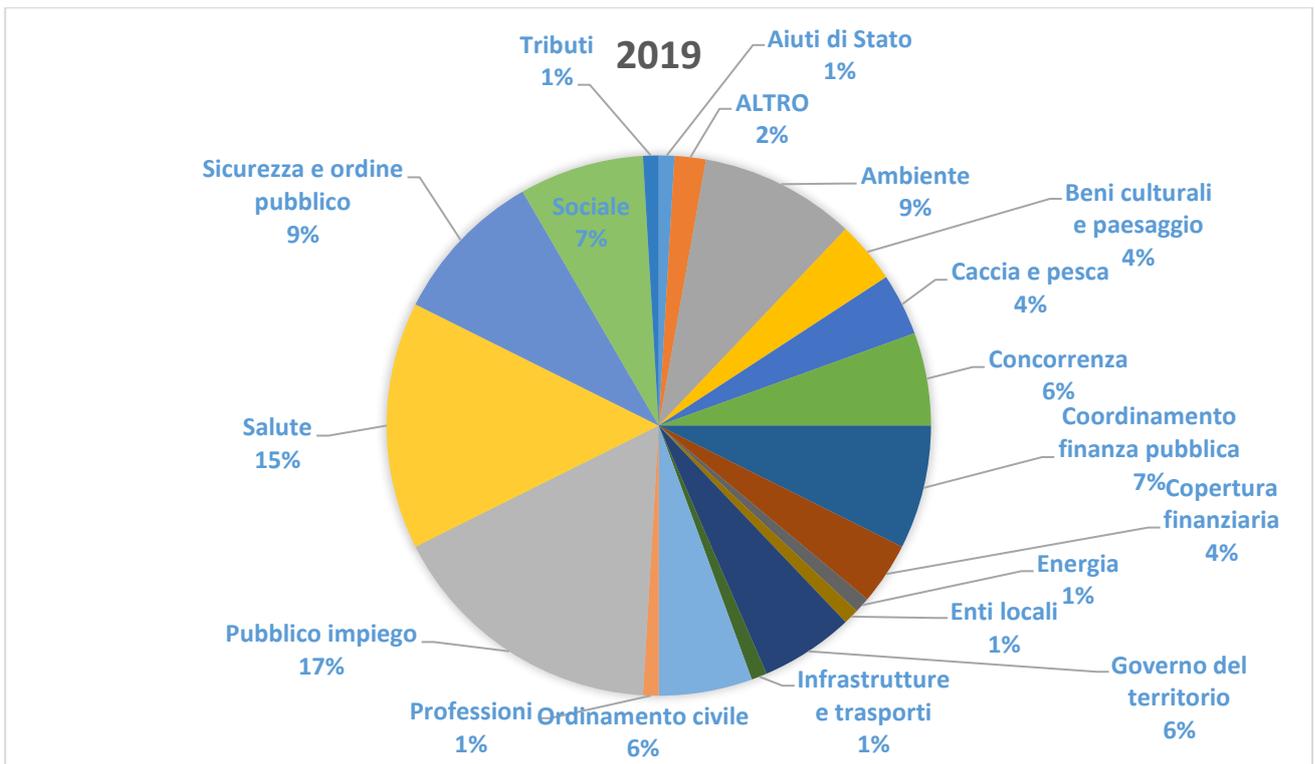


Grafico 11

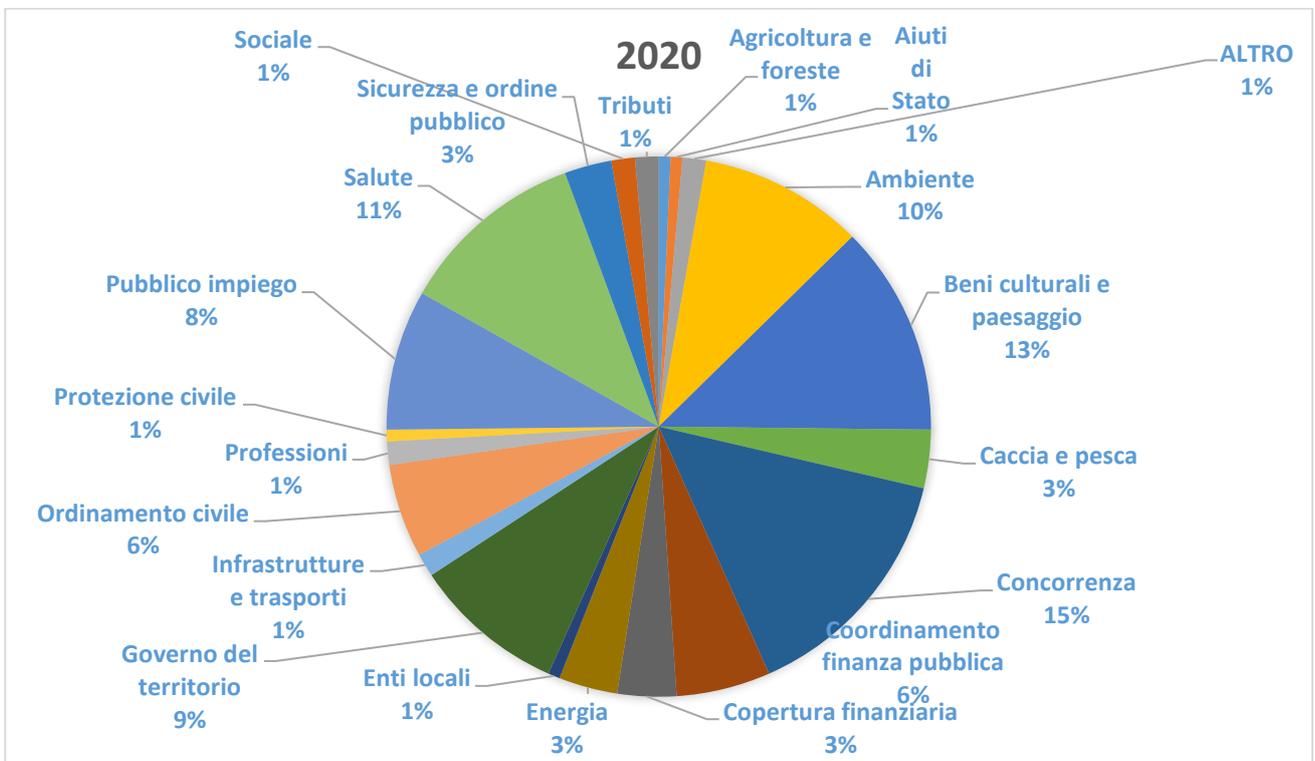


Tabella esplicativa dei Grafici da 6 a 11

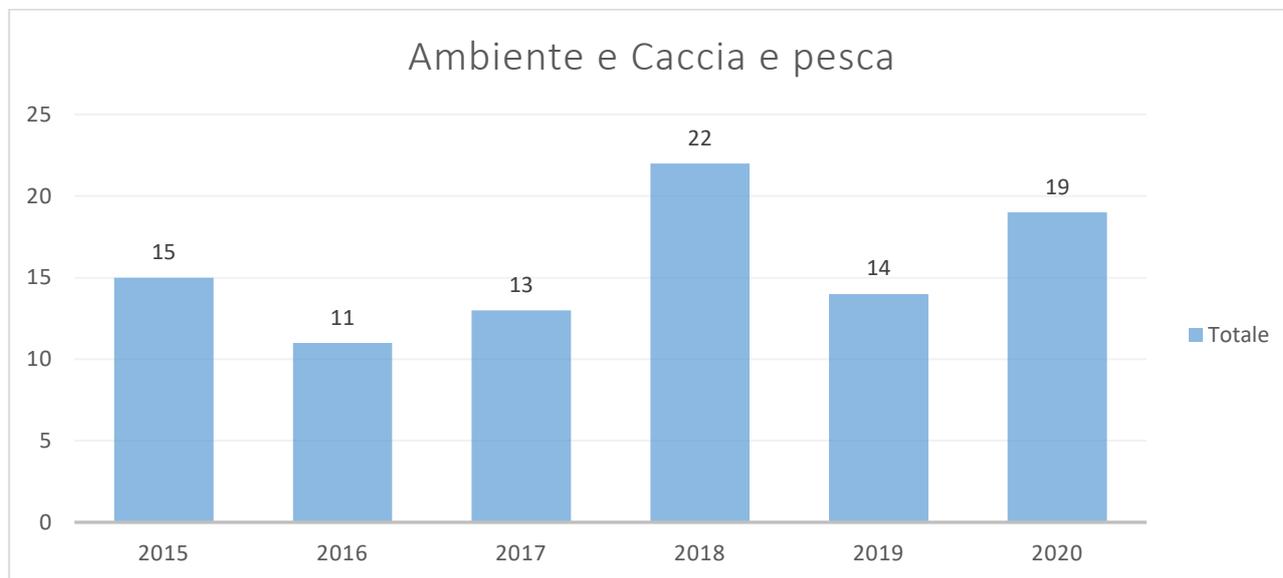
Materie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Agricoltura e foreste	0	0	0	0	0	1	1
Aiuti di Stato	1	0	1	2	1	1	6
ALTRO	1	0	2	0	2	2	7
Ambiente	11	9	9	14	10	14	67
Beni culturali e paesaggio	3	3	3	2	4	18	33
Caccia e pesca	4	2	4	8	4	5	27
Concorrenza	9	6	4	9	6	21	55
Coordinamento finanza pubblica	11	9	9	2	8	8	47
Copertura finanziaria	2	0	2	2	4	5	15
Energia	4	3	2	0	1	5	15
Enti locali	3	0	2	1	1	1	8
Governo del territorio	5	4	3	3	6	13	34
Infrastrutture e trasporti	0	0	1	0	1	2	4
Istruzione	0	1	0	0	0	0	1
Leggi elettorali	0	0	1	0	0	0	1
Ordinamento civile	3	3	2	12	6	8	34
Ordinamento regionale	1	0	0	0	0	0	1
Professioni	0	0	1	1	1	2	5
Protezione civile	1	0	0	1	0	1	3
Pubblico impiego	9	9	5	6	18	12	59
Salute	7	5	10	12	16	16	66
Sicurezza e ordine pubblico	1	4	2	1	10	4	22
Sociale	0	0	3	1	8	2	14
Statuti regionali	0	1	0	0	0	0	1
Tributi	2	4	1	0	1	2	10
Totale	78	63	67	77	108	143	536

Per le materie più rilevanti, si è proceduto ad una analisi comparata tra tutti gli anni (evidenziata negli **istogrammi da 12 a 16**).

Da tale analisi è emerso che le impugnative proposte nelle materie “Ambiente” - “Caccia e pesca”, tra loro cumulate, oscillano intorno ad un valore percentuale, rispetto al totale delle impugnative, di poco inferiore al 20%, con un valore minimo registrato nel 2019 (13%) ed un picco nel 2018 (28%) - **19%** nel **2015** (14% + 5%), **17%** nel **2016** (14% + 3%), **19%** nel **2017** (13% + 6%), **28%** nel **2018** (17% + 11%), **13%** nel **2019** (9% + 4%), **13%** nel **2020** (10% + 3%).

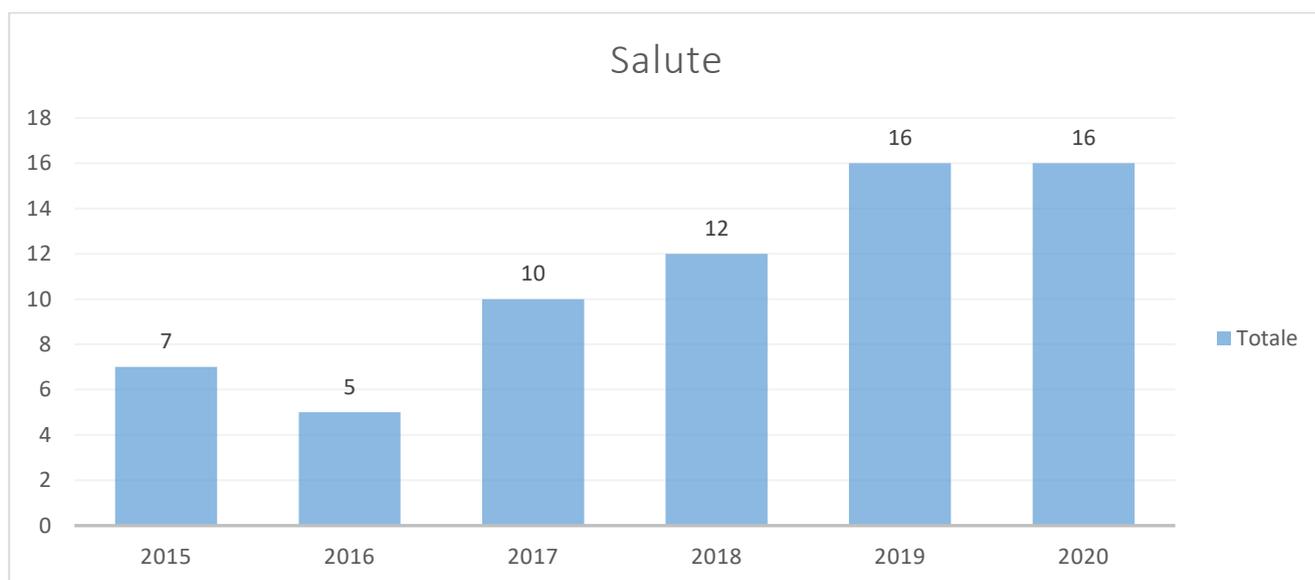
Anche l'istogramma relativo alle materie "Ambiente" e "Caccia e pesca", che riporta il numero delle impugnative in valori assoluti, conferma il quadro illustrato (**grafico 12**).

Grafico 12



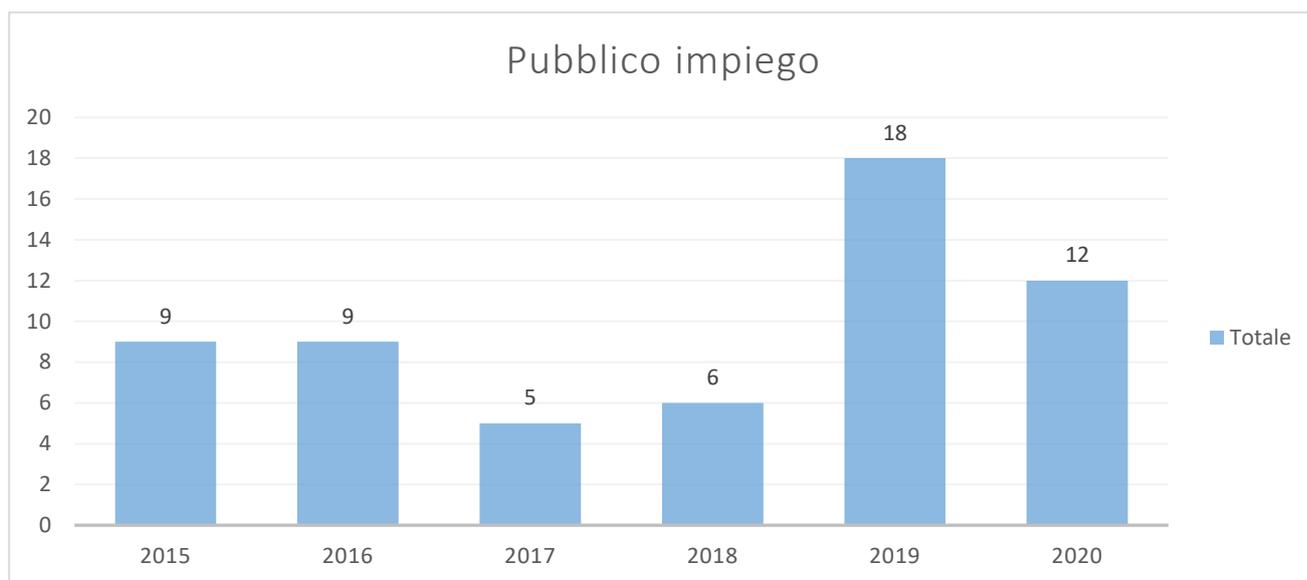
Il valore medio percentuale delle impugnative in materia di "Salute" è prossimo al 12% del contenzioso degli anni 2015-2020: si va da un valore minimo del **8%** nel **2016** ad un picco del **16%** nel **2018**, passando per il **9%** nel **2015**, dell'**11%** nel **2020**, al **15%** delle annualità **2017** e **2019** (cfr. valori assoluti delle impugnative - **grafico 13**).

Grafico 13



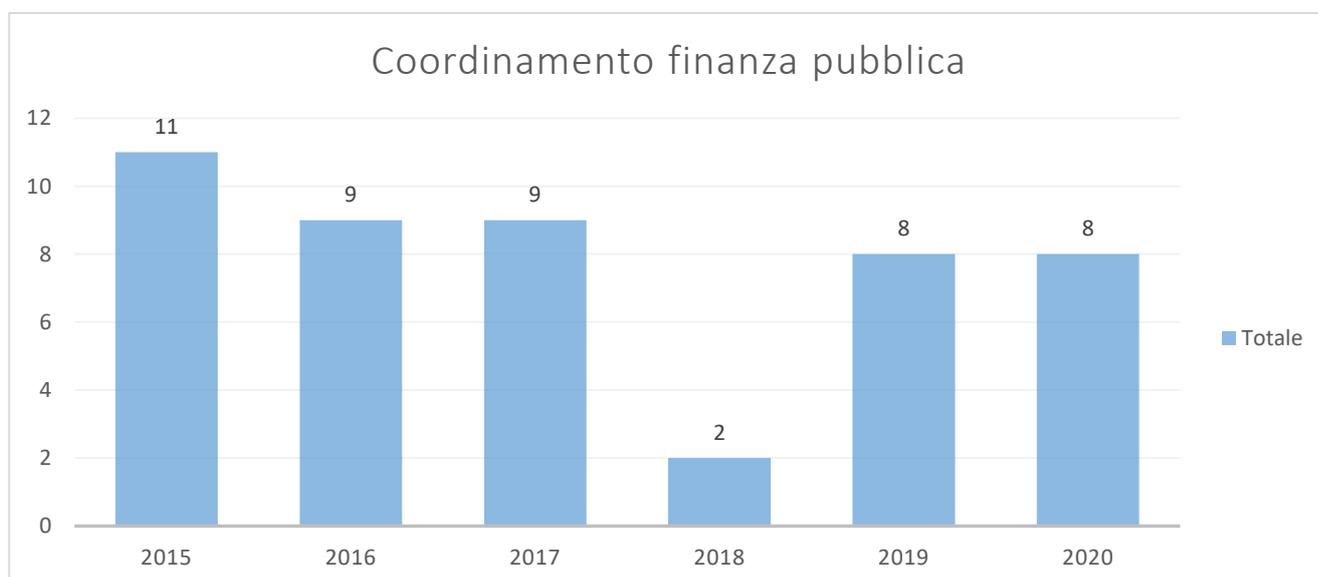
Il contenzioso concernente il “Pubblico impiego”, invece, vede il suo picco percentuale (17%) nel **2019** e, al contrario, un valore minimo nel **2017** (7%): nel **2015** è pari al 12%, nel **2016** al 14%, nel **2017** al 7%, nel **2018** all’8%, nel **2019** al 17% e nel **2020** all’8%. Il tutto porta ad una percentuale complessiva dell’11% per il periodo dal 2015 al 2020 corrispondente a 45 impugnative proposte (**grafico 14**).

Grafico 14



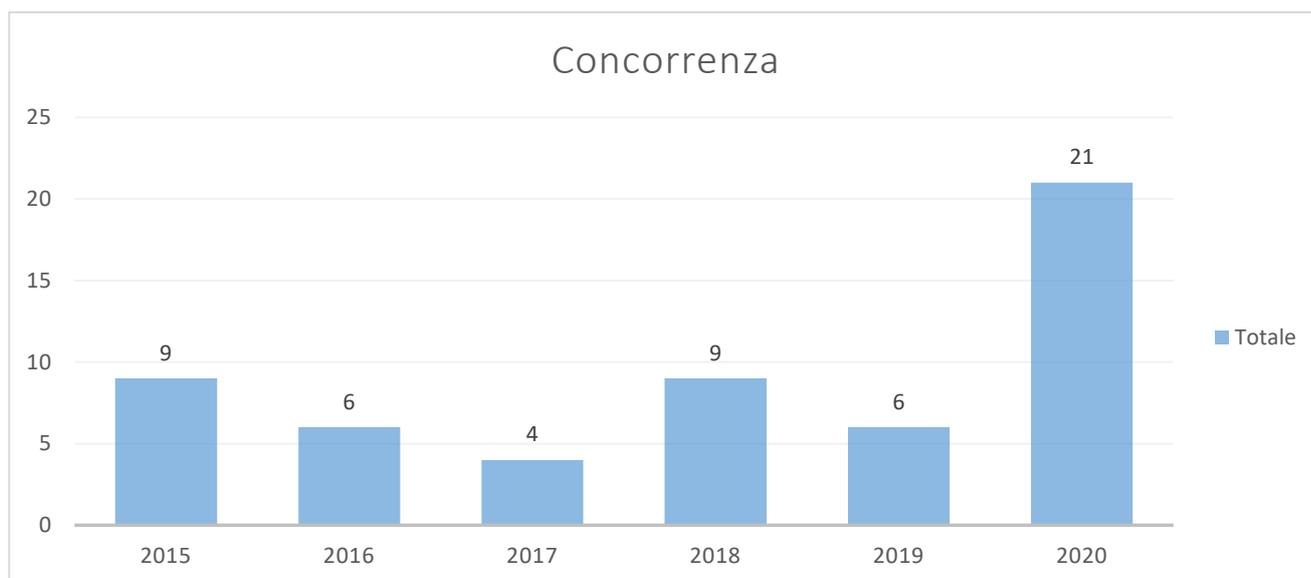
Le impugnative in materia di “Coordinamento della finanza pubblica” si attestano intorno ad una percentuale media del 9% delle impugnative proposte dal Governo nel periodo dal 2015 al 2020 (14% nel **2015** e nel **2016**; 13% nel **2017**; 3% nel **2018**; 7% nel **2019** e 6% nel **2020** (cfr. **grafico 15** con valori assoluti delle impugnative).

Grafico 15



Le impugnative concernenti la “Concorrenza”, proposte dal 2015 al 2020 (cfr. **grafico 16** con valori assoluti), corrispondono al 10% del totale, con un picco del **15%** che si registra nel **2020** (12% nel **2015**; 10% nel **2016**; 6% nel **2017**; 12% nel **2018** e 6% nel **2019**).

Grafico 16



4. L’esito delle impugnative promosse. Le decisioni della Corte costituzionale.

Passando alle decisioni della Corte costituzionale, le stesse possono essere suddivise nelle due grandi categorie delle decisioni di merito e delle decisioni processuali.

Le **decisioni di merito** sono quelle che recano una declaratoria di illegittimità costituzionale e possono essere di accoglimento *tout court*, di rigetto (quando la questione è ritenuta infondata) o di accoglimento parziale (quando alcune delle questioni affrontate sono ritenute fondate ed altre invece infondate). Più rare, nell’ambito del giudizio in via principale, le decisioni interpretative, che in linea di massima sono comunque, da un punto di vista formale, decisioni di rigetto.

Le **decisioni processuali** sono quelle di inammissibilità o relative alla cessata materia del contendere e all’estinzione per rinuncia accettata dalla controparte.

In particolare, le ipotesi di **rinuncia e cessata materia del contendere** evidenziano che l'attività di mediazione tra lo Stato e le Regioni prosegue anche dopo la proposizione dell'impugnativa fino a quando non interviene la decisione della Corte costituzionale. Esse vedono, sempre, un'interlocuzione preliminare con l'Avvocatura generale dello Stato e, per la maggior parte, sono dovute a norme sopravvenute approvate dalle Regioni che tengono conto delle censure delle Amministrazioni centrali e abrogano, sostituiscono o modificano le norme regionali impugnate. Invero, in molteplici occasioni, le Regioni, in pendenza del giudizio davanti alla Corte costituzionale, hanno assunto iniziative emendative sulle norme oggetto di impugnazione, modificandole in modo da assorbire i motivi di impugnativa formulati dal Governo, dando così luogo alle menzionate tipologie di pronunce. Tale circostanza dimostra che, ove fosse disponibile al Governo un tempo congruo di interlocuzione con Regioni e Province autonome e, quindi, vi fossero le condizioni per realizzare un più efficace raccordo in ossequio al principio di leale collaborazione, si potrebbe ridurre in misura significativa il numero delle impugnative prodotte.

L'**inammissibilità** è, invece, dichiarata, per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure, per difetti nell'individuazione delle questioni, per vizi riscontrati nell'individuazione del parametro o nella illustrazione della sua lamentata violazione, perché la questione è formulata in modo contraddittorio o perplesso, per erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità, per errata notifica, per errata indicazione del parametro interposto. L'inammissibilità delle censure proposte dalle Regioni avverso norme legislative statali può dipendere anche dalla estraneità dei parametri invocati rispetto al riparto delle competenze.

Nel quadro proposto in questa sede l'inammissibilità segnala, dunque, una criticità nella prospettazione delle questioni da parte delle Amministrazioni centrali spesso non centrata o carente.

Gli esiti dei giudizi di fronte alla Corte costituzionale possono essere analizzati sia con riferimento alle singole impugnative, sia con riferimento agli esiti valutati per capi di sentenza. Ciò in quanto solo la pesatura per capi di dispositivo consente di misurare l'effettivo grado di successo o soccombenza del Governo nell'ambito delle sentenze di accoglimento parziale delle impugnative.

Analizzando, pertanto, sulla base di questi criteri, gli esiti dei ricorsi proposti negli anni 2015-2020, si riscontra, complessivamente, come si evince dal grafico sottostante, una percentuale di accoglimenti pari al 31%, di accoglimenti parziali pari al 27%, di rigetti pari al 16%, di inammissibilità pari al 3%, di estinzione per rinuncia pari al 21% e di cessata materia del contendere pari al 2% (**grafico 17**).

Grafico 17

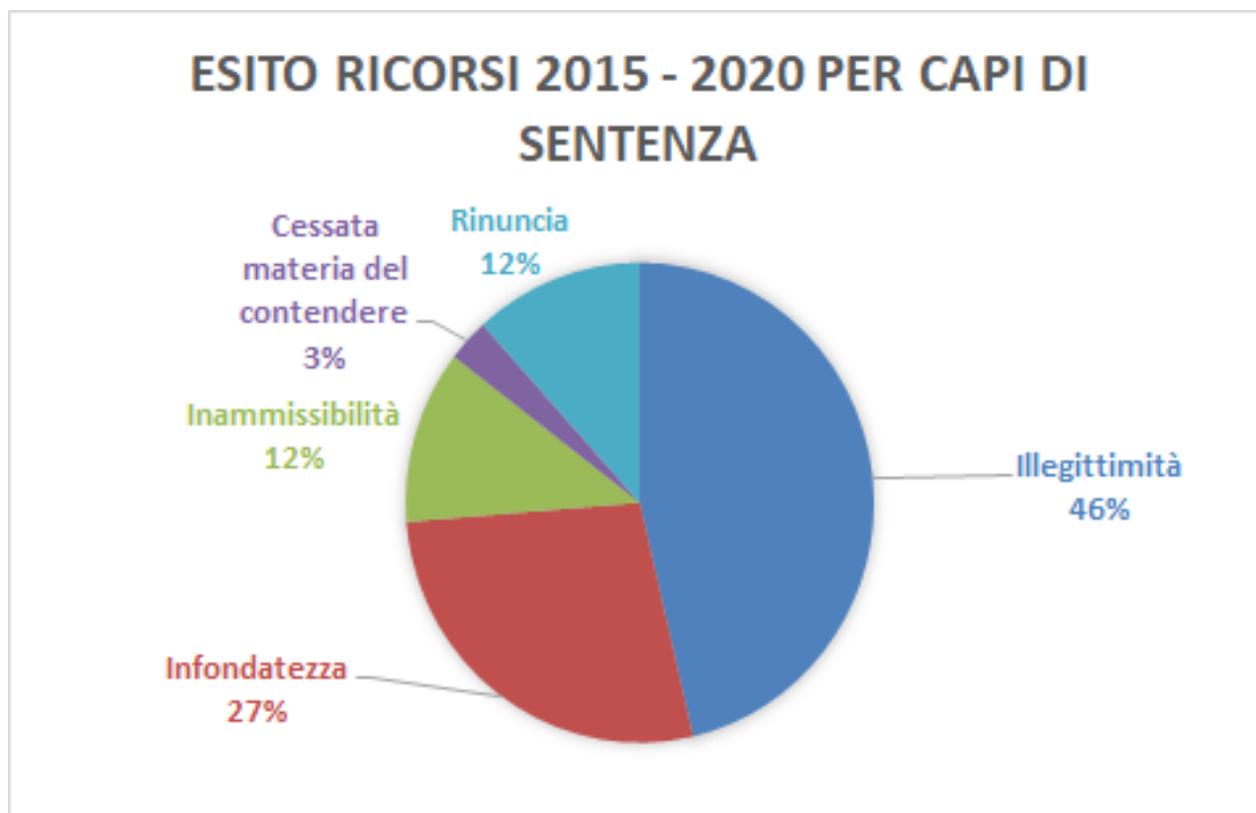


Tabella esplicativa del Grafico 17

Anno	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
accolto	23	21	20	18	14	1	97
cessata materia contendere	3	1	0	0	2	0	6
estinzione per rinuncia	10	15	13	21	5	0	64
inammissibile	2	4	0	2	2	1	11
infondato	10	2	8	17	13	0	50
parzialmente accolto	21	12	13	13	24	0	83
Totale	69	55	54	71	60	2	311

Il dato diviene maggiormente significativo, se esaminato per capi di sentenza, come riportato nel **grafico 18**.

Grafico 18



Nel periodo 2015-2020, infatti, si registra una percentuale di accoglimenti (dichiarazioni di illegittimità costituzionale) del 46%, di rigetti per infondatezza del 27%, di inammissibilità del 12%, che portano ad una percentuale di esiti favorevoli pari al 61% e di soccombenza del Governo pari al 39%.

Raffrontando gli esiti dei giudizi, analizzati per ricorsi (**grafico 17**) e per capi di sentenza (**grafico 18**), emerge che la percentuale di infondatezza se analizzata a livello di ricorsi si attesta al 16%, mentre se analizzata a livello di capi di sentenza aumenta al 27%.

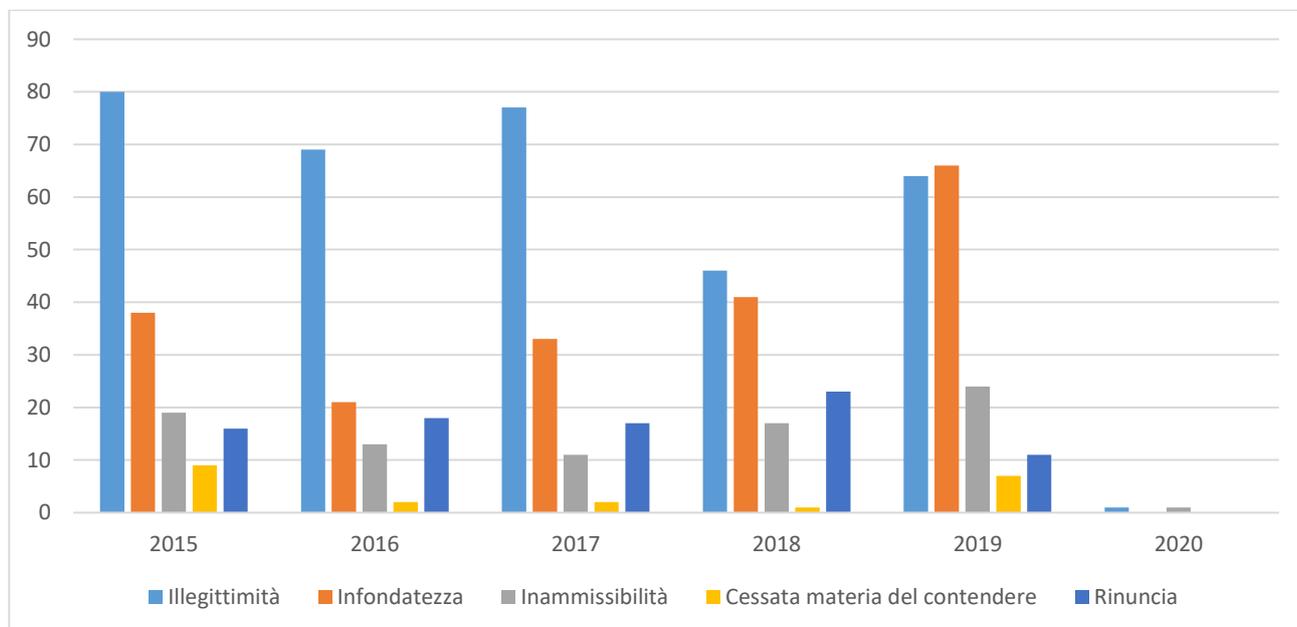
Le pronunce di infondatezza (27%) e di inammissibilità (12%) per capi di sentenza raggiungono, quindi, insieme una percentuale del 39%. Questo vuol dire che nel 39% dei casi l'amministrazione ne esce soccombente.

Di seguito si riportano la **tabella 12** ed il **grafico 19** relativi agli esiti delle pronunce per capi, che consente di misurare l'andamento reciproco, per singola annualità, delle varie tipologie di pronunce.

Tabella 12

Anno	Illegittimità	Infondatezza	Inammissibilità	Cessata materia del contendere	Rinuncia	Totale
2015	80	38	19	9	16	162
2016	69	21	13	2	18	123
2017	77	33	11	2	17	140
2018	46	41	17	1	23	128
2019	64	66	24	7	11	172
2020	1	0	1	0	0	2
Totale	337	199	85	21	85	727

Grafico 19



Come reso evidente dall'istogramma sopra riportato, a partire dal 2018, oltre al progressivo incremento dei ricorsi precedentemente analizzato, si assiste anche ad un repentino peggioramento delle pronunce favorevoli per il Governo. I dati evidenziano una brusca discesa delle declaratorie di illegittimità costituzionale (da 77 capi di accoglimento nel 2017 a 64 capi nel 2019). Si rileva altresì un incremento speculare e progressivo delle infondatezze (33 nel 2017, 41 nel 2018, 66 nel 2019) e delle inammissibilità (11 nel 2017, 17 nel 2018 e 21 nel 2019).

4.1 Le decisioni processuali

a) Rinuncia e cessata materia del contendere

Le ipotesi di rinuncia (21%) e cessata materia del contendere (2%) di cui al grafico 17 evidenziano che l'attività di mediazione tra lo Stato e le Regioni prosegue anche dopo la proposizione dell'impugnativa fino a quando non interviene la decisione della Corte costituzionale. Esse vedono, sempre, un'interlocuzione preliminare con l'Avvocatura generale dello Stato e, per la maggior parte, sono dovute a norme sopravvenute approvate dalle Regioni che tengono conto delle censure delle Amministrazioni centrali e abrogano, sostituiscono o modificano le norme regionali impugnate, facendo così venire meno le ragioni del contendere.

A questo proposito, nella relazione annuale del 28 aprile 2020, riferita all'attività della Corte nell'anno 2019, si legge che *“la Corte non può che rallegrarsi se, dopo che è sorta una controversia tra Stato e Regioni, si riesce poi a trovare una composizione politica dell'antinomia. Così si ricompono a valle la leale collaborazione che può essere mancata a monte e si torna, sia pure a posteriori, alla fisiologia costituzionale. Tuttavia, questo sistema presenta alcune disfunzioni: da un lato, l'impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito in vista di ulteriori valutazioni ed eventuali accordi; dall'altro lato, se gli accordi giungono a ridosso della discussione dei ricorsi, essi non risparmiano il cospicuo investimento di tempo, energie e risorse che la Corte profonde nell'analisi e nella preparazione di ciascuna causa, prima della discussione”*.

Invero, in molteplici occasioni, le Regioni, in pendenza del giudizio davanti alla

Corte costituzionale, hanno assunto iniziative emendative sulle norme oggetto di impugnazione, modificandole in modo da assorbire i motivi di impugnativa formulati dal Governo, dando così luogo alle menzionate tipologie di pronunce. Tale circostanza dimostra che, ove fosse disponibile al Governo un tempo congruo di interlocuzione con Regioni e Province autonome e, quindi, vi fossero le condizioni per realizzare un più efficace raccordo in ossequio al principio di leale collaborazione, si potrebbe ridurre in misura significativa il numero delle impugnative prodotte.

b) Inammissibilità.

Guardando sempre il **grafico 17**, una qualche criticità si rileva in ordine alle pronunce di inammissibilità, pari nell'intero periodo al **3%**.

Il dato diviene ancora più critico se lo esaminiamo per capi di sentenza attestandosi al **12%** delle pronunce rese (**grafico 18**).

La criticità è data dalla circostanza che l'inammissibilità è dichiarata: per difetti riscontrati in ordine alla motivazione delle censure; per difetti nell'individuazione delle questioni; per vizi riscontrati nell'individuazione del parametro o nell'illustrazione della sua lamentata violazione; perché la censura è formulata in modo contraddittorio o perplesso; per l'estraneità dei parametri invocati rispetto al riparto delle competenze fra Stato e Regioni; per erronea indicazione dei termini della questione di costituzionalità; per errata notifica; per errata indicazione del parametro interposto.

Questo evidenzia che la prospettazione delle questioni da parte dello Stato talvolta non è "centrata" o appare carente sul piano dei requisiti processuali.

Di qui la necessità che siano dettate, se del caso con circolare o direttiva del Presidente del Consiglio o dell'On.le Ministro, indicazioni vincolanti sulle modalità di redazione delle richieste di impugnativa da parte degli Uffici legislativi dei Ministeri, in particolare specificando, per ciascuna questione sollevata, la necessità di precisare il parametro costituzionale violato e la norma interposta (sulla falsariga dei "Termini della questione" redatti dagli assistenti della Corte costituzionale nell'ambito delle ricerche predisposte in vista della discussione delle cause)

In questo modo si confida di poter abbattere l'elevato, e negli ultimi anni crescente, numero di pronunce di inammissibilità da parte della Corte.

Si ricorda, in tema, come la Corte costituzionale abbia più volte precisato come non sia sufficiente invocare il parametro costituzionale violato e la norma interposta, ma debba essere altresì adeguatamente motivata la violazione costituzionale e si debba ricorrere, in caso di diversi significati giuridici astrattamente possibili, all'interpretazione *secundum constitutionem*.

Al riguardo, occorre altresì richiamare il principio consolidato nella giurisprudenza della Corte secondo il quale il ricorso in via principale non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie - la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisca l'oggetto della questione di costituzionalità - ma deve, altresì, contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge.

Ed invero, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa si pone *“in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali, nei quali il giudice rimettente non assume propriamente il ruolo di un ricorrente e al quale si richiede, quanto al merito della questione di costituzionalità che esso solleva, una valutazione limitata alla ‘non manifesta infondatezza’”* (Corte Cost. sentenza n. 384 del 1999).

In tema, poi, deve essere esclusa l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di leggi di Regioni a statuto speciale o delle Province autonome allorché il ricorso faccia esclusivo riferimento ad articoli del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, senza evocare a parametro le corrispondenti disposizioni statutarie.

Relativamente alla erroneità dell'indicazione delle norme di raffronto, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, devono poi essere censurati i richiami a norme costituzionali inconferenti con la materia trattata nel giudizio e la erronea indicazione delle norme interposte da cui veniva dedotta la illegittimità delle disposizioni legislative impuginate.

Per quel che concerne le carenze che inficiano la motivazione della domanda, a precludere un esame del merito delle questioni, inoltre, possono essere l'insufficienza, la genericità ed apoditticità, la non adeguatezza della motivazione o il suo limitarsi alla semplice invocazione delle norme parametro, alla stessa stregua della carenza di specifici motivi o della mancata specificazione delle censure.

4.2 Le sentenze di accoglimento o di parziale accoglimento

Analizzando il **grafico 17**, la percentuale di accoglimento o di parziale accoglimento è pari rispettivamente al **31%** e al **27%**.

Questo porta ad una percentuale di esiti favorevoli - tra accoglimenti integrali, accoglimenti parziali, dichiarazioni di estinzione per cessata materia del contendere e rinunce - pari a circa l'**80%** del totale.

Tuttavia il dato peggiora, se si esaminano gli esiti del contenzioso per capi di sentenza (**grafico 18**). Nel periodo 2015-2019, infatti, si registra una percentuale di accoglimenti (dichiarazioni di illegittimità costituzionale) del **46%**, di rigetti per infondatezza del **27%**, di inammissibilità del **12%**, che portano ad una percentuale di esiti favorevoli pari al **61%** e di soccombenza pari al **39%**.

4.3 Infondatezza

Ancora dal **grafico 17** emerge che la percentuale dei ricorsi dichiarati infondati è del **16%**. Le pronunce di infondatezza (16%) e di inammissibilità (3%) raggiungono, quindi, insieme una percentuale del 19%. Questo vuol dire che nel 19% dei casi l'amministrazione ne esce completamente soccombente.

Il dato risulta tuttavia più accurato – e meno confortante – ove si consideri il **grafico 18**, relativo agli esiti per capi di sentenza, dal quale emerge la sostanziale soccombenza del Governo nel 39% dei casi (27% per infondatezza e 12% per inammissibilità).

Dai dati sopra illustrati si ricava che se si impugna una legge, talvolta una disposizione impugnata si porta dietro anche l'impugnativa di altre disposizioni di dubbia

fondatezza che sono fatalmente destinate ad alimentare dispositivi di rigetto. Se ne può concludere che le impugnazioni sono troppe e che dovrebbero essere più “chirurgiche”.

Nell’ambito degli accoglimenti parziali, infatti, con il tipo di analisi sopra svolta, è possibile procedere anche alla “pesatura” dei capi diversi dalla dichiarazione di incostituzionalità e, in particolare, i capi di rigetto o inammissibilità.

Anche dai grafici relativi all’esito dei ricorsi per capi di pronuncia in ciascuna annualità dal 2015 al 2019 si trae conferma del progressivo peggioramento, a partire soprattutto dall’anno 2018, della qualità del contenzioso promosso dal Governo (**grafici 20, 21, 22, 23 e 24**).

Anche in questo caso, occorre sempre tenere ben presente che la declaratoria di illegittimità costituzionale rappresenta l’*extrema ratio*. Onde evitare una pronuncia di infondatezza, occorrerebbe preliminarmente verificare la possibilità di una interpretazione *secundum constitutionem* della disposizione impugnata. In caso contrario, infatti, l’esito del giudizio della Corte può consistere in una pronuncia interpretativa di rigetto, con ovvie ricadute negative sugli esiti del contezioso complessivamente considerati.

Grafico 20

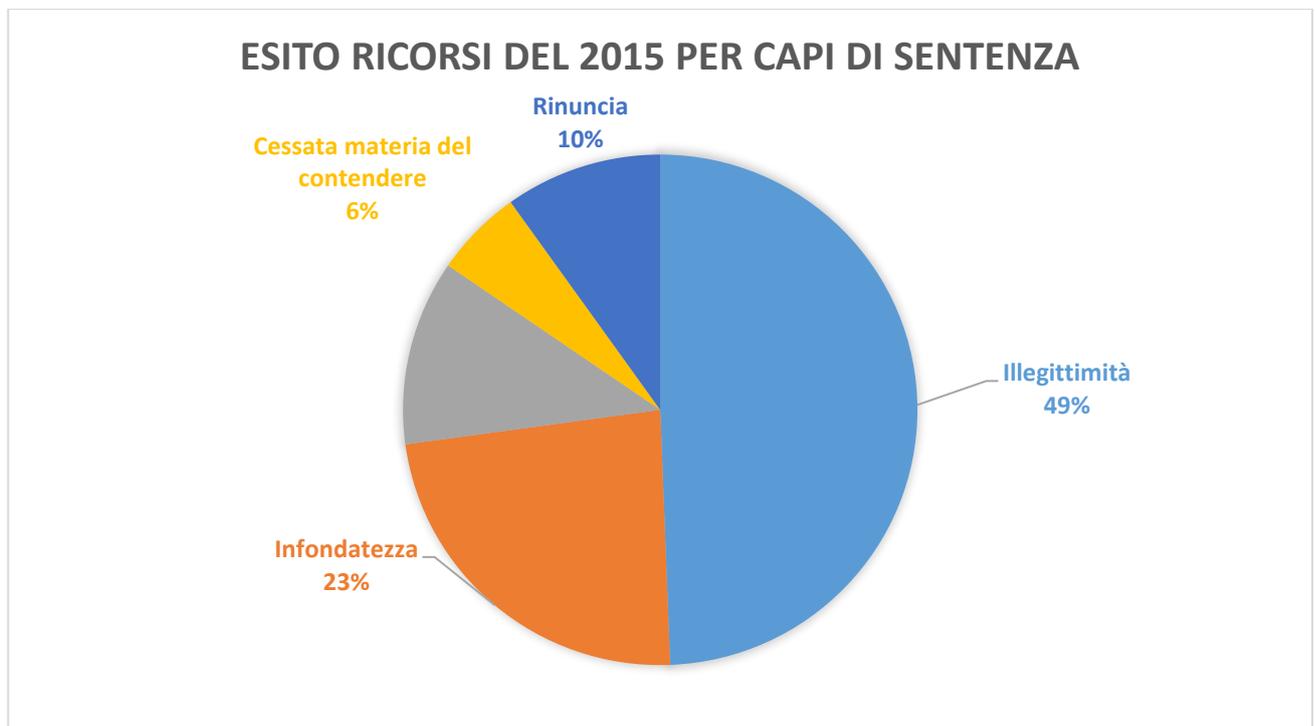


Grafico 21

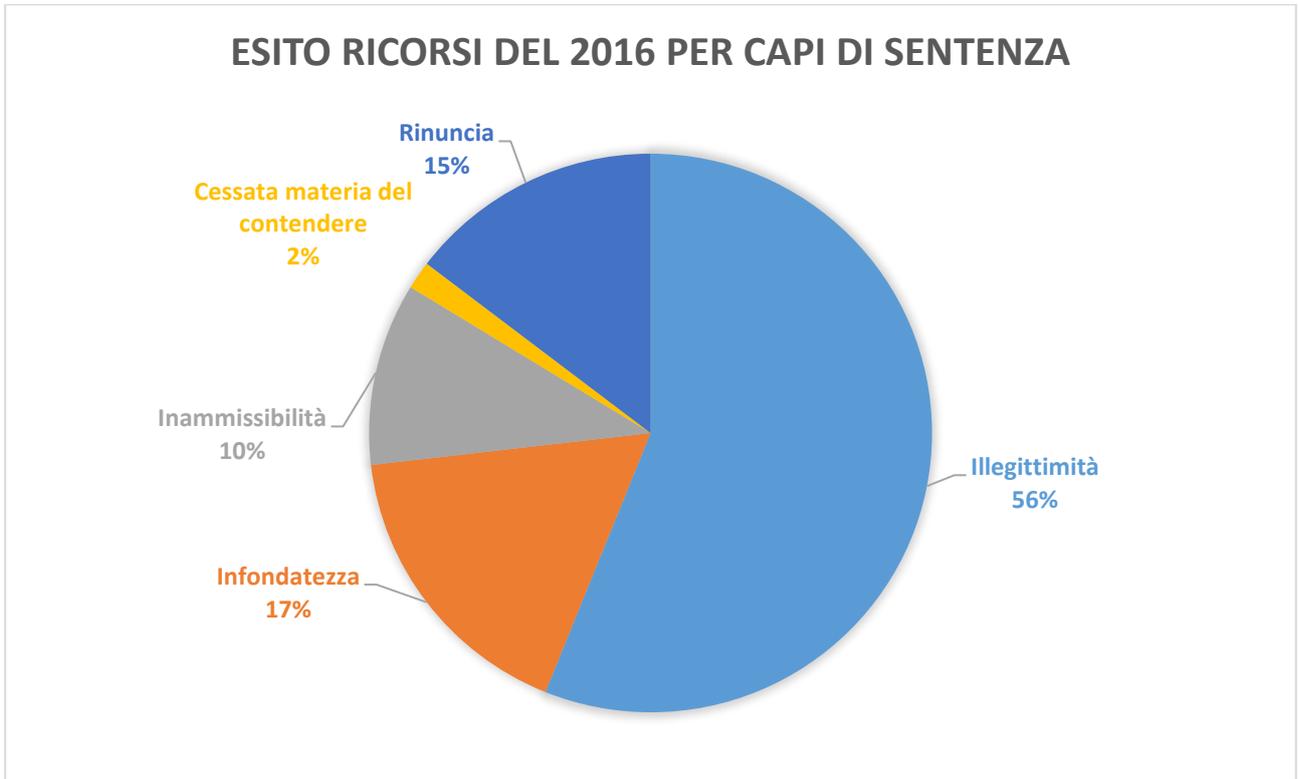


Grafico 22

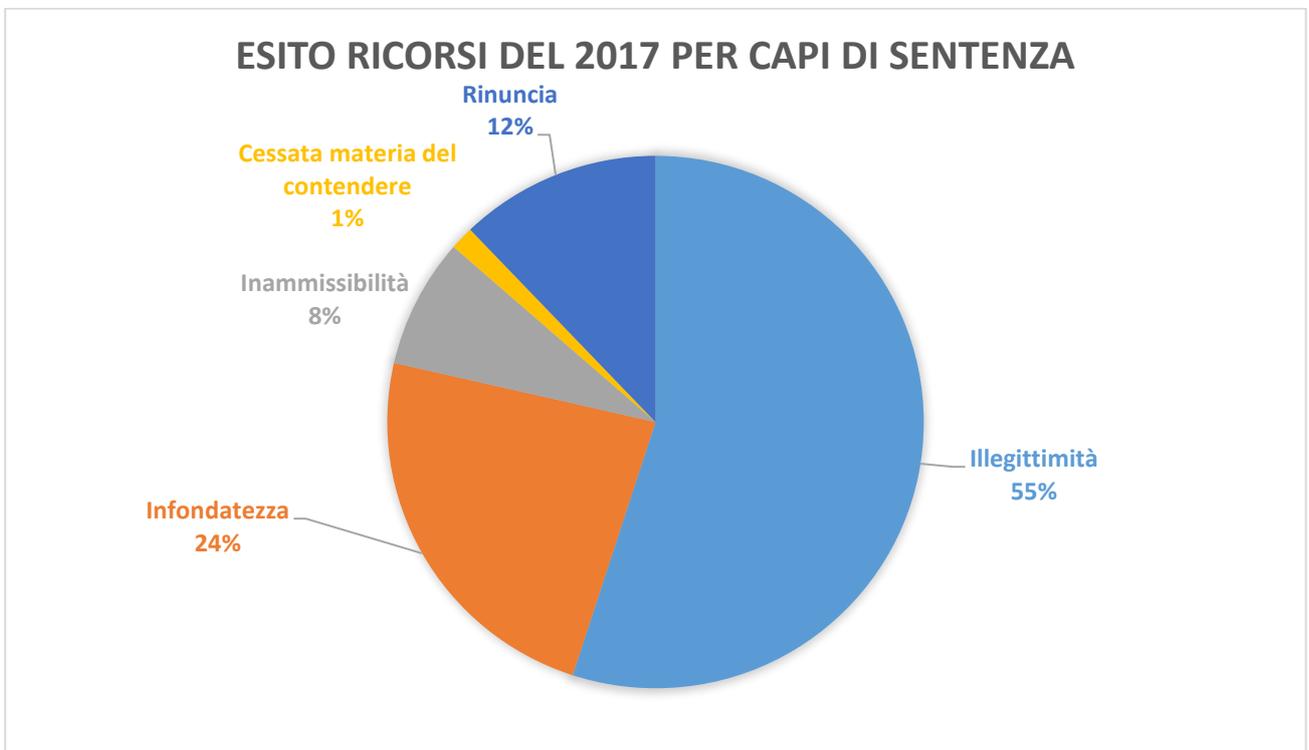


Grafico 23

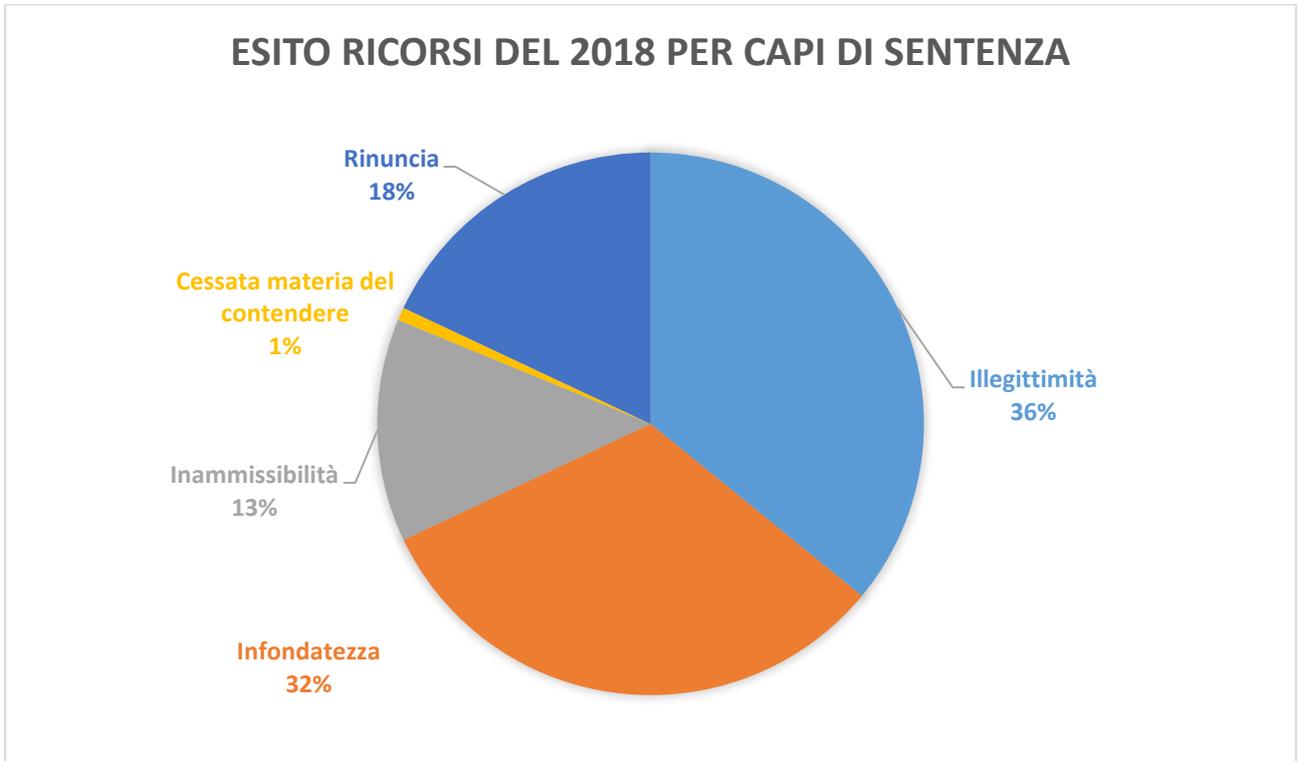


Grafico 24

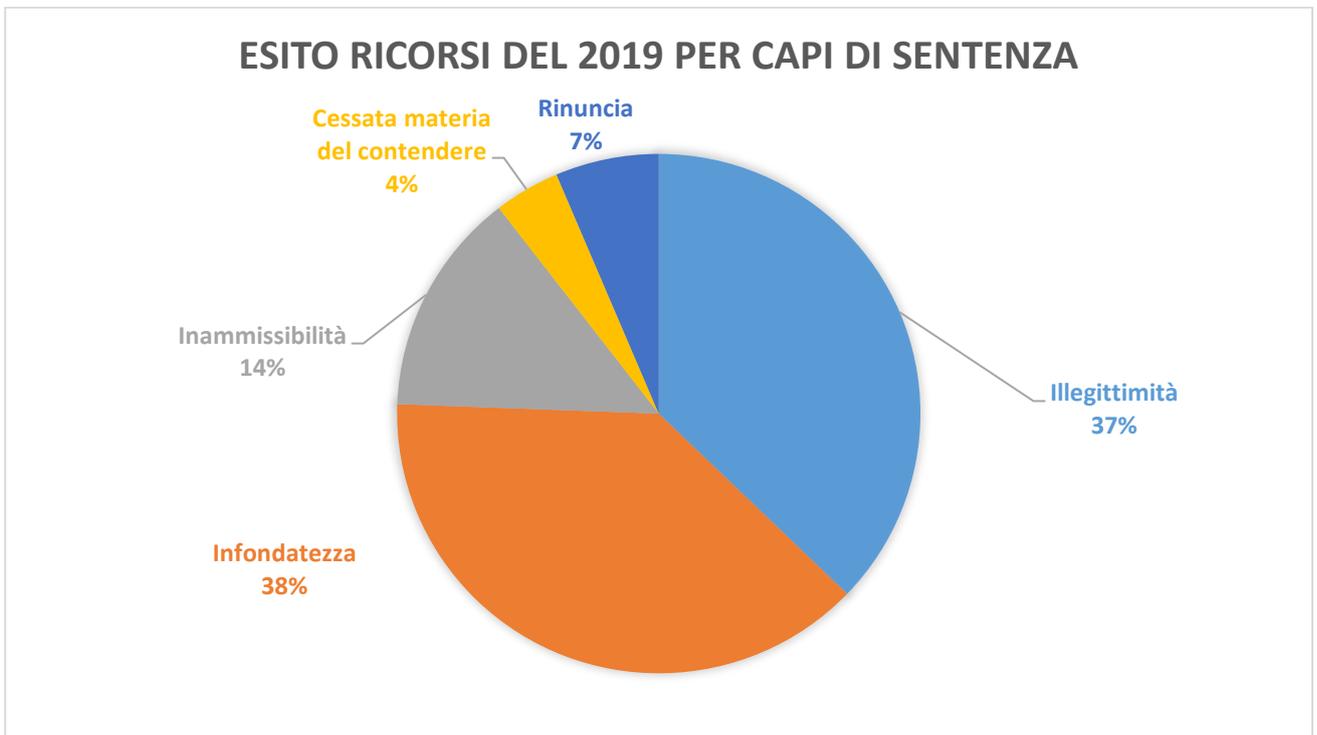


Grafico 26

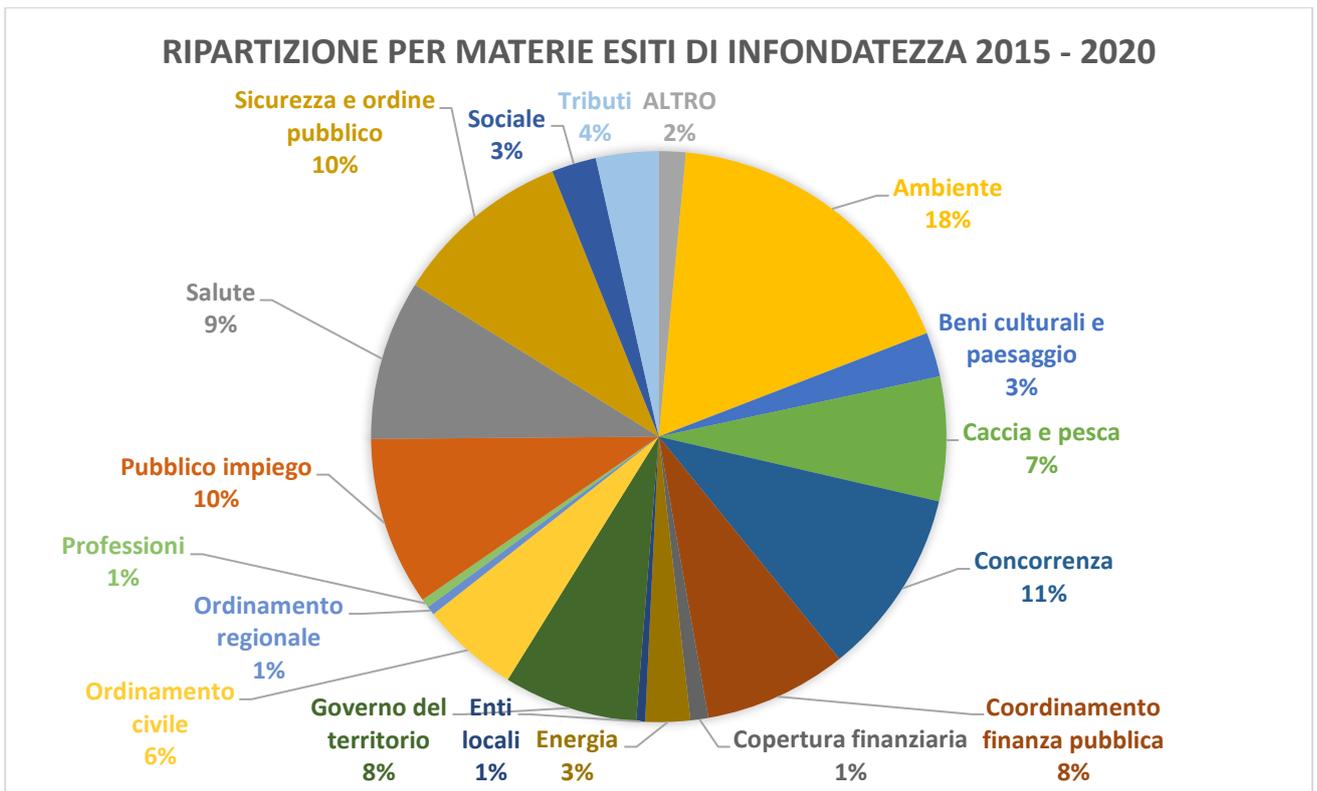


Grafico 27

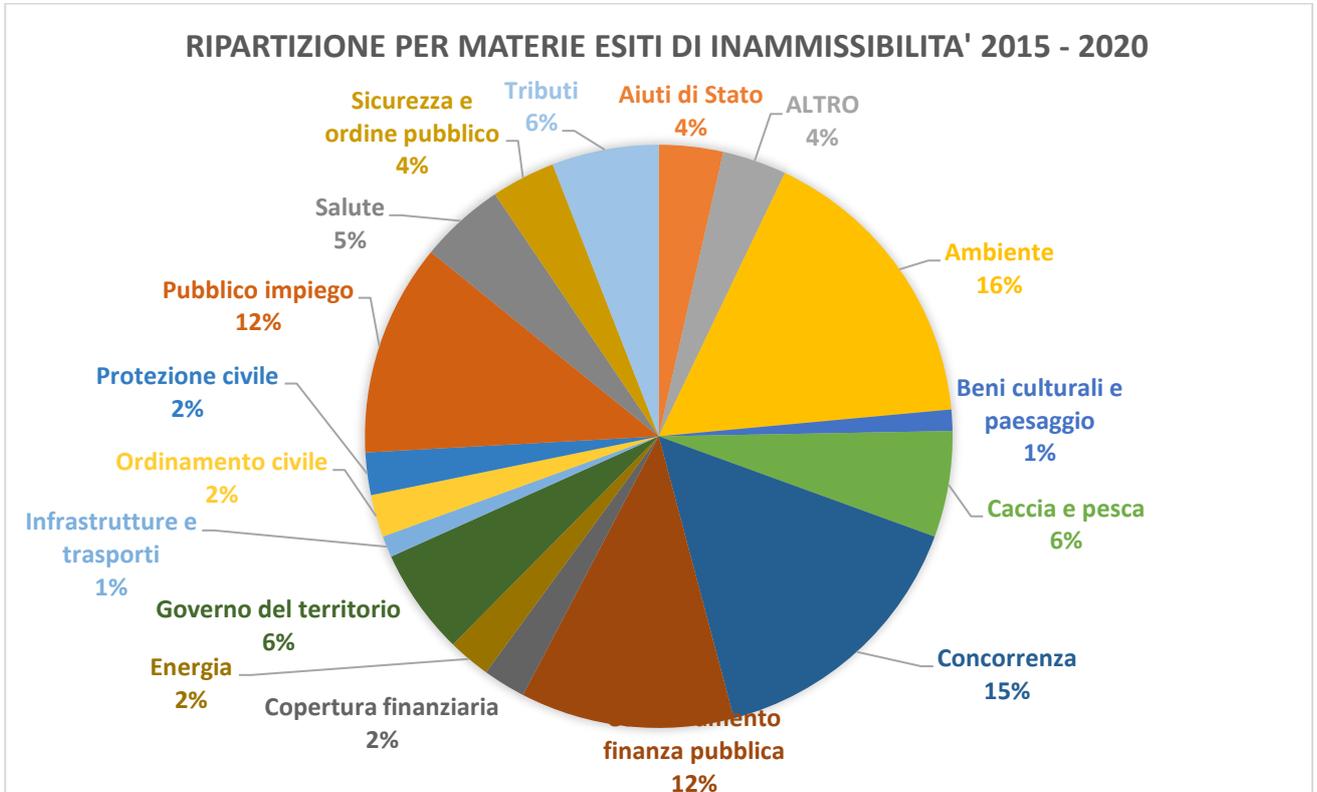


Tabella esplicativa dei Grafici da 25 a 27

Materia	Illegittimità	Infondatezza	Inammissibilità
Aiuti di Stato	3	0	3
ALTRO	5	3	3
Ambiente	88	35	14
Beni culturali e paesaggio	12	5	1
Caccia e pesca	21	14	5
Concorrenza	22	21	13
Coordinamento finanza pubblica	39	16	10
Copertura finanziaria	6	2	2
Energia	13	5	2
Enti locali	4	1	0
Governo del territorio	32	15	5
Infrastrutture e trasporti	1	0	1
Istruzione	2	0	0
Leggi elettorali	1	0	0
Ordinamento civile	10	11	2
Ordinamento regionale	1	1	0
Professioni	2	1	0
Protezione civile	2	0	2
Pubblico impiego	27	19	10
Salute	24	18	4
Sicurezza e ordine pubblico	14	20	3
Sociale	4	5	0
Statuti regionali	0	0	0
Tributi	4	7	5
Totale	337	199	187

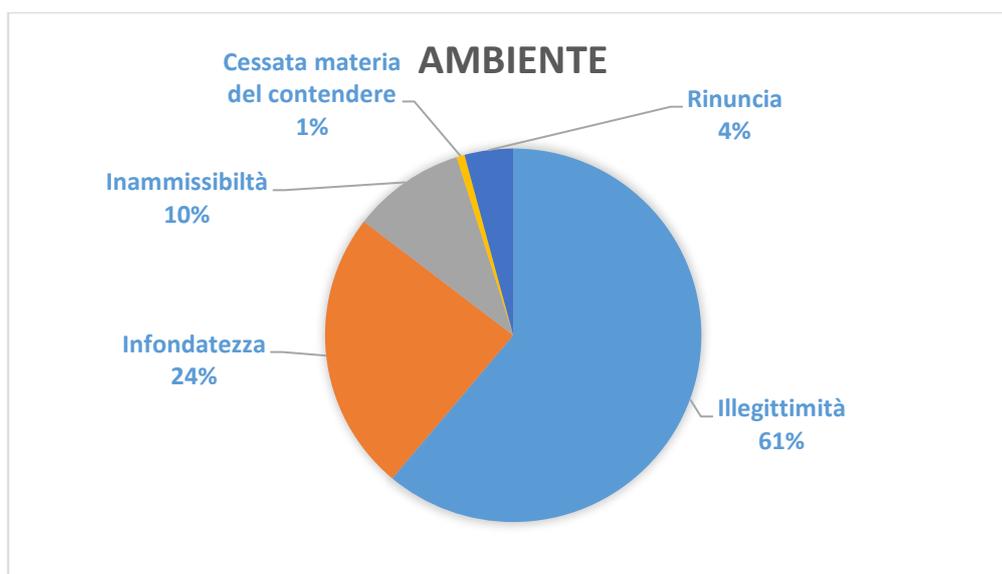
Dai grafici di cui sopra si ricava, innanzitutto, che le più elevate percentuali di infondatezza delle censure proposte dal Governo attiene alla materia ambientale.

Ed infatti, il 18% della materia “**Ambiente**”, unita al 7% della “**Caccia e pesca**”, ci porta ad una percentuale di esiti di infondatezza, calcolato sempre per capi di sentenza, pari al 25% del totale.

Il dato risulta, tuttavia, bilanciato dalla percentuale, ancor più elevata, di esiti di fondatezza (illegittimità costituzionale) pari al 32% (26% per Ambiente e 6% per Caccia e pesca).

Il tutto risulta confermato anche dall’andamento del contenzioso, riportato nel sottostante **grafico 28**, relativo alla materia “**Ambiente**”.

Grafico 28



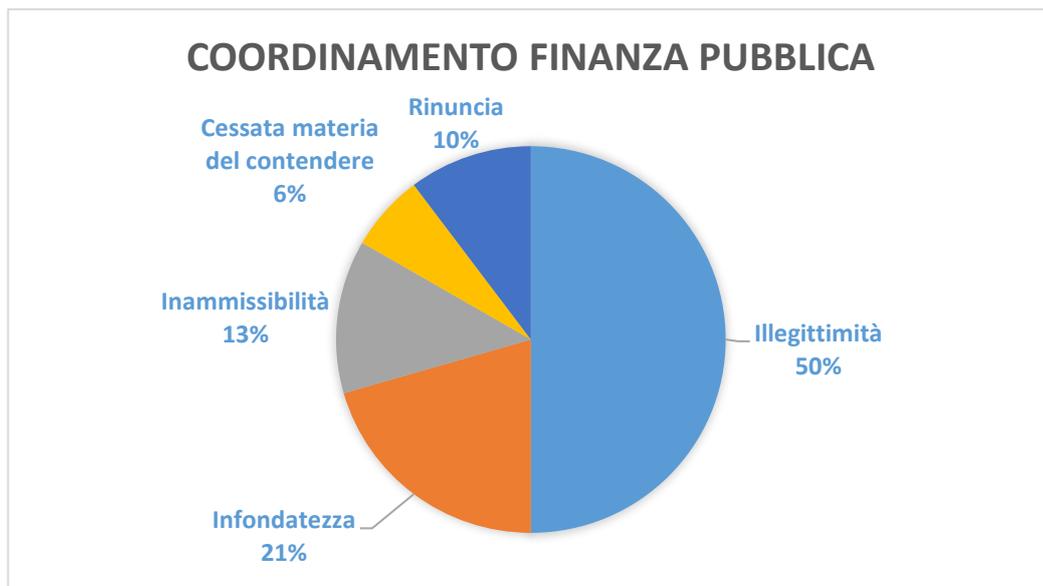
Si trae, quindi, conferma sia della trasversalità della materia ambientale sia di una certa “robustezza” della posizione del Governo, con una buona percentuale di dichiarazioni di illegittimità costituzionale (6%) rispetto al dato generale (46%) di cui al precedente grafico 18. Estremamente bassi sono, tuttavia, il dato delle estinzioni per rinuncia pari al 4% (a fronte del 12% generale) e quello delle cessate materie del contendere (1% a fronte del 3% generale). Il valore delle infondatezze (24%), infine, risulta di poco inferiore al valore generale (27%).

Tutto ciò è indicativo di una certa rigidità sia del Governo nell’attività di mediazione successiva alla proposizione dell’impugnativa, preferendo quasi sempre arrivare a sentenza, sia delle stesse Regioni, che solo in limitati casi (all’origine del 4% delle estinzioni per rinuncia) provvedono spontaneamente a modificare la legislazione regionale per adeguarla ai rilievi di costituzionalità sostenuti dal Governo.

Da ciò discende che gli esiti sostanzialmente vittoriosi per il Governo sono, nel complesso, appena superiori alla media generale: sommando, infatti, le pronunce di illegittimità (61%) e di estinzione per rinuncia (4%) si arriva ad una percentuale pari al 65%, appena superiore al dato generale, desumibile dal grafico 18, pari al 61%, risultante dalla somma delle illegittimità (46%), delle rinunce (12%) e delle cessate materie del contendere (3%).

Passando all'esame di altra materia tipicamente trasversale, quale il “**Coordinamento della finanza pubblica**”, si ricava un quadro sostanzialmente analogo a quello precedente, con le pronunce di incostituzionalità (12%) che incidono sul totale delle pronunce rese dalla Corte in maniera più che proporzionale rispetto alle infondatezze (8%), come confermato anche dal grafico seguente.

Grafico 29



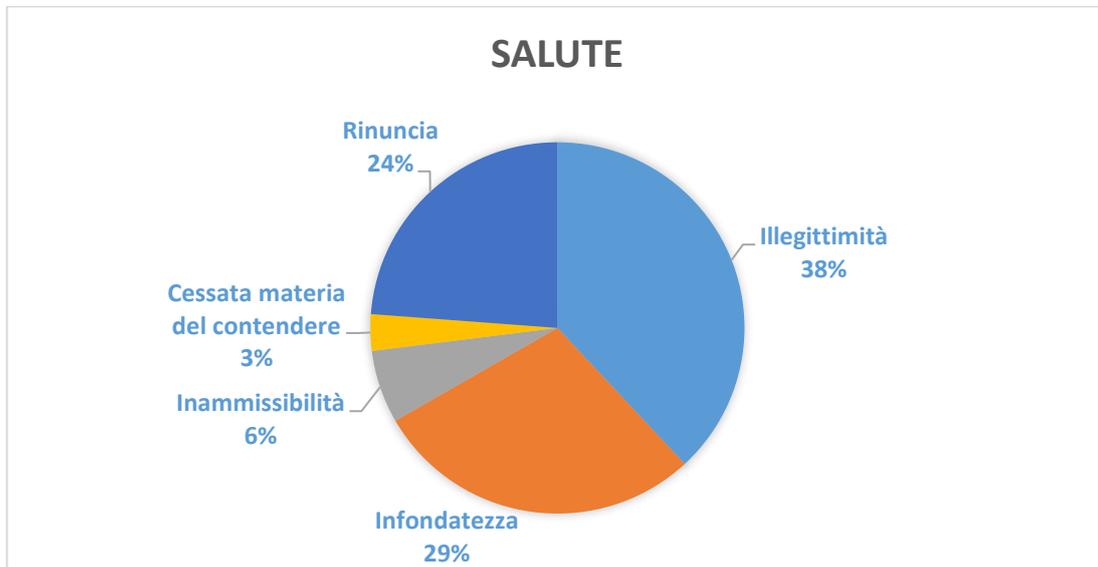
In questa materia le declaratorie di illegittimità (50%) sono superiori al valore generale (46%), ma significativamente più basse sono le infondatezze (21% anziché 27%). A ciò si aggiungono percentuali di rinunce (10%) e di cessata materia del contendere (6%), l'una inferiore e l'altra superiore ai corrispondenti valori generali (pari, rispettivamente, si ricorda, al 12% e al 3%).

Ciò testimonia la maggiore disponibilità al confronto e flessibilità del Governo nell'attività di mediazione successiva alla proposizione del ricorso.

Riguardo alla materia “**Salute**”, dal confronto tra i grafici 25 e 26 si registra un'incidenza percentuale pari al 7% e al 9%, rispettivamente del totale delle pronunce di illegittimità costituzionale e delle pronunce di infondatezza, cui corrisponde la situazione riportata nel sottostante **grafico 30**. Sommando le pronunce di illegittimità (38%), estinzione per rinuncia (24%) e cessata materia del contendere (3%) si arriva ad un totale

del 65% di esiti sostanzialmente vittoriosi per il Governo, di ben 4 punti percentuali superiore al dato complessivo (61%) ricavabile dal grafico 18.

Grafico 30



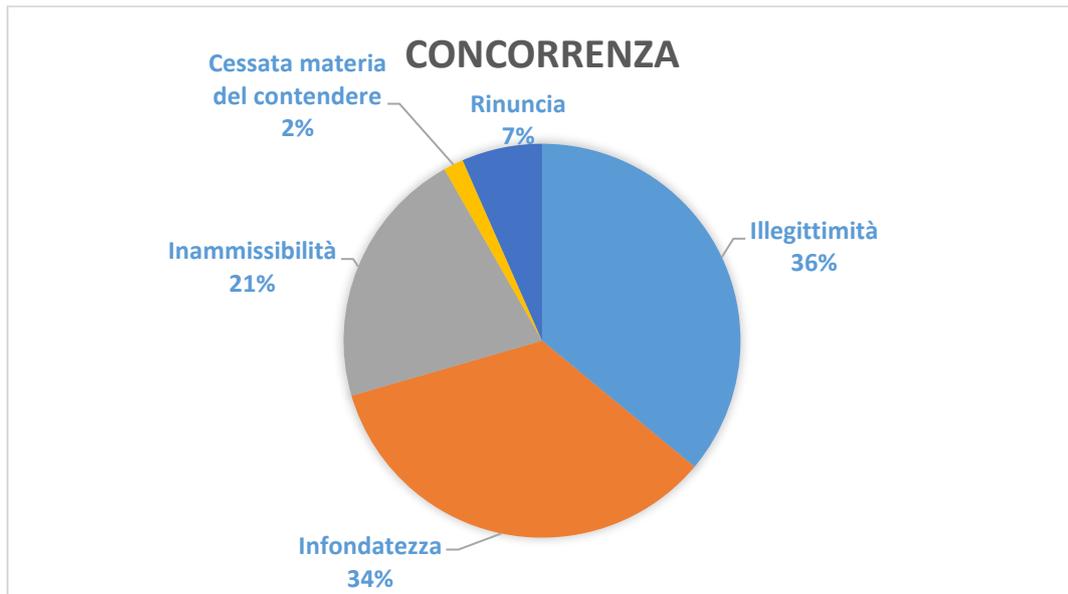
Relativamente alla materia del “**Pubblico impiego**” che, come detto, spesso riguarda il personale delle aziende sanitarie rientranti nella sanità regionale, sommando le pronunce di illegittimità (38%), estinzione per rinuncia (17%) e cessata materia del contendere (4%) si perviene ad un totale di esiti sostanzialmente vittoriosi del Governo (59%), di poco inferiore al dato generale (61%).

Grafico 31



Tornando ai grafici 25, 26 e 27 spicca, in senso negativo, anche la materia “**Concorrenza**” che ha un’incidenza del 6% rispetto al totale degli esiti di illegittimità costituzionale, dell’11% rispetto a quelli di infondatezza e, addirittura, del 16% rispetto a quelli di inammissibilità. La non brillante *performance* risulta confermata nel grafico sottostante.

Grafico 32



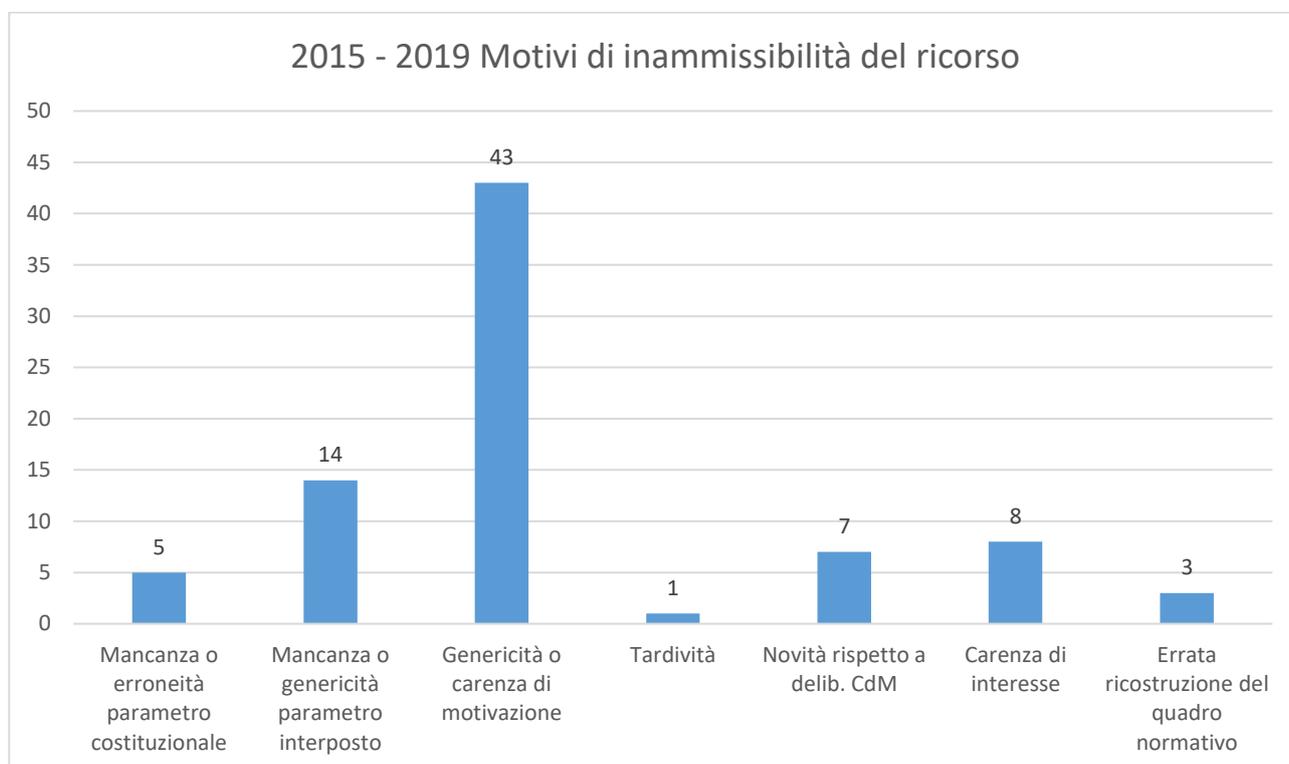
A parte il dato delle infondatezze (34%), superiore a quello medio (27%), appare allarmante il valore delle inammissibilità (21%), di gran lunga superiore a quello generale (12%), seguito dai valori delle rinunce (7%) e delle cessate materie del contendere (2%), entrambi inferiori ai corrispondenti valori medi generali. A chiusura, ci sono le declaratorie di illegittimità costituzionale che si attestano ad un valore (36%) nettamente inferiore a quello generale (46%).

4.5 Focus sulle pronunce di inammissibilità

Passando alle inammissibilità, premesso che l’attendibilità statistica è piuttosto bassa stante il numero ristretto del campione di riferimento (appena 16 sentenze che dichiarano l’integrale inammissibilità dei ricorsi proposti dal Governo), si è ritenuto opportuno procedere ad un’indagine di tipo qualitativo delle pronunce di inammissibilità, visto anche

il numero relativamente contenuto (81 capi di dispositivo) rinvenibile nelle sentenze della Corte costituzionale rese nell'intero periodo di riferimento (2015-2019).

Grafico 33



Dal grafico si evince che la ragione più ricorrente alla base delle pronunce di inammissibilità è la **genericità o carenza di motivazione (43 capi)**.

Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, infatti, il ricorso in via principale, per superare lo scrutinio di ammissibilità, deve fondarsi su una motivazione adeguata, e non meramente assertiva, e deve contenere *“una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale, giacché l’esigenza di un’adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti rispetto a quelli incidentali”* (tra le tante, sentenza n. 109 del 2018).

La seconda categoria di inammissibilità, in termini di ricorrenza, è quella dell'**erronea o inesatta indicazione del parametro interposto (14 capi)**.

Talvolta, infatti, norme di rango primario vanno ad integrare il precetto costituzionale asseritamente violato e devono essere, unitamente ad esso, specificamente richiamate nell'impugnativa proposta dal Governo. Laddove, invece, il parametro interposto sia individuato in maniera generica, mediante rinvio ad intere o plurime fonti legislative di rango primario o del diritto dell'Unione europea, senza individuare specificamente gli articoli o le disposizioni che si assumono violati unitamente al precetto costituzionale, il ricorso è inevitabilmente destinato a declaratoria di inammissibilità da parte della Corte.

Altra significativa categoria di pronunce di inammissibilità è quella della **novità rispetto alla delibera del Consiglio dei Ministri (7 capi)**. Essa ricorre quando i motivi di impugnativa articolati in giudizio dall'Avvocatura dello Stato non trovano rispondenza, totale o parziale, nella delibera autorizzativa del Consiglio dei Ministri. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, infatti, *«la delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale, alla quale si rinvia, devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure»* (tra le tante, sentenze n. 177 del 2020, n. 41 del 2017 e n. 269 del 2010).

La Corte ha, talvolta, dichiarato inammissibile il ricorso anche per **mancata o erronea indicazione del parametro costituzionale violato (5 capi)**.

Ciò avviene quando si richiama, in maniera generica, un parametro costituzionale (come talvolta avviene con l'art. 81 Cost.) senza far seguire nel corpo dell'impugnativa coerenti e consequenziali censure debitamente argomentate.

Altra ipotesi ricorrente di inammissibilità concerne le autonomie speciali e si verifica quando si lamenta la violazione di un precetto costituzionale senza fare doverosa menzione delle previsioni dello Statuto speciale. A tale riguardo, la Corte ha, infatti, chiarito che, *“qualora sorga una questione di legittimità costituzionale in relazione a una legge di una regione ad autonomia speciale per l'asserita violazione di una norma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri (o il giudice rimettente) ha l'onere di spiegare perché alla regione speciale dovrebbe essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale”* (sentenze n. 119 del 2019, n. 134 del 2018, n. 52 del 2017 e n. 238 del 2007; ordinanza n. 247 del 2016).

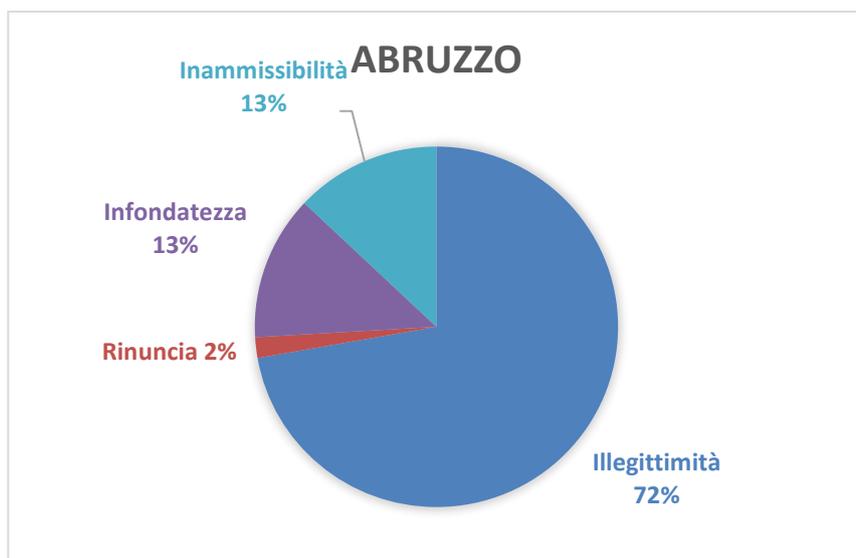
A quanto esposto si aggiunge poi, la particolare categoria di inammissibilità per **errata ricostruzione del quadro normativo di riferimento (3 capi)**, che costituisce, anch'essa, indice di una non corretta, e talvolta approssimativa, tecnica di redazione dell'impugnativa.

Rientra, infine, nelle categorie processuali generali l'inammissibilità per **carezza di interesse (8 capi)** che ricorre, ad esempio, quando si impugni una legge regionale già abrogata alla data di proposizione del ricorso o si formulino censure avverso disposizioni di legge regionale meramente ripetitive di precedenti disposizioni non impugnate.

4.6. Esiti del contenzioso per Regioni e Province autonome

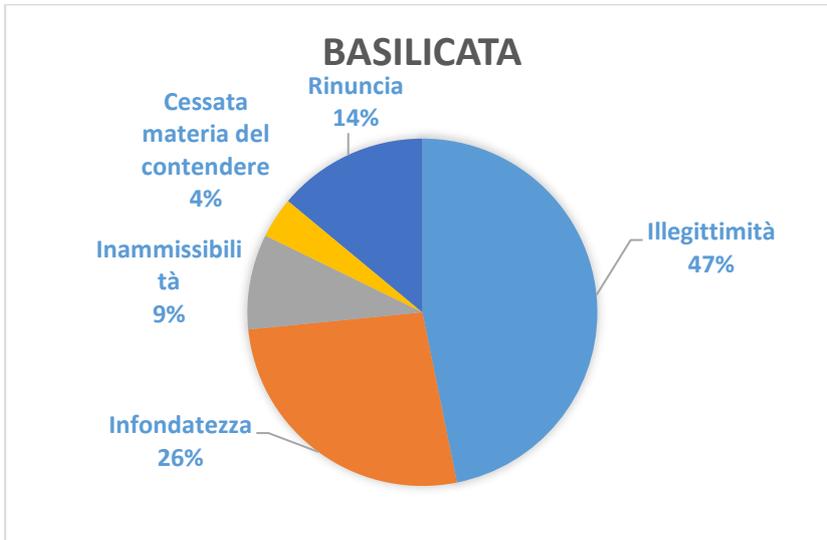
Nei grafici che seguono (dal **grafico 34** al **grafico 55**) sono riportati, in percentuale, gli esiti del contenzioso, per capi di sentenza, suddivisi per le Regioni e per le Province autonome di Trento e Bolzano. Nelle corrispondenti tabelle gli esiti stessi sono indicati in valori assoluti.

Grafico 34



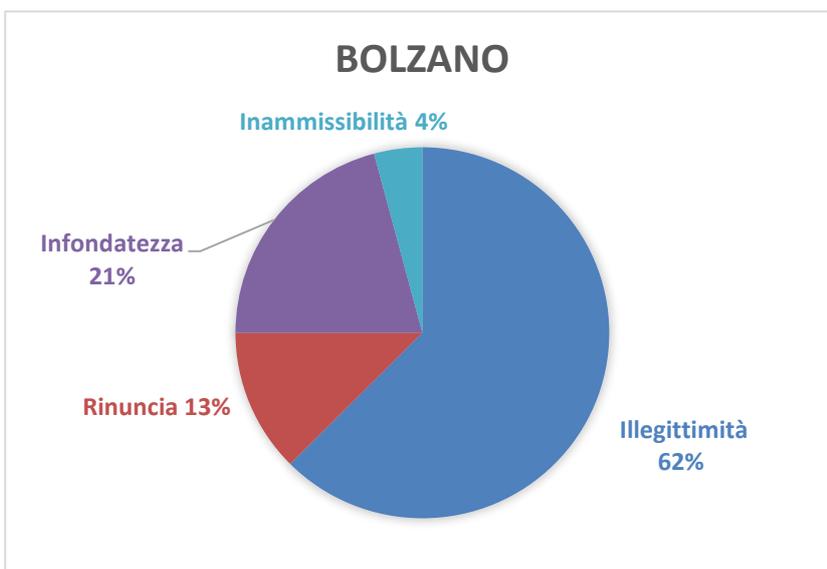
Capi	Numero
Illegittimità	39
Rinuncia	1
Cessata materia del contendere	
Infondatezza	7
Inammissibilità	7

Grafico 35



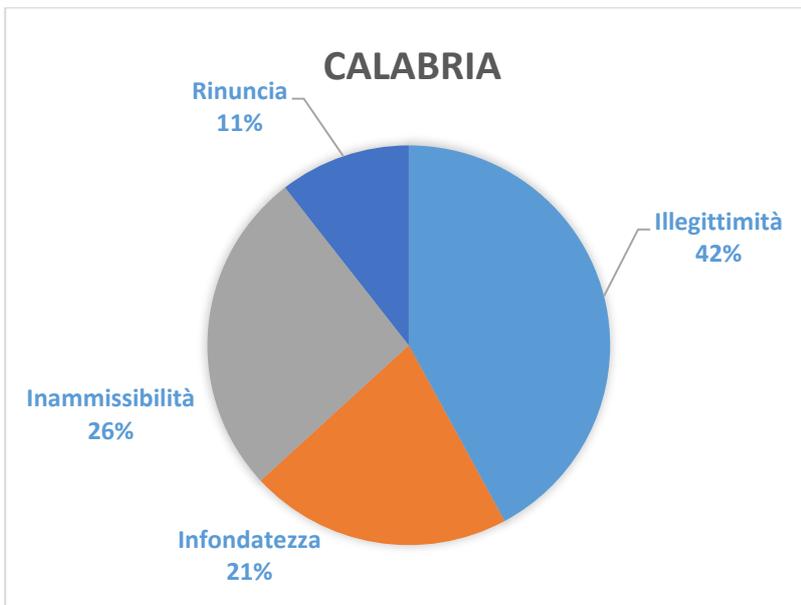
Capi	Numero
Illegittimità	37
Rinuncia	11
Cessata materia del contendere	3
Infondatezza	21
Inammissibilità	7

Grafico 36



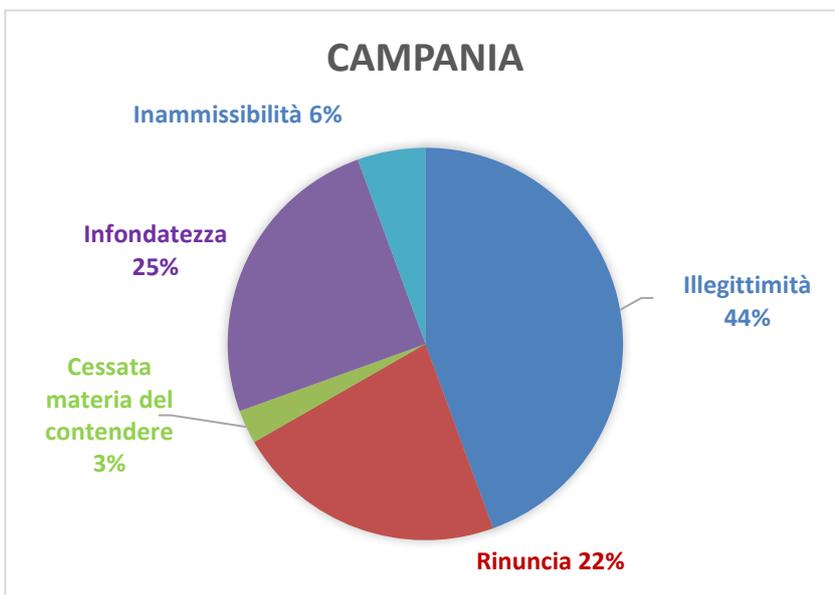
Capi	Numero
Illegittimità	15
Rinuncia	3
Cessata materia del contendere	0
Infondatezza	5
Inammissibilità	1

Grafico 37



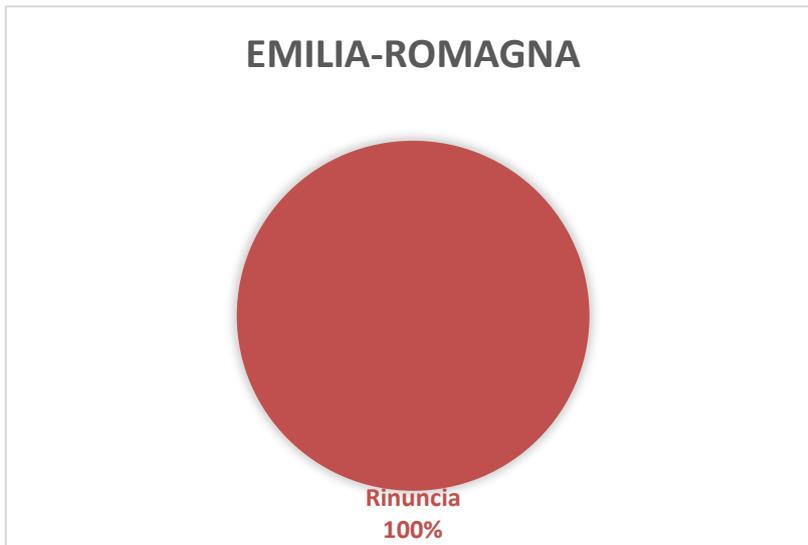
Capi	Numero
Illegittimità	8
Rinuncia	2
Cessata materia del contendere	
Infondatezza	4
Inammissibilità	5

Grafico 38



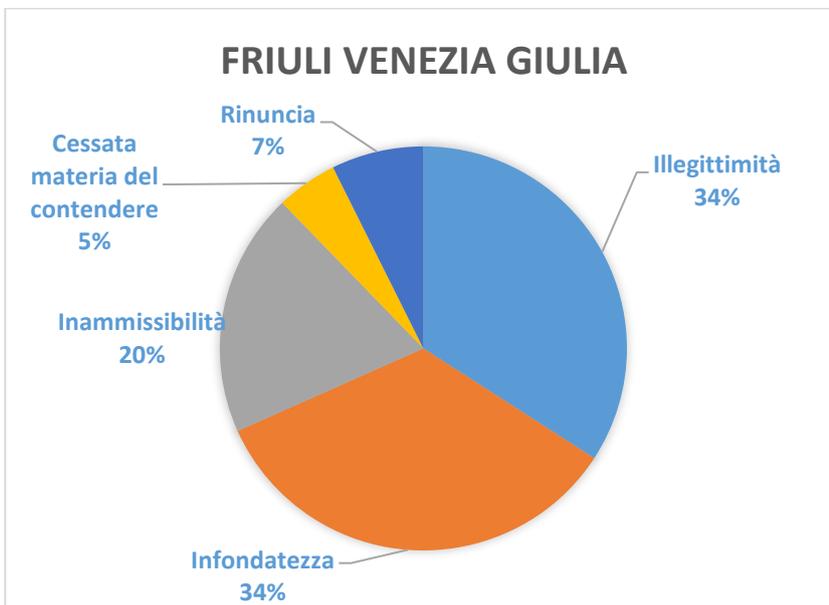
Capi	Numero
Illegittimità	16
Rinuncia	8
Cessata materia del contendere	1
Infondatezza	9
Inammissibilità	2

Grafico 39



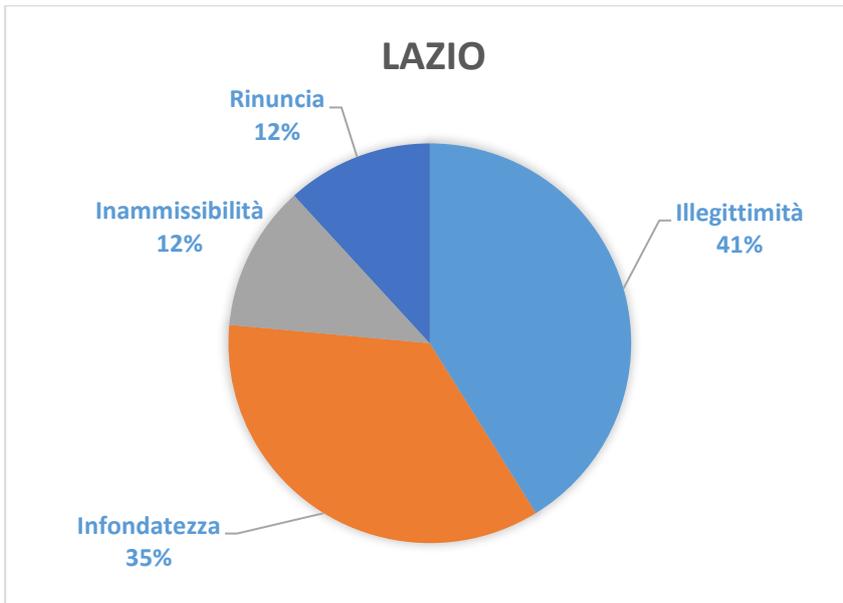
Capi	Numero
Illegittimità	
Rinuncia	1
Cessata materia del contendere	
Infondatezza	
Inammissibilità	

Grafico 40



Capi	Numero
Illegittimità	14
Rinuncia	3
Cessata materia del contendere	2
Infondatezza	14
Inammissibilità	8

Grafico 41



Capi	Numero
Illegittimità	7
Rinuncia	2
Cessata materia del contendere	
Infondatezza	6
Inammissibilità	2

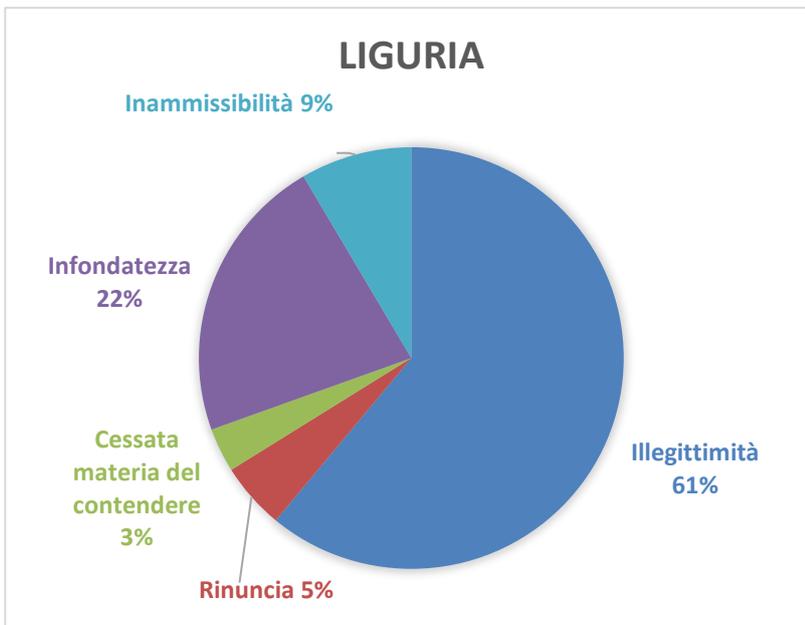
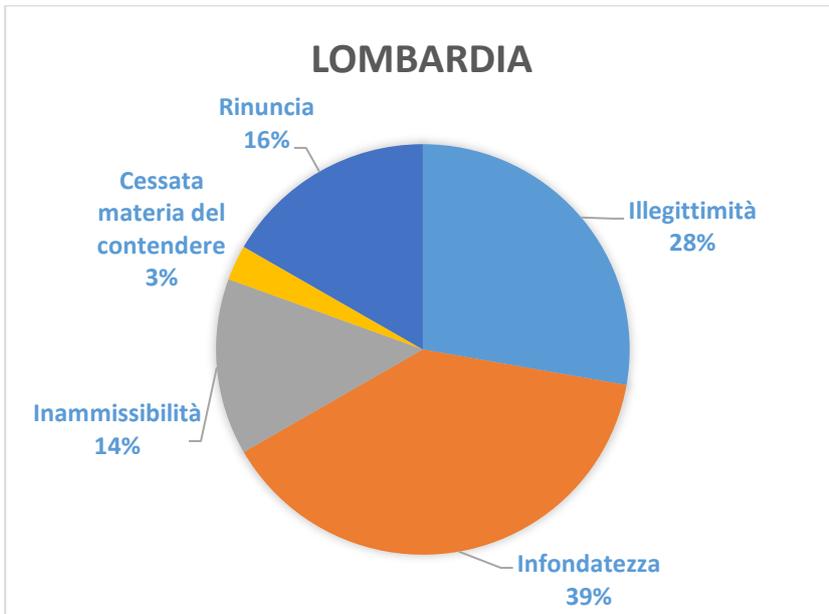


Grafico 42

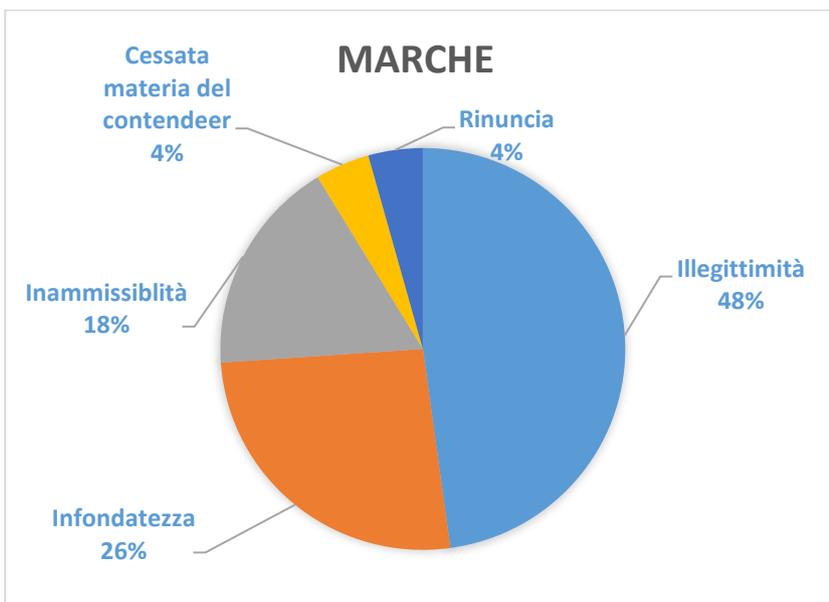
Capi	Numero
Illegittimità	36
Rinuncia	3
Cessata materia del contendere	2
Infondatezza	13
Inammissibilità	5

Grafico 43



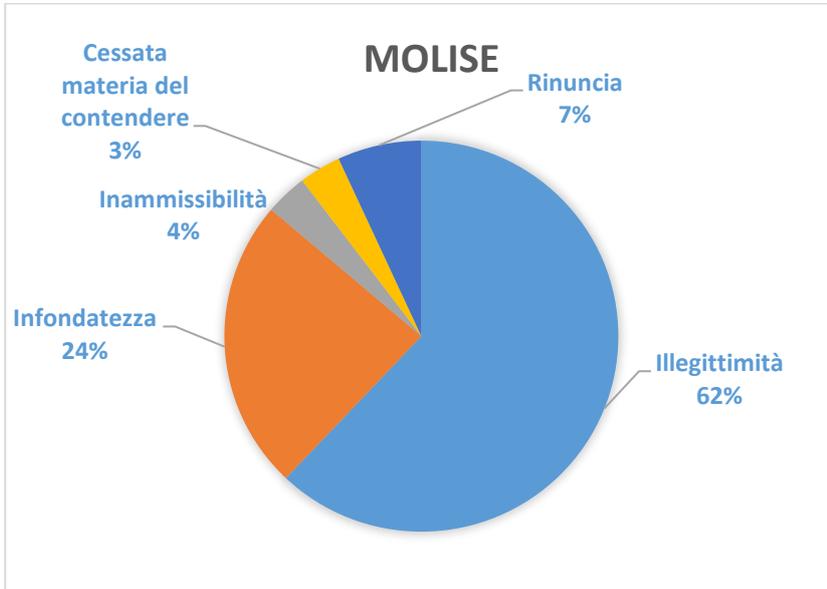
Capi	Numero
Illegittimità	10
Rinuncia	6
Cessata materia del contendere	1
Infondatezza	14
Inammissibilità	5

Grafico 44



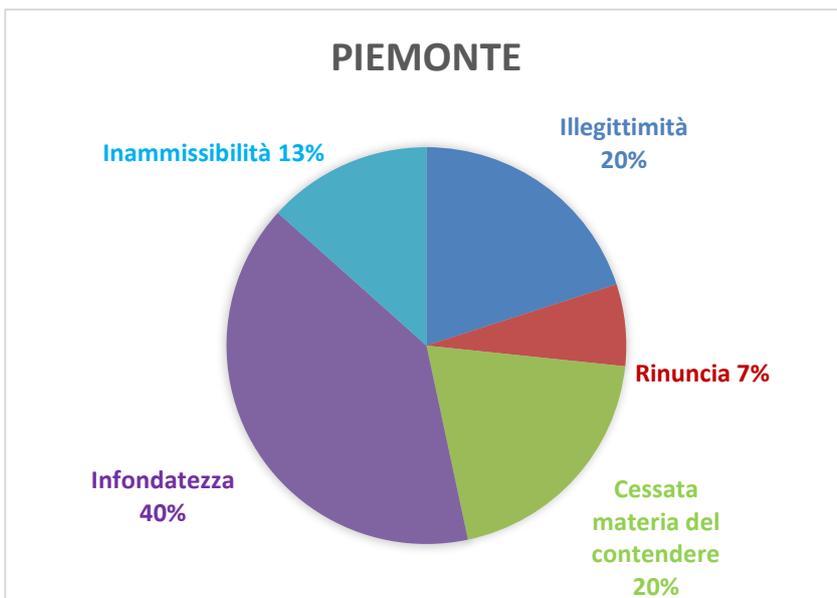
Capi	Numero
Illegittimità	11
Rinuncia	1
Cessata materia del contendere	1
Infondatezza	6
Inammissibilità	4

Grafico 45



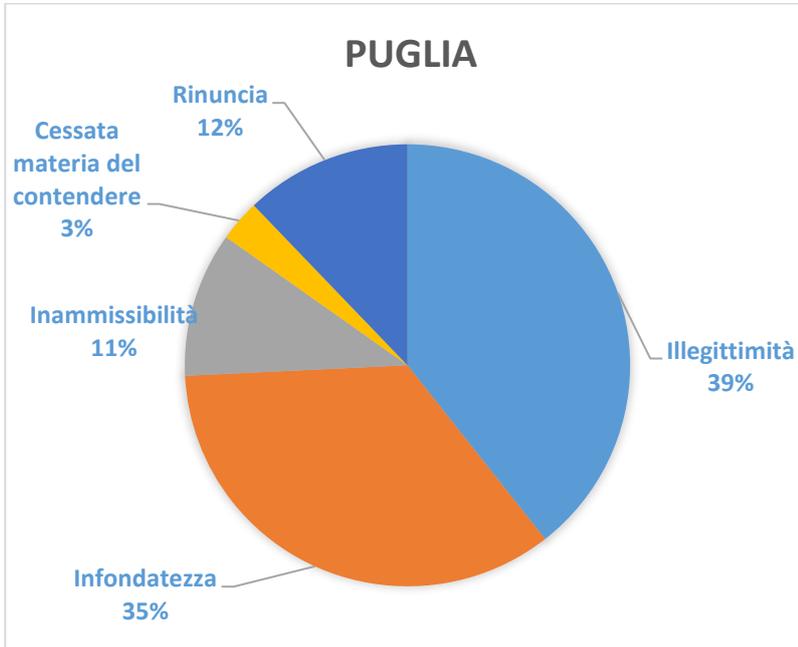
Capi	Numero
Illegittimità	18
Rinuncia	2
Cessata materia del contendere	1
Infondatezza	7
Inammissibilità	1

Grafico 46



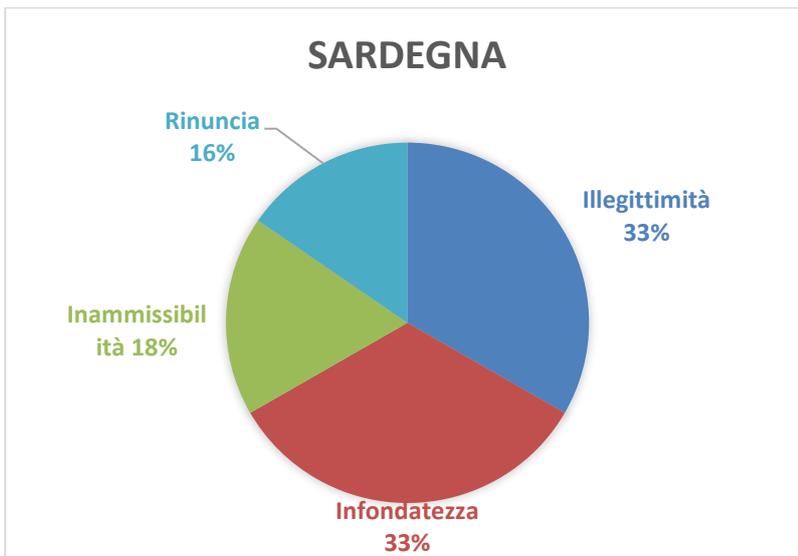
Capi	Numero
Illegittimità	3
Rinuncia	1
Cessata materia del contendere	3
Infondatezza	6
Inammissibilità	2

Grafico 47



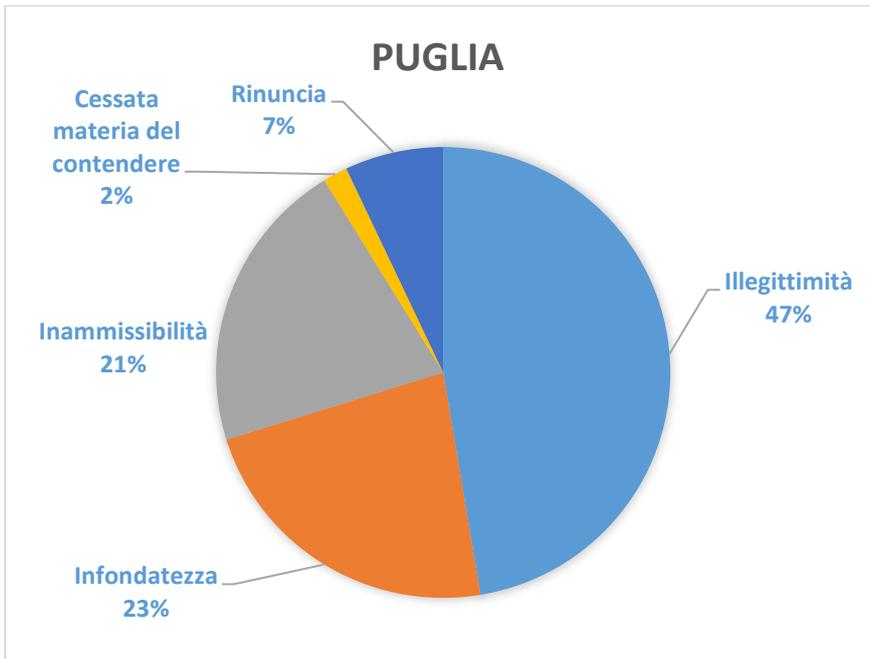
Capi	Numero
Illegittimità	26
Rinuncia	8
Cessata materia del contendere	2
Infondatezza	23
Inammissibilità	7

Grafico 48



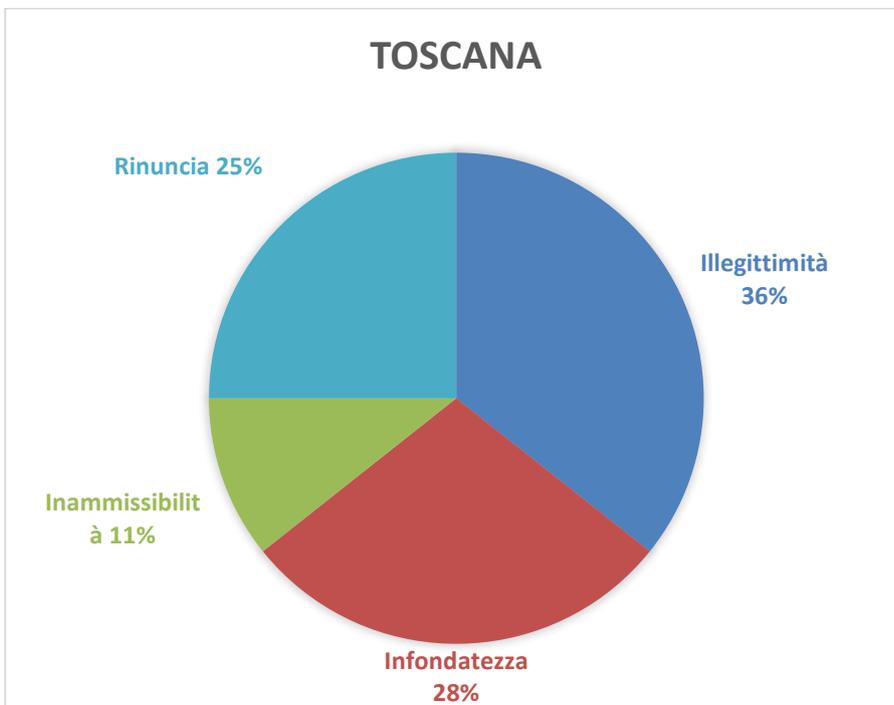
Capi	Numero
Illegittimità	13
Rinuncia	6
Cessata materia del contendere	0
Infondatezza	13
Inammissibilità	7

Grafico 49



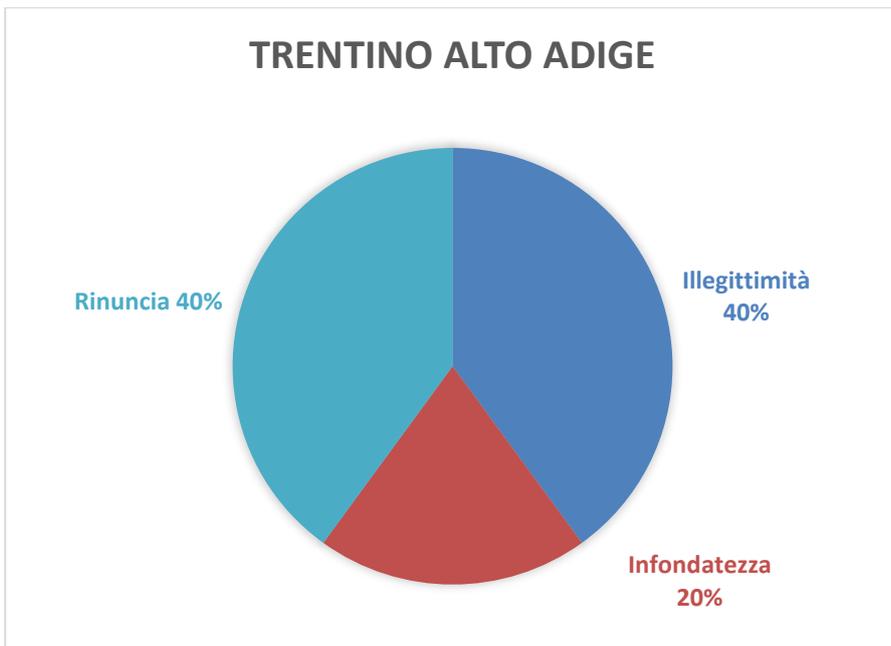
Capi	Numero
Illegittimità	27
Rinuncia	4
Cessata materia del contendere	1
Infondatezza	13
Inammissibilità	12

Grafico 50



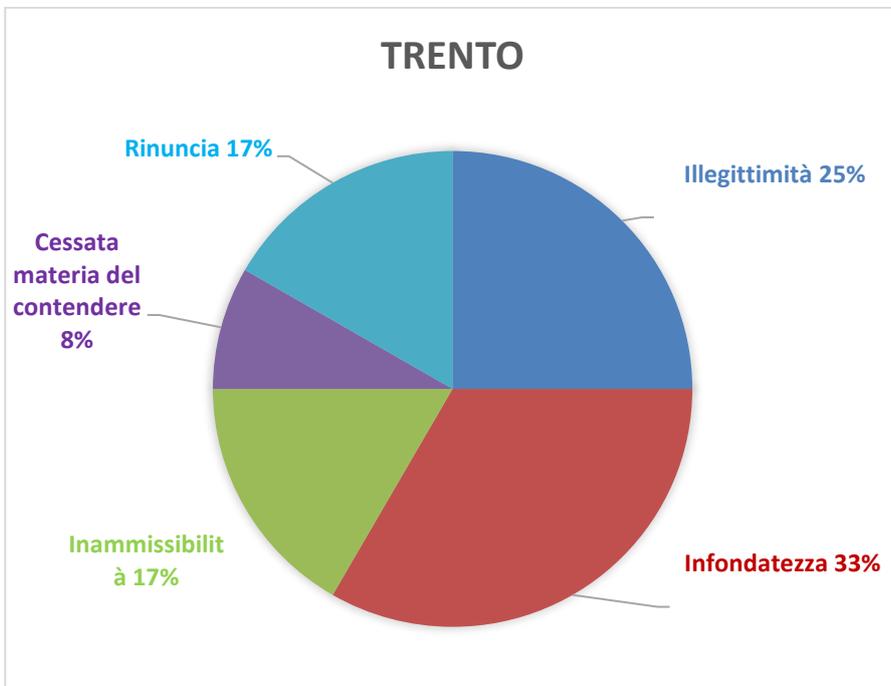
Capi	Numero
Illegittimità	10
Rinuncia	7
Cessata materia del contendere	0
Infondatezza	8
Inammissibilità	3

Grafico 51



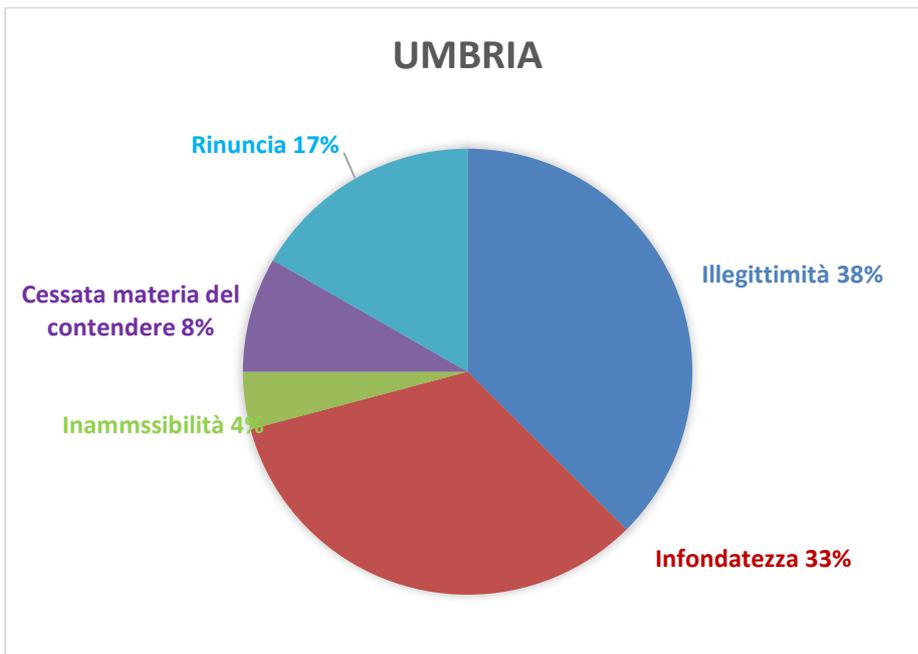
Capi	Numero
Illegittimità	2
Rinuncia	2
Cessata materia del contendere	
Infondatezza	1
Inammissibilità	

Grafico 52



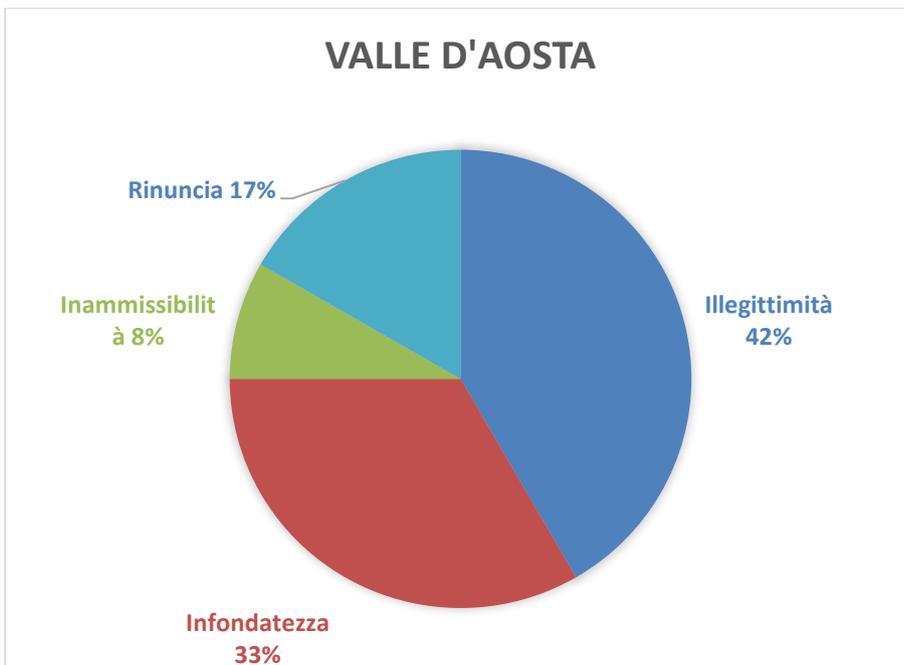
Capi	Numero
Illegittimità	3
Rinuncia	2
Cessata materia del contendere	1
Infondatezza	4
Inammissibilità	2

Grafico 53



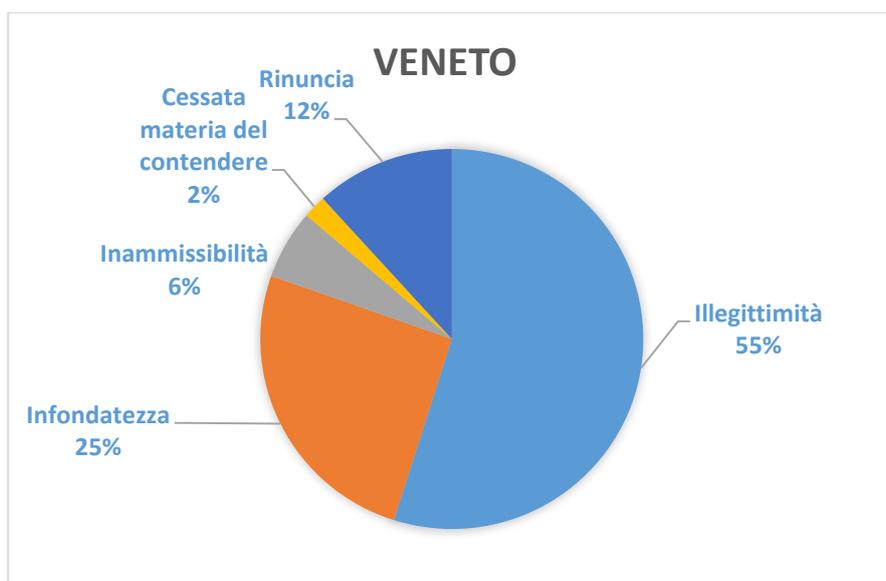
Capi	Numero
Illegittimità	9
Rinuncia	4
Cessata materia del contendere	2
Infondatezza	8
Inammissibilità	1

Grafico 54



Capi	Numero
Illegittimità	5
Rinuncia	2
Cessata materia del contendere	
Infondatezza	4
Inammissibilità	1

Grafico 55



Capi	Numero
Illegittimità	28
Rinuncia	6
Cessata materia del contendere	1
Infondatezza	13
Inammissibilità	3

Il primo dato che emerge evidente è il grafico monocromatico della Regione **Emilia Romagna**. I motivi per cui la conflittualità con l'Emilia Romagna è così scarsa possono essere ricondotte a diversi fattori. Il dato consente di parlare di una particolare “virtuosità” della Regione, che si declina su più piani.

In primo luogo, la scelta di ricorrere allo strumento legislativo solo quando questo risulti strettamente necessario, privilegiando quindi un'azione sul piano amministrativo che se, da una parte, espone l'atto ad una maggiore vulnerabilità perché possibile oggetto di impugnative amministrative, dall'altra può considerarsi sintomatico di una più solida posizione del governo regionale.

In secondo luogo, va messa in conto la sempre costante disponibilità manifestata dalla Regione a fornire rapidi ed efficaci riscontri nella fase di mediazione posta in essere dagli Uffici del Dipartimento, ancor prima delle determinazioni del Consiglio dei Ministri.

I grafici mostrano, poi, un altro aspetto che merita di essere considerato: il dato relativo alle rinunce può, ragionevolmente, sommarsi a quello della fondatezza dell'impugnativa. È indubbio che se lo Stato addiviene alla decisione di rinunciare ad un'impugnativa pendente è perché, nella quasi totalità dei casi, la Regione, ritenendo probabile una declaratoria di illegittimità, provvede a modificare le norme oggetto di impugnativa nel senso richiesto dal Governo.

Sicuramente da ponderare è invece l'alto numero di infondatezze, che arriva al 40% delle pronunce riguardanti le leggi regionali di **Piemonte** e **Lombardia**.

Si tratta di Regioni che, rappresentando una parte considerevole del tessuto economico e produttivo del paese, hanno, tradizionalmente, provveduto ad agire sul piano legislativo in modo diffuso, andando ad affrontare normativamente aspetti e situazioni tralasciate da altre Regioni, su questioni dove spesso si intersecano diverse materie non sempre facilmente riconducibili a definiti ambiti competenziali.

Anche se con un risultato diverso, ovvero una notevole percentuale di declaratorie di illegittimità, le medesime considerazioni valgono per la Regione **Veneto**, dove la chiave di lettura potrebbe essere quella per cui la copiosa produzione legislativa regionale è finita, però, per sconfinare in modo eccessivamente pervasivo in ambiti riservati allo Stato.

Infine, ma non di minor conto, va evidenziato il dato delle inammissibilità riferito alle **Regioni a Statuto speciale** e, in particolare, della **Sicilia** e della **Sardegna**.

La complessità del corretto assetto delle competenze, così come delineato dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione degli stessi, non sempre è stato correttamente colto nella individuazione dei motivi di impugnativa che, dunque è risultato talvolta carente delle adeguate argomentazioni a supporto delle pretese violazioni. In particolare, il peculiare rango nella gerarchia delle fonti che rivestono le norme di attuazione degli Statuti speciali è spesso sottovalutato, così come è mancata la necessaria ricostruzione del quadro normativo costituzionale che rende vincolanti anche per le Regioni a Statuto speciale disposizioni di principio contenute in norme statali. A completare il quadro va aggiunto l'apodittico rinvio alle norme del titolo V della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 3 del 2001 che, come noto, alle Regioni speciali, si applicano nei limiti stabiliti dall'articolo 10 di detta legge costituzionale, ovvero quando comportano maggiori forme di autonomia.

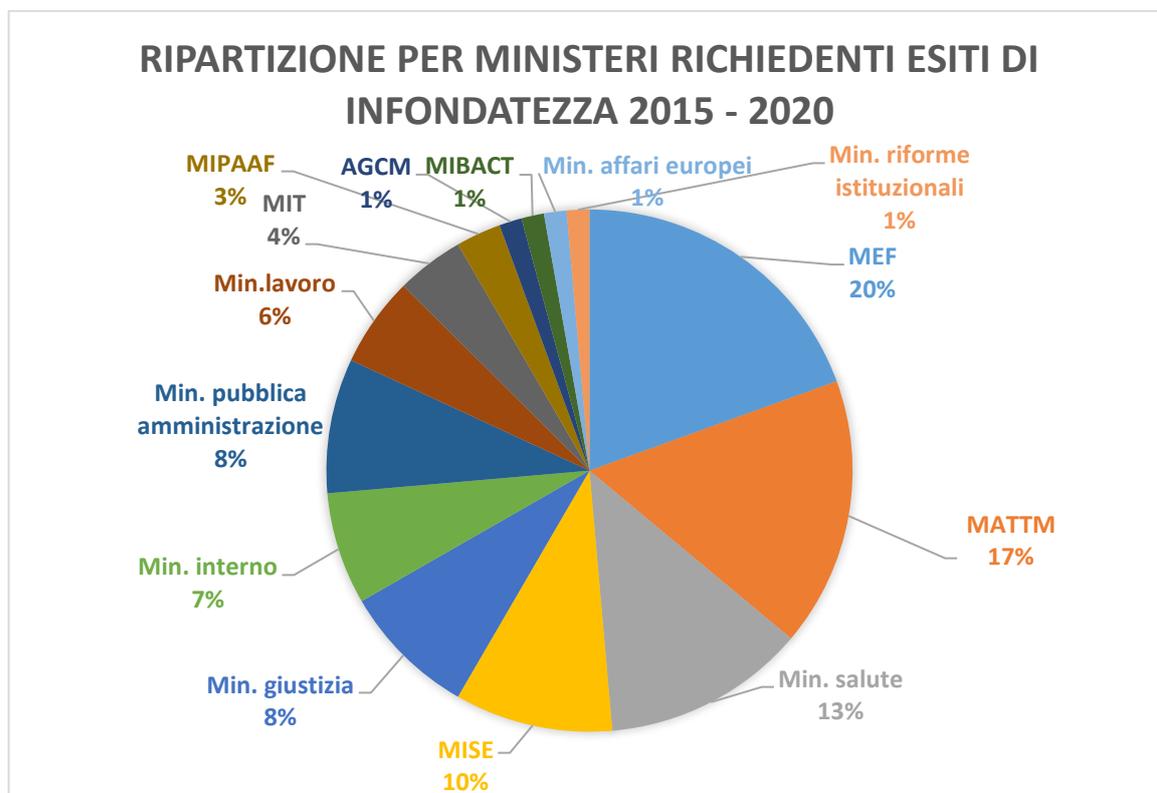
5. Esiti per Ministeri richiedenti.

Concentrando, infine, il *focus* sui soli esiti di infondatezza si è ritenuto opportuno, con le precisazioni di seguito illustrate, procedere anche all'analisi dei Ministeri richiedenti che hanno formulato il maggior numero di richieste di impugnazione.

Occorre premettere che i dati si riferiscono esclusivamente ai ricorsi integralmente rigettati dalla Corte (16%), come da precedente **grafico 17**. Si tratta, quindi, di dati rappresentativi di una modesta quota del contenzioso promosso dal Governo. Invero, l'enucleazione, nell'ambito delle sentenze di parziale accoglimento, dei capi di dispositivo che dichiarano l'infondatezza delle censure proposte dal Governo e, successivamente, la riconduzione degli stessi capi di dispositivo al Ministero richiedente, avrebbero imposto un'analisi di tipo qualitativo non compatibile con le finalità empiriche della presente indagine. Si precisa, altresì, che sempre per ragioni di speditezza dell'indagine, ai fini della suddivisione per Ministeri, le pronunce di infondatezza sono state ricondotte e attribuite, in pari misura, a ciascuno dei Ministeri richiedenti l'impugnativa, a prescindere da valutazioni circa la prevalente competenza di uno di essi.

Fatte queste precisazioni, si riporta di seguito la ripartizione percentuale degli esiti di infondatezza per Ministero richiedente (**grafico 56**).

Grafico 56



In particolare, appare interessante il confronto con il precedente **grafico 26** contenente la ripartizione per materia degli esiti di infondatezza.

Si ricava, infatti, pur con i limiti statistici sopra segnalati, che il **Ministero dell'economia e delle finanze** formula richieste di impugnativa aventi poi esito di infondatezza in una misura percentuale (20%) superiore rispetto alle materie di stretta competenza, vale a dire “Coordinamento della finanza pubblica” (8%), “Tributi” (4%) e “Copertura finanziaria” (1%), che cumulate ammontano al 13% del totale.

Ciò conferma la trasversalità soprattutto della materia “Coordinamento della finanza pubblica” che va ad intersecare e completare le censure di incostituzionalità afferenti anche a materie di competenza di altri Ministeri.

Lo stesso discorso vale per il **Ministero della giustizia**, con richieste di impugnativa pari all'8%, con una percentuale superiore a quella della materia “Ordinamento civile” (5%).

Maggiormente allineati, invece, appaiono i dati del **Ministero dell'ambiente**, con richieste di impugnativa pari al 15% del totale a fronte di esiti di infondatezza del 17%, e del **Ministero della salute**, che formula richieste di impugnative in misura pari al 13% a fronte di esiti di infondatezza, nella materia “Salute” pari al 9%, alla quale tuttavia va sommata, come più volte precisato, quota parte del pubblico impegno (8%).

CONCLUSIONI

Alla luce del quadro sopra illustrato, ai fini della riduzione del contenzioso costituzionale concernente le leggi delle Regioni e delle Province autonome, migliorando le forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e Regioni anche mediante strumenti di prevenzione dei conflitti e di conciliazione, si formulano le seguenti proposte:

1) definire, con circolare o direttiva, una più strutturata articolazione della procedura di esame delle leggi regionali, alla luce degli stringenti termini previsti per l'impugnativa del Governo ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione.

Si propone, in particolare, la seguente scansione dei termini del procedimento:

a) il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie provvederà senza indugio a trasmettere ai Ministeri, per le valutazioni di competenza, le leggi regionali non appena pubblicate nei rispettivi Bollettini ufficiali;

b) entro 20 giorni dalla diramazione, i Ministeri faranno pervenire al Dipartimento, ciascuno per quanto di competenza, le proprie proposte di impugnazione, anche in caso non si ravvisino vizi di legittimità costituzionale. La mancata trasmissione del parere entro il termine indicato sarà considerata equivalente all'assenza di elementi di conflitto con le prerogative statali ai fini dell'impugnazione;

c) ricevute le predette proposte di impugnazione, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie avvierà con la massima tempestività il confronto con le Regioni e le Province autonome trasmettendo le proposte di impugnazione ricevute e formulando le richieste di chiarimento necessarie. Il Dipartimento, inoltre, provvederà a valutare con le amministrazioni competenti le repliche mosse da Regioni e Province autonome;

d) la proposta di impugnazione della legge regionale sarà, comunque, trasmessa all'esame del Consiglio dei ministri entro 15 giorni dalla scadenza del termine di cui all'articolo 127 della Costituzione.

Un procedimento così strutturato consentirà un utile confronto tra Stato, Regioni e Province autonome al fine di produrre, in prospettiva, una conciliazione preventiva e, quindi, un consistente abbattimento del contenzioso costituzionale;

2) prevedere, con la circolare o direttiva di cui al punto precedente, indicazioni vincolanti sulle modalità di redazione delle richieste di impugnativa da parte degli Uffici

legislativi dei Ministeri, in particolare specificando, per ciascuna questione sollevata, il parametro costituzionale violato e l'eventuale norma interposta (sulla falsariga dei "Termini della questione" redatti dagli assistenti della Corte costituzionale). Ciò al fine di abbattere l'attuale numero, piuttosto elevato, di pronunce di inammissibilità della Corte;

3) promuovere, se del caso in sede di Conferenza Stato-Regioni, un nuovo accordo sulla qualità della legislazione regionale, analogo alla c.d. circolare Amato degli anni '80, al fine di migliorare la tecnica di redazione degli atti legislativi regionali e ridurre, conseguentemente, le occasioni di impugnativa;

4) stabilire, con norma di rango primario oppure con circolare o direttiva, i requisiti minimi degli impegni dei Presidenti di regione e delle Province autonome volti a modificare, onde evitare l'impugnativa da parte del Governo, le disposizioni di legge risultate di dubbia legittimità costituzionale a seguito dell'istruttoria svolta dal Dipartimento in collaborazione con gli Uffici legislativi dei Ministeri;

Si propone, in particolare, che l'atto di impegno:

a) sia preceduto da un atto di investitura politica da parte del Consiglio regionale a mezzo risoluzione, ordine del giorno o altro strumento equipollente;

b) sia a firma congiunta del Presidente della Giunta regionale e del Presidente del Consiglio regionale;

c) contenga l'indicazione puntuale, non generica, dell'oggetto dell'impegno, con indicazione del testo della modifica legislativa che si intende adottare;

d) indichi il termine ultimo, comunque non superiore a 90 giorni, entro cui dare attuazione all'impegno;

5) verificare con le Regioni gli impegni non attuati, inviando apposita comunicazione ai Presidenti delle Giunte regionali in cui chiedere le motivazioni della mancata ottemperanza oppure la data in cui si prevede di ottemperare all'impegno assunto;

6) rafforzare l'organico dell'Ufficio II del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e degli Uffici legislativi dei Ministeri, anche con esperti di diritto costituzionale, mediante apposita norma di rango primario o da parte di ciascun Ministero con le risorse disponibili a legislazione vigente;

7) organizzare iniziative formative destinate al personale del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e degli Uffici legislativi dei Ministeri addetto all'esame di costituzionalità delle leggi regionali, se del caso mediante protocollo di intesa da stipularsi con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione che preveda l'attivazione di specifici corsi, tenuti da esperti di diritto costituzionale, destinati al personale dei predetti uffici;

8) effettuare un monitoraggio periodico dell'andamento delle pronunce e degli impegni, da pubblicare poi e aggiornare sul sito del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie;

9) adottare disposizioni sulla trasparenza, mediante norme legislative di rango primario o accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, che prevedano l'obbligo delle Regioni e delle Province autonome di pubblicare e tenere aggiornati sui rispettivi siti web istituzionali gli impegni assunti e i relativi esiti;

10) svolgere attività di sensibilizzazione, mediante la pubblicazione, sul sito del Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, della relazione del Gruppo di lavoro sull'andamento del contenzioso costituzionale dell'ultimo quinquennio, e organizzare eventuale convegno o *webinar* rivolto, in particolare, agli Uffici legislativi dei Ministeri e delle Regioni.

Roma, 4 febbraio 2020