

La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2014 - 2016: profili statistici e tendenze più rilevanti*.

di **Emanuele Rossi** – *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa*

ABSTRACT: The essay, which is the first part of a wider work about the constitutional jurisprudence over the proceedings concerning a jurisdictional dispute between the state and the regions or between regions (conflict between public bodies) in the years 2014 to 2016, focuses on the data emerging from that case-law. First of all, the number of decisions made in relation to conflict between public bodies was significantly decreased during the three-year period considered, compared to the previous period and in relation to the total judgments of the Constitutional Court. The data on regional appeals show a strong activism of the regions with special autonomy and a lesser degree of conflict of the ordinary regions against the State (with the exception of Veneto). The political orientation of the regional administrations does not seem to have any particular importance. As regards the types of judgment, decisions on the merits prevail on the decisions characterized by a procedural nature. Granting decisions prevail when the applicant is the Government compared to the appeals presented by the regions.

Sommario: 1. Dati statistici relativi alla giurisprudenza del triennio 2014-2016. - 2. Segue: il colore politico degli Esecutivi e la sua incidenza sulla conflittualità Stato-regioni. - 3. Segue: considerazioni sugli esiti dei giudizi.

1. Dati statistici relativi alla giurisprudenza del triennio 2014-2016

Il capitolo dedicato al giudizio in via principale negli *Aggiornamenti in tema di giustizia costituzionale* si apre, come da tradizione, con uno sguardo d'insieme sui dati della giurisprudenza costituzionale considerata: nel caso presente, relativamente agli anni 2014 - 2016.

* Lavoro sottoposto a referaggio da parte della Direzione della Rivista. Il presente contributo costituisce, con marginali variazioni, il contenuto dei primi tre paragrafi del capitolo dedicato al giudizio in via principale del volume, curato da Roberto Romboli, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, in corso di pubblicazione. L'intero capitolo è opera congiunta dell'Autore del presente contributo e di Francesco Dal Canto.

Proseguendo una tendenza ormai costante a far data dal 2004, la percentuale annuale delle pronunce rese in questo tipo di giudizio rispetto al numero complessivo di decisioni della Corte supera nettamente il 30%: prima del 2004, si ricorda, la percentuale era sempre stata nettamente inferiore al 10% (ad eccezione del 2003, quando giunse al 14,5%). In sostanza, dunque, il giudizio in via d'azione – pur considerando il riferimento del tutto grezzo ed impreciso dato dal numero delle decisioni – conferma la sua accresciuta rilevanza nell'attività complessiva della Corte.

Nello specifico, il totale delle decisioni rese su giudizio in via principale negli anni dal 2014 al 2016 è pari a 308 pronunce (o 313), su 847 (o 854) totali della Corte¹: per una percentuale pari pertanto al 36,4%, inferiore alla media del triennio precedente (che era stata del 39,6%). Il dato varia leggermente nei tre anni considerati: nel primo anno (2014) la percentuale è stata del 32,1% (in netto calo rispetto ai due anni precedenti, quando era stata del 47,2% nel 2012 e del 45,7% nel 2013); nel 2015 del 40,9% e nel 2016 del 36%. In numeri assoluti, nel 2014 sono state emesse nel giudizio in via d'azione 91 pronunce su 283 totali; nel 2015 113 su 275; nel 2016 104 su 289². Tali numeri sono inferiori rispetto agli anni precedenti (negli anni 2012 e 2013 era stata toccata la punta più alta, con 149 decisioni per ciascun anno), ma in una tendenza di complessiva diminuzione del numero di decisioni della Corte (motivo per cui la percentuale resta alta). Il numero assoluto attesta tuttavia un ridimensionamento della tendenza all'espansione del giudizio in via principale, e della connessa conflittualità tra Stato e Regioni: a partire dal 2014, infatti, il giudizio in via incidentale è tornato ad essere quello che ha prodotto il maggior numero di decisioni della Corte (a differenza del 2012 e del 2013, dove tale "primato" era spettato al giudizio in via d'azione), mentre il giudizio in via principale è tornato ad occupare la seconda posizione. E' significativo questo dato, specie in relazione al dibattito che si è svolto intorno alla riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016, e di cui si dirà.

¹ I numeri, come spesso avviene, devono essere spiegati. In primo luogo nel conto complessivo sono considerate anche le decisioni rese sulle leggi statutarie, che nelle precedenti edizioni degli *Aggiornamenti* erano trattate in altra parte. Peraltro tali pronunce sono soltanto due (le n. 34 e 35 del 2014), quindi non incidono in modo sostanziale sul numero complessivo. Non sono invece considerate in tale computo le ordinanze senza numero, rese dalla Corte per dichiarare inammissibile la costituzione di soggetti terzi nel giudizio in via d'azione: anche computando queste ultime, tuttavia, la percentuale non varierebbe di molto, considerando che nel numero totale delle decisioni della Corte non sono considerate neppure le ordinanze senza numero emesse negli altri giudizi. Va anche segnalato che una pronuncia del 2016 (la n. 228) è relativa ad una disposizione legislativa la cui questione è stata sollevata sia in via principale che in via incidentale. Infine: il primo numero riportato (308) non tiene conto delle ordinanze di correzione di errore materiale, che nel sito ufficiale della Corte vengono classificate a parte; però le stesse sono considerate nel numero complessivo delle decisioni della Corte (come è giusto che sia). Siccome tuttavia delle sette ordinanze di correzione emesse nel triennio (3 nel 2014, 1 nel 2015 e 3 nel 2016) quattro riguardano esclusivamente pronunce emesse nel giudizio in via principale (le n. 131/2014, 234/2014, 262/2014 e 150/2016) e una concerne sei sentenze, di cui una emessa in tale tipo di giudizio (la n. 69/2015), il conto percentuale andrebbe fatto o considerando tra le decisioni rese nel giudizio in via d'azione anche le ordinanze di correzione di errore materiale, oppure espungendo dal numero complessivo di decisioni della Corte tutte le ordinanze di correzione. Noi abbiamo scelto la seconda opzione.

² Si ribadisce che da tali numeri sono state espunte le ordinanze di correzione di errori materiali: altrimenti il numero totale di decisione della Corte (come riportato nelle Relazioni dei Presidenti oltre che sul sito ufficiale della Corte) sarebbe di 286 per il 2014, 276 per il 2015 e 292 per il 2016.

A giustificazione dell'osservazione, sopra appena accennata, sulla scarsa precisione del dato relativo al numero delle pronunce, va ricordato che - soprattutto in questo tipo di giudizio - molte pronunce contengono più dispositivi³, e che un consistente numero di esse sono riferite a più ricorsi (soprattutto sul versante delle impugnazioni regionali nei confronti di uno stesso atto legislativo statale: ma anche in alcuni casi di impugnazione governativa nei confronti di leggi di diverse regioni, come si dirà). A tale riguardo è interessante un dato: mentre in tutti gli anni precedenti il 2016 il numero di ricorsi decisi annualmente è sempre stato superiore al numero di decisioni, nel 2016 i due dati tendono a coincidere (103 ricorsi decisi con 104 pronunce). Il che indica che nell'ultimo anno il numero della separazione delle questioni è risultato di poco superiore (o comunque sostanzialmente pari) al numero delle riunioni di giudizi.

Anche il numero dei ricorsi decisi nei tre anni indica una diminuzione del livello di conflittualità: se nel 2012 si era toccato il picco più alto del numero di ricorsi pervenuti (pari a 197 ricorsi complessivi!), negli anni qui considerati esso è stato considerevolmente inferiore (111 nel 2014, 129 nel 2015 e, come detto, 103 nel 2016⁴). In definitiva, dunque, l'“onda lunga” della litigiosità Stato – Regioni, innescata con la riforma del 2001, sembra attenuarsi, a evidente dimostrazione che - grazie soprattutto alla giurisprudenza costituzionale - molti dei problemi aperti dalla riforma stessa sono venuti chiarendosi (mentre non è dato da sapere quale effetto avrebbe potuto produrre la riforma costituzionale approvata definitivamente dal Parlamento nel 2016, qualora essa fosse stata approvata dal referendum). Ciò è stato riconosciuto anche dal Presidente della Corte nella Relazione relativa alla giurisprudenza del 2014: rilevando la significativa diminuzione del numero di ricorsi nell'anno in considerazione (con un calo del 38,92% rispetto all'anno precedente), il Presidente osservava come tale dato costituisce “un indice rivelatore della attenuata conflittualità fra Stato e Regioni che, forse non per caso, si manifesta dopo oltre un decennio di decisioni con cui la Corte ha individuato, di volta in volta, i limiti delle rispettive competenze legislative e amministrative come definite nel Titolo V della Costituzione”. “Tale dato, tuttavia – proseguiva il Presidente – “non fa venire meno l'auspicio di una riforma del detto Titolo ispirata a canoni di semplificazione e chiarezza”⁵. Tralasciando una valutazione di tale auspicio alla luce della riforma costituzionale approvata dal Parlamento nel 2016, merita rilevare un sostanziale assestamento del contenzioso Stato – Regioni, tanto che nella due Relazioni successive a quella richiamata i

³ Dalle Relazioni dei Presidenti della Corte può ricavarsi, con una certa approssimazione, anche il numero dei dispositivi, che ammontano, nel triennio, a 764 (erano stati ben 1064 nel triennio precedente): se dividiamo tale numero per quello complessivo delle pronunce, otteniamo il risultato di 2,5 dispositivi per ciascuna decisione. Tale media è inferiore a quella degli anni precedenti (nel 2009 fu toccata la cifra più alta, con più di cinque dispositivi per decisione). Tra le decisioni che contengono più dispositivi può segnalarsi la sentenza n. 44/2014 con 42 dispositivi e la n. 39/2014 con 27 dispositivi.

⁴ Anche su questi dati bisogna tener conto che i numeri indicati sono relativi al numero di ricorsi *decisi* e non di quelli *pervenuti*: tuttavia si tratta di una differenza che non muta la sostanza del dato.

⁵ Relazione del Presidente Alessandro Criscuolo sulla giurisprudenza costituzionale del 2014, in www.cortecostituzionale.it ed anche in *Giur. cost.*, 2015, 293 ss.

Presidenti della Corte non hanno fatto cenno al problema dell'alto numero di ricorsi, contrariamente a quanto avvenuto ad opera dei Presidenti negli anni precedenti al triennio qui considerato⁶.

Venendo ad analizzare i dati in relazione al tipo di giudizio (ricorso regionale nei confronti di leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato ovvero ricorso statale nei confronti di legge regionale, tralasciando per il momento le ulteriori ipotesi di ricorso), emerge una tendenza un po' diversa rispetto a quanto ricavato in passato: se infatti negli anni precedenti al 2014 (ed in particolare nei tre anni immediatamente precedenti ad esso) si riscontrava una netta prevalenza di ricorsi proposti dal Governo nazionale (nei confronti di leggi regionali) rispetto ai ricorsi proposti dalla Regioni e dalla Province autonome (il rapporto nel triennio 2012-2014 era stato di un ricorso regionale a fronte di tre ricorsi statali), viceversa nel periodo qui considerato le due percentuali si avvicinano considerevolmente, segnando un 55% complessivo di ricorsi statali a fronte di un 45% di ricorsi regionali. Addirittura in uno degli anni considerati (il 2015) si sono avute più pronunce rese su ricorso regionale (62) che decisioni relative a ricorso statale (51). Anche questo dato merita di essere sottolineato, sia perché indica un minor attivismo statale nel controllo della legislazione regionale, sia perché consente di attestare la persistente "fiducia" da parte regionale nei confronti del potere arbitrale della Corte, nonostante l'alto numero di ricorsi regionali (e provinciali) respinti dalla Corte (o per questioni pregiudiziali o per ragioni di merito). Di questo comunque si dirà meglio.

Anche nel triennio in esame non vi sono state decisioni relative a ricorsi di una regione (o provincia autonoma) nei confronti di altre regioni. Va tuttavia segnalato un caso abbastanza singolare, e di cui si dirà più analiticamente, relativo ad un ricorso regionale avverso una disposizione di legge statale relativa – però – allo statuto di una regione ad autonomia differenziata: il ricorso è stato dunque proposto nei confronti della Presidenza del consiglio, ma anche nei riguardi della Regione autonoma del Trentino – Alto Adige e delle due Province autonome (mi riferisco alla vicenda conclusa con la sentenza n. 251/2015).

Da registrare anche che non vi sono stati casi di pronunce relative a ricorsi statali e regionali riuniti: prassi che invece era stata adottata, pur in casi assai limitati, negli anni precedenti. Non risultano infine adottate le procedure previste dagli articoli 32 e 33 della legge n. 87/1953 (come modificati dalla n. 131/2003) e relative alla possibilità che la Conferenza Stato-Città e autonomie locali richieda al Consiglio dei ministri di presentare ricorso nei confronti di una legge regionale ovvero che il Consiglio delle autonomie locali avanzi la stessa richiesta al Presidente della Regione, nei confronti di un atto legislativo statale: ad indicare che quelle che erano state individuate come le maggiori innovazioni introdotte dalla legge di attuazione della riforma del Titolo V non hanno evidentemente prodotto alcun risultato significativo.

Scomponendo il dato generale sopra riportato in relazione alle annualità, si osserva che nel 2014 il rapporto è stato di 63 decisioni su ricorso statale contro le 28 su ricorso regionale; nell'anno

⁶ Il Presidente Gaetano Silvestri, in relazione alla giurisprudenza 2013, aveva osservato come il "sorpasso" che si era realizzato tra numero di pronunce rese nel giudizio in via d'azione rispetto a quelle rese in via incidentale esprimesse "in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato – Regioni".

successivo, come detto, il rapporto si è invertito (51 contro 62), mentre nel terzo anno si è registrata una leggera prevalenza di pronunce rese su ricorso statale (55 a 49).

Anche questi dati, tuttavia, devono essere valutati considerando che molte decisioni si riferiscono a più ricorsi riuniti⁷: anzi si può dire che, in caso di ricorso regionale, la riunione dei giudizi è la norma quando i ricorsi hanno ad oggetto il medesimo atto normativo (sebbene in molte circostanze la Corte, una volta riuniti i giudizi, stralcia alcune questioni e le rinvia ad un successivo giudizio⁸). Il caso più significativo è costituito dalla sentenza n. 44/2014, con la quale la Corte ha riunito ben quindici ricorsi regionali, provenienti da dieci regioni diverse, riguardanti numerose norme del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148.

In numero inferiore sono i casi in cui la Corte ha riunito ricorsi statali nei confronti di leggi regionali "simili": ciò è avvenuto in tre casi, in due dei quali (sentenze n. 16/2015 e 199/2016) sono stati riuniti due ricorsi avverso leggi di due diverse regioni, mentre in un caso (sentenza n. 159/2016) sono state giudicate ben quattro leggi regionali⁹.

I dati riportati indicano un ridimensionamento della tendenza riscontrata negli anni precedenti e relativa ad attribuire la causa (o la ragione) dell'aumento del contenzioso Stato-Regioni sulle leggi al crescente numero di ricorsi statali su leggi regionali: se questa tendenza resta infatti nell'insieme confermata, l'avvicinamento delle percentuali attesta o una diminuzione dei ricorsi governativi o un aumento di quelli regionali.

2. Segue: il colore politico degli Esecutivi e la sua incidenza sulla conflittualità Stato-regioni

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

Occorre preliminarmente tenere conto che le decisioni considerate nel triennio sono state originate da ricorsi relativi a leggi approvate – grosso modo – tra il 2013 e il 2015: un arco temporale nel quale, a livello statale, è iniziata e proseguita la XVII legislatura, inaugurata con le elezioni politiche del 2013. A seguito di tali elezioni, e delle conseguenti scelte dei partiti politici, si sono costituiti i Governi guidati rispettivamente da Enrico Letta (dal 28 aprile 2013 al 21 febbraio

⁷ Secondo quanto si evince dalle Relazioni presidenziali, le decisioni assunte a seguito di giudizi riuniti sono state 16 nel 2014, 36 nel 2015 e 21 nel 2016, per un totale quindi di 73 pronunce (che, su un totale di 308, significa il 24%).

⁸ Sempre sulla base di quanto riportato nelle Relazioni presidenziali, le decisioni pronunciate a seguito di separazione delle questioni sono state 21 nel 2014, 42 nel 2015 e 39 nel 2016.

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

2014) e da Matteo Renzi (in carica dal 21 febbraio 2014 fino al 12 dicembre 2016). Tali Governi sono stati sostenuti da due maggioranze parzialmente diverse, vale a dire con una parte consistente di forze politiche coinvolte in entrambe, e con un'altra parte che invece ha partecipato alla prima fase del Governo Letta ma è passata all'opposizione nella seconda fase del medesimo Gabinetto e per tutta la durata del Governo Renzi. Nel complesso, e con una qualche approssimazione, possiamo comunque affermare che si è trattata di una maggioranza (stabile) di centro – sinistra per tutta la durata del periodo qui considerato.

Sul versante regionale, invece, nell'arco temporale in considerazione si sono svolte le elezioni in un numero consistente di regioni: cinque nel 2014¹⁰ e sette nel 2015¹¹. Tali elezioni hanno mutato il colore politico della Giunta regionale in sei regioni: di queste cinque sono passate da una giunta di centro – destra a una di centro – sinistra¹²; una invece da una Giunta di centro – sinistra a una di centro - destra¹³. Il quadro complessivo risultante da tali elezioni e da quelle svolte negli anni precedenti ha portato ad una netta prevalenza di regioni governate dal centro – sinistra (sostanzialmente tutte ad eccezione della Lombardia e del Veneto, nonché della Liguria dal 2015 e della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano), con una maggioranza dunque omogenea a quella statale: può essere utile avere presente tale contesto per analizzare il livello di conflittualità regionale di cui subito si dirà.

Partendo dalle decisioni rese su ricorso statale, si osserva come nel triennio considerato la regione che ha dovuto difendersi il maggior numero di volte nei confronti di ricorsi statali è stata, come per il triennio precedente, l'Abruzzo, cui sono riferite ben 22 decisioni rese dalla Corte su ricorso governativo, seguita ad una certa distanza dalla Sicilia (15 decisioni), dalla Sardegna (14), dal Veneto (11), dalla Liguria, dalla Toscana, dalla Calabria e dalla Basilicata (10)¹⁴. A differenza

¹⁰ Tra quelle ordinarie Piemonte, Emilia-Romagna, Calabria, Abruzzo; tra quelle speciali Sardegna.

¹¹ Veneto, Liguria, Toscana, Umbria, Marche, Campania e Puglia. Sul significato politico – istituzionale di tali elezioni v. M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Regioni*, n. 3/2015, 609 ss.; P. FELTRIN, S. MENONCELLO, *Le elezioni regionali del 2015: la conferma di una "crisi di legittimazione" annunciata*, in *Regioni*, n. 3/2015, 621 ss.

¹² Si tratta per la precisione del Piemonte (dove nel 2014 è stato eletto Sergio Chiamparino del PD, mentre in precedenza Presidente era Roberto Cota della Lega Nord, eletto nel 2010); della Calabria (con l'elezione nel 2014 di Mario Oliverio del centro-sinistra, che ha sostituito il Presidente del centro – destra Giuseppe Scoppelliti eletto nel 2010); dell'Abruzzo (passato da una Giunta di centro – destra guidata dal 2008 da Giovanni Chiodi a una di centro – sinistra presieduta da Luciano D'Alfonso, risultata vincitrice nelle elezioni del 2014); Campania (dove nel 2014 si è imposta la coalizione di centro- sinistra guidata da Vincenzo De Luca, che ha sostituito quella di centro – destra, in carica dal 2010 sotto la presidenza di Stefano Caldoro). A queste regioni a statuto ordinario deve aggiungersi la Sardegna, passata dalla Giunta di centro destra guidata da Ugo Cappellacci ad una di centro sinistra guidata da Francesco Pagliari con le elezioni del 2014.

¹³ Si tratta della Regione Liguria, che nelle elezioni del 2015 è passata da una Giunta di centro sinistra guidata da Claudio Burlando a una di centro destra con Presidente Giovanni Toti. Nelle altre Regioni, che sono andate al voto negli anni precedenti, la maggioranza è di centro – sinistra in Sicilia, Molise, Lazio, Basilicata, Friuli – Venezia Giulia; di centro – destra in Lombardia; a prevalenza autonomista in Valle d'Aosta, Provincia di Trento (sebbene alleata alla sinistra), Provincia di Bolzano.

¹⁴ Per completare il quadro, a 9 decisioni troviamo la Puglia; a 7 la Lombardia, il Friuli – Venezia Giulia, le Marche, la Campania; a 6 il Piemonte e la Provincia autonoma di Bolzano; a 5 la Valle d'Aosta, l'Umbria e il Molise; a 4 la

dei periodi presi in considerazione nelle precedenti edizioni di questi *Aggiornamenti*, nel triennio in esame una regione non ha mai dovuto difendersi da un ricorso statale: si tratta della Regione Emilia - Romagna, stranamente l'unica "immune" da censure governative, mentre tutte le altre hanno avuto almeno due decisioni riguardanti proprie leggi regionali. Il dato è certamente significativo, e lo è ancora di più se considerato insieme a quello relativo al triennio precedente, ove l'Emilia - Romagna era risultata tra le meno "controllate" dal Governo nazionale. E' bensì vero che il numero di leggi complessive approvate dalla stessa Regione nel triennio 2013-2015 (quello che potrebbe riguardare le pronunce della Corte qui considerate) è pari a 79 (cui aggiungere, volendo, le 27 approvate nel 2016), dunque sensibilmente inferiore a quello, ad esempio, della Regione Abruzzo (che ne ha approvate, nello stesso periodo, 152, più 42 nel 2016): e tuttavia sembra potersi rilevare, al netto di valutazioni politiche, la particolare attenzione del legislatore emiliano - romagnolo. D'altro canto, va rilevato il dato relativo alla Regione Abruzzo, che conferma una tendenza già rilevata nel triennio precedente: da sei anni almeno è la Regione che "dà più da lavorare alla Corte", almeno relativamente ai ricorsi proposti dal Governo.

In generale può comunque osservarsi che il "colore" politico delle maggioranze regionali e di quella nazionale risulta sostanzialmente indifferente rispetto alle censure governative¹⁵, a conferma della natura prevalentemente "tecnica" del ricorso statale (pur con le ben note problematicità).

Per quanto riguarda invece il versante opposto del giudizio in via principale (ovvero impugnazione regionale di atti statali) si conferma il dato relativo alla diffusione dei ricorsi tra quasi tutte le regioni, essendosi ormai definitivamente superato il rilievo - emergente fino ad una decina di anni fa - che vedeva i ricorsi contro leggi statali provenienti da alcune regioni soltanto, e di quelle del centro-nord in particolare (con l'unica eccezione della Sicilia). Nel triennio in esame, ad eccezione delle Regioni Molise e Basilicata, tutte le regioni si sono attivate almeno una volta, con un dato che tuttavia fa emergere la particolare conflittualità di alcune Regioni e Province autonome rispetto ad altre. La Provincia di Trento è stata infatti quella che ha provocato il maggior numero di decisioni della Corte (ben 45 del triennio), seguita dalla Provincia di Bolzano (39) e dalla Regione Veneto (32). Più indietro la Sicilia (30), la Valle d'Aosta (22) e la Sardegna (19)¹⁶. Anche questi dati sono assai significativi: ben 99 ricorsi (su un totale di 272, pari quindi al 36%¹⁷) provengono dall'ordinamento complessivamente inteso del Trentino Alto - Adige (Regione e due Province autonome); 187 ricorsi (quasi il 69%) dalle cinque regioni ad autonomia speciale. Ciò significa

Provincia autonoma di Trento; a 2 la Regione Trentino - Alto Adige e il Lazio. Spicca il dato dell'Emilia - Romagna, l'unica regione che, nel triennio, non ha mai dovuto difendersi davanti alla Corte a seguito di un ricorso governativo.

¹⁵ L'Abruzzo, lo si ricorda, ha avuto nel periodo considerato una maggioranza di centro - sinistra al pari di quanto avvenuto a livello nazionale: ciò non ha tuttavia impedito l'alto numero di ricorsi governativi nei confronti delle leggi regionali abruzzesi.

¹⁶ Per completare il quadro: a 17 decisioni troviamo il Friuli - Venezia Giulia; a 15 il Trentino - Alto Adige e la Campania; a 13 la Puglia; a 9 la Lombardia; a 4 il Lazio; a 3 l'Abruzzo; a 2 il Piemonte e le Marche; ad una soltanto Toscana, Liguria, Emilia - Romagna, Umbria e Calabria.

¹⁷ Si è qui considerato il numero complessivo dei ricorsi che hanno dato luogo a decisioni della Corte rese su atti normativi del Governo: ovviamente il numero dei ricorsi è superiore a quello delle pronunce, considerando che molte di queste sono relative a più ricorsi.

dunque che soltanto 85 ricorsi provengono da regioni a statuto ordinario: e di questi ben 32, come detto, dalla sola Regione Veneto. In sostanza, quindi, meno del 20% dei ricorsi complessivi provengono dal complesso delle regioni ordinarie, con esclusione del Veneto.

Il dato si commenta da solo. E' evidente che la conflittualità conseguente alla legislazione statale si produce in misura assolutamente prevalente nelle regioni ad autonomia speciale e nella Regione Veneto¹⁸: a dimostrazione (come si dirà) che la riforma costituzionale del 2016, la quale riguardava soltanto le regioni ordinarie e non quelle speciali, avrebbe probabilmente mancato l'obiettivo dichiarato di ridurre la conflittualità tra Stato e regioni davanti alla Corte (almeno per quanto riguarda il giudizio in via principale)¹⁹.

Tra le regioni "meno conflittuali" spicca il dato relativo a regioni "grandi" e che in passato avevano proposto numerosi ricorsi: in particolare deve segnalarsi l'unico ricorso della Toscana, dell'Emilia – Romagna, della Calabria e della Liguria (Liguria che pure, come abbiamo visto, ha avuto per un periodo una Giunta di colore politico diverso rispetto a quello nazionale), ma anche i due ricorsi (soltanto) del Piemonte e i quattro del Lazio. Anche questo dato induce ad alcune considerazioni: è probabile infatti che la minore conflittualità sia dovuta, più che a scelte politiche complessive, agli scarsi risultati che i ricorsi producono (come si dirà subito in relazione ai dispositivi adottati dalla Corte). Certamente in questo caso, però, un qualche peso potrebbe avere anche il colore politico: non è un caso, infatti, che - a fronte di una maggioranza di centro – sinistra a livello nazionale - le regioni "rosse" siano risultate quelle meno attive, mentre la regione a statuto ordinario più conflittuale sia stata la Regione Veneto, non a caso governata da una maggioranza di centro – destra con a capo un esponente della Lega Nord.

Venendo alle forme di impugnazione in via diretta diverse dalle due principali, si è già detto che non si è verificato nessun caso (dopo i precedenti costituiti dalle sent. n. 533/2002 e 296/2009), di una pronuncia resa su ricorso di una regione nei confronti di un'altra regione (ovvero di una Provincia autonoma nei confronti di una legge dell'altra Provincia autonoma). Come pure non si è avuto alcun ricorso *ex art. 56* dello Statuto per il Trentino - Alto Adige (impugnazione di una legge di quella Regione o di una Provincia da parte della maggioranza di uno dei gruppi linguistici), e neppure sono stati mai proposti ricorsi statali nei confronti di leggi provinciali di Trento e Bolzano e regionali del Trentino – Alto Adige non adeguate alla nuova legislazione nazionale contenente principi, sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo n. 266/1992: da molti anni ormai queste modalità di ricorso non sono più state attivate e sembrano quindi non avere un grande futuro.

3. Segue: considerazioni sugli esiti dei giudizi

¹⁸ In relazione a quest'ultima va rilevato un dato abbastanza singolare: delle indicate 32 decisioni della Corte su ricorso del Veneto, ben 21 si riferiscono al solo anno 2016.

¹⁹ Per una attenta ricostruzione delle vicende relative alle regioni a statuto speciale in relazione alle diverse riforme costituzionali (realizzate o mancate) v. A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

Quanto alla forma di conclusione del giudizio della Corte (sentenze o ordinanze), si conferma l'orientamento che risulta ormai assolutamente consolidato: nel giudizio in via principale la regola è la sentenza e l'eccezione l'ordinanza. Su un totale di 308 pronunce, infatti, 225 sono sentenze (il 73%) e 83 sono ordinanze (il 27%): se si considera che tra le ordinanze ve ne sono diverse di "improcedibilità" a seguito del mutamento di giurisprudenza sulla procedura di controllo delle leggi siciliane (11 nel 2015), e che alcune ordinanze sono interlocutorie (rinvio a nuovo ruolo, autorimessione), la percentuale relativa alle sentenze tende ad aumentare. In ogni caso, a seguito della diminuzione del numero complessivo di decisioni rese nel giudizio in via d'azione, non si è più verificato il dato registrato nel 2010, allorché il numero delle sentenze nel giudizio in via d'azione aveva superato quello delle sentenze rese nel giudizio in via incidentale: negli anni qui considerati le sentenze rese nel giudizio in via incidentale sono state sempre numericamente superiori²⁰.

Nel triennio non si è avuta nessuna ordinanza per disporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE (dopo il precedente dell'ord. n. 103/2008)²¹; vi è stata invece un'ordinanza con cui è stata respinta la richiesta di sospensione dell'atto normativo impugnato (ordinanza n. 233/2014, che ha fatto seguito al precedente costituito dall'ord. n. 107/2010). Si è verificato poi un caso di autorimessione, nell'ambito di un giudizio in via principale, di una questione di costituzionalità: è il caso relativo al procedimento di controllo delle leggi siciliane, di cui si dirà (ordinanza n. 114/2014). Un'ordinanza ha rinviato la questione ad altro ruolo (n. 257/2014), mentre la vera novità è costituita dalle ordinanze di "improcedibilità", tutte relative al mutamento di giurisprudenza sul procedimento di controllo delle leggi della Regione Sicilia (ordinanze n. 105, 111, 123, 160, 163, 166, 167, 175, 177, 204 e 265 del 2015). Infine, vanno segnalate le già ricordate ordinanze di correzione di errori materiali.

Qualche rilievo finale sul tipo di dispositivo adottato.

In generale possiamo dire che i dispositivi che decidono le questioni nel merito, rispetto a quelli di tipo processuale, continuano ad essere la netta maggioranza nel giudizio in via principale. Per un puntuale riscontro numerico, i numeri forniti dalla stessa Corte nelle relazioni di fine anno indicano che nel 2014 i dispositivi di infondatezza sono stati 92 e quelli di illegittimità 90 (la cui somma corrisponde a circa il 65% dei dispositivi totali emessi nell'anno); nel 2015 i dispositivi di infondatezza sono stati 66 e quelli di illegittimità 42 (che fanno, insieme, una percentuale di poco inferiore al 50% del totale dei dispositivi); nel 2016 si registrano 97 dispositivi di infondatezza e 71 di accoglimento (poco meno del 64% complessivo). In sostanza, i dispositivi che hanno deciso nel merito sono stati circa il 60% dei dispositivi complessivamente emessi nel triennio considerato, e di conseguenza quelli di tipo processuale sono stati circa il 40%. Tale dato evidenzia un leggero calo percentuale dei dispositivi sul merito delle questioni (negli anni passati il rapporto era stato di 70 a

²⁰ In particolare, nel 2014 vi sono state 100 sentenze in via incidentale e 72 in via principale; nel 2015 rispettivamente 86 e 71; nel 2016 89 e 81.

²¹ Nella Relazione del Presidente Grossi relativa alla giurisprudenza del 2016 si legge che "risultano avanzate – e poi disattese – un numero molto limitato di richieste (da parte di regioni ricorrenti) di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia". In materia v., da ultimo, V. CAPUOZZO, *Il rinvio pregiudiziale nel binomio omogeneità europea e identità nazionali: recenti tendenze nella giurisprudenza e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto e società*, 2016, 85 ss.

30): in ogni caso si conferma la valutazione circa un soddisfacente esito dei ricorsi, anche tenendo conto del fatto che molti dei dispositivi processuali si riferiscono a profili che nulla hanno a che vedere con difetti nella prospettazione del ricorso (estinzione per rinuncia, cessazione della materia del contendere).

Tra le decisioni di merito, sarebbe assai utile considerare quanti dispositivi di accoglimento siano stati pronunciati su ricorso statale e quanti su ricorso regionale, per comprendere il grado di “successo” dei relativi ricorsi. Ricavare questo dato, tuttavia, risulta particolarmente complesso; nondimeno possiamo più facilmente rilevare un dato che, sebbene di minore precisione, tuttavia può offrire qualche indicazione al riguardo. Possiamo cioè considerare quante tra le decisioni del triennio - rispettivamente su ricorso statale e su ricorso regionale (o provinciale) - contengono almeno un dispositivo di accoglimento: il quadro che ne emerge è sicuramente interessante. Nel 2014, 41 decisioni rese dalla Corte su ricorso statale contengono almeno un dispositivo di accoglimento, a fronte delle 8 su ricorso regionale; nel 2015 il rapporto è di 25 a 12; nel 2016 di 29 a 12. Facendo una percentuale sul triennio, se si escludono le decisioni che si concludono totalmente con un’estinzione per rinuncia, o per cessazione della materia del contendere ovvero ancora per improcedibilità, abbiamo la conclusione che, quando a ricorrere è il Governo nazionale, nel 70% dei casi si ha una pronuncia di illegittimità costituzionale (o, per dir meglio, una pronuncia che contiene almeno un dispositivo di incostituzionalità); mentre se il ricorso proviene da una Regione o Provincia autonoma la percentuale di “successo” è pari al 30%.

Per quanto riguarda il 70% rilevato, occorre considerare altresì che in molti casi – come si dirà nel dettaglio – dopo il ricorso governativo e prima del giudizio della Corte la Regione provvede a modificare la legge impugnata, forse proprio per evitare un giudizio caducatorio (che, come si è visto, due volte su tre tende ad arrivare). Ciò contribuisce a spiegare la prassi appena indicata, e contribuisce a comprendere anche il perché con sempre maggiore frequenza le regioni rinuncino a costituirsi davanti alla Corte.

Sul versante dei ricorsi regionali, il dato riportato è forse eccessivamente positivo, perché occorre considerare che queste pronunce contengono molti dispositivi, spesso anche in ragione dell’accorpamento di ricorsi, e che quindi il dato sul numero di decisioni con almeno un dispositivo di accoglimento è abbastanza relativo (senza considerare, inoltre, la “qualità” del dispositivo di accoglimento rispetto alle varie questioni sottoposte: ma tale rilievo può valere anche nel caso di ricorsi statali, sebbene in misura meno consistente). In ogni caso suscita un qualche stupore che le regioni continuino ad essere così fiduciose nel giudizio della Corte, sebbene soltanto una volta su quattro (ad essere molto generosi) il loro ricorso venga accolto²²: forse in ciò incidono ragioni

²² Questo dato si iscrive peraltro in una tendenza, ampiamente descritta, che legge nella giurisprudenza costituzionale – complessivamente considerata – l’obiettivo di far prevalere le ragioni dell’unità, o meglio dell’uniformità, su quelle dell’autonomia: in tal senso, da ultimo, A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, XX, Torino, 2017, 524. Per una attenta e documentata analisi di questa tendenza, nella giurisprudenza costituzionale più recente, v. S. MANGIAMELI, *Il Titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, in part. 16 ss.

diverse, tra cui la speranza di un'interpretazione, da parte della Corte, della disposizione impugnata che possa risultare favorevole al ricorrente.

In definitiva i numeri indicati, che confermano tendenze degli anni precedenti e analisi ampiamente condivise, giustificano un sostanziale disimpegno regionale nella presentazione di ricorsi (come si è visto, se si escludono le regioni ad autonomia speciale e la Regione Veneto, le regioni non ricorrono quasi mai nei confronti della legislazione statale), e, d'altro canto, inducono le stesse regioni a “correre ai ripari” in presenza di un ricorso governativo, decidendo, anziché di costituirsi per difendersi davanti alla Corte, di modificare la legge impugnata prima della decisione della Corte. Su tali aspetti sia consentito di rinviare agli ulteriori paragrafi del capitolo di cui il presente contributo costituisce la parte iniziale.