

I conflitti di attribuzione tra stato e regioni (1997-2001)

Roberto Bin

1. Se dovessi dare un titolo “personalizzato” alla mia relazione, esso potrebbe essere: *“I conflitti di attribuzione all’epoca del bipolarismo”*. Questo titolo evidenzerebbe il dato più significativo che emerge dall’analisi dell’ultimo quinquennio di giurisprudenza costituzionale: l’uso dello strumento “conflitto” ha subito una netta trasformazione rispetto all’esperienza precedente, e questa trasformazione ha tutta origine nella trasformazione dell’assetto politico. Tutta o quasi, e quel “quasi” socchiude la porta ad ulteriori considerazioni.

Il primo dato, assai generico, si basa su un semplice raffronto numerico: i conflitti intersoggettivi sono diminuiti, rispetto al quinquennio precedente, del 28%. Di per sé è un dato che, seppure interessante, non dice molto. Più significativo è il dato relativo al numero dei ricorsi “trattati” dalla Corte. Essendo prassi normale l’unificazione dei ricorsi mossi dalle diverse regioni o province autonome allo stesso atto dello Stato, questo dato, da un lato offre un indicatore più credibile del livello di litigiosità delle regioni, dall’altro ci informa anche su altri aspetti del conflitto. Vediamo perché.

I ricorsi trattati dalla Corte sono diminuiti del 32.5 %. I ricorsi delle regioni ordinarie trattati dalla Corte sono diminuiti addirittura di oltre il 35%. Se andiamo a vedere dentro ai numeri dei ricorsi delle regioni ordinarie, vediamo emergere dati ancora più eloquenti: i ricorsi delle regioni “classiche” governate del centro sinistra (Toscana, Emilia-Romagna, Umbria, Marche) sono diminuiti del 68.5%, mentre i ricorsi delle regioni “classiche” del centro destra (Piemonte, Lombardia, Veneto, Puglia) sono in netta controtendenza perché, sia pur di poco, sono aumentati (3.3 %).

Tutto ciò, si dirà, è del tutto ovvio: che le regioni in consonanza politica con il governo mostrino nei suoi confronti minore litigiosità è un dato scontato. Ma è interessante guardare ad un altro dato, al comportamento tenuto dal Governo di fronte ai ricorsi regionali. Innanzitutto nella costituzione in giudizio. In esattamente un

quarto dei giudizi provocati dal ricorso regionale il Governo non si è costituito (nel quinquennio precedente non si arrivava ad un decimo): in un caso (sent. 429/2000) è successo persino che il Governo, costituitosi in giudizio, revocasse in seguito la sua costituzione. I casi in cui il giudizio è dichiarato estinto, per rinuncia o per cessazione della materia del contendere, sono quasi il 20.5 % (nel precedente quinquennio erano appena il 4 %). In quattro casi la cessazione della materia dipende dal fatto che il Governo ha già provveduto in sede di autotutela ad annullare l'atto all'origine del conflitto (sentt. 199/1998, 188/1999, 287/1999, 418/1999: in due di questi giudizi la ricorrente era la Lombardia; nel quinquennio precedente mi risulta un solo caso: sent. 251/1995); in altri dodici casi la cessazione dipende dalla abrogazione o sostituzione della disposizione impugnata, per lo più decisa consapevolmente dal Governo.

Infine scarsi restano i casi in cui il conflitto è promosso dallo Stato: scarsi già in passato, calano in proporzione al calo generale dei conflitti. In passato mi ero spiegato lo scarso interesse dello Stato per lo strumento del conflitto di attribuzione in ragione dell'esistenza di ben più capillari e penetranti forme di controllo sugli atti regionali non legislativi. Ma dopo che la legge 127/1997 ha drasticamente ridotto l'area del controllo preventivo di legittimità, la conseguente aspettativa di un incremento del ricorso al conflitto si è rivelata infondata. I ricorsi dello Stato continuano ad essere pochi: a parte i noti ricorsi contro i *referendum* promossi nelle Regioni del Polo e i soliti ricorsi contro attività internazionali promosse dalle Regioni senza le debite procedure (sent. 428/1997, contro la Provincia di Bolzano, sent. 331/1998, contro la Puglia, sent. 332/1998, contro la Sicilia), resta solo l'impugnazione di una delibera del Trentino-Alto Adige sulla delicata questione delle fondazioni bancarie (sent. 341/2001, in cui la Corte unifica il giudizio sul conflitto con la questione di legittimità della legge statale di riordino, impugnata dalla Regione) e un più vecchio conflitto, sollevato contro un regolamento della Provincia di Bolzano dal primo Governo Berlusconi, e "rinunciato" in seguito dal Governo Prodi.

2. Come si vede i dati sono evidenti e concorrono a formare un quadro coerente. Il ricorso al conflitto ha accentuato il suo tasso di politicità e quindi risente degli schieramenti.

Da un lato, il calo del ricorso al conflitto da parte delle Regioni è in larga misura dovuto, per tutto l'arco del Governo dell'Ulivo, alla netta riduzione della litigiosità delle Regioni governate da quello schieramento. Il che è confermato da una rapida consultazione dei ricorsi presentati dalle regioni a seguito del cambio di maggioranza seguito alle elezioni politiche del 2001: a parte l'implacabile persistenza della provincia di Trento, che impugna con la costanza di sempre, Lombardia, Veneto, Sicilia e Lazio agiscono per conflitto contro gli ultimi atti del Governo Amato e poi rinfoderano le armi (salvo il Veneto che se la piglia con le Province autonome e la Lombardia che ce l'ha con i giudici); poi invece, l'unico ricorso contro gli atti del Governo Berlusconi è della Toscana.

Dall'altra parte però ci sono stati Governi che, oltre ad avere mantenuto estremamente basso il tasso di ricorsi contro le Regioni nel loro complesso, hanno mostrato, sul piano processuale e sostanziale, un atteggiamento tendenzialmente assai poco ostile alle Regioni: lo testimoniano le molte mancate costituzioni in giudizio, specie quando gli atti non erano imputabili ad amministrazioni centrali dello Stato; e soprattutto i non pochi atti di annullamento dell'atto impugnato in via di autotutela ed i molti casi di sostituzione dell'atto impugnato con uno nuovo adeguato alle censure delle ricorrenti.

Anche nella qualità degli atti impugnati e nei "vizi" rilevati più di qualcosa è cambiato.

Innanzitutto sono divenuti assai numerosi i ricorsi delle regioni contro atti provenienti dalla Corte dei conti o da organi giurisdizionali: sono passati dal circa 5.5 % del totale dei giudizi promossi dalle regioni a oltre il 18.7 %. Non è un effetto ritardato di "tangentopoli", perché altre sono le motivazioni. In circa la metà dei casi sono atti della Corte dei conti, alcuni emanati nelle funzioni di vigilanza e controllo, altri in procedimenti per responsabilità contabile: quasi sempre il Governo si è

costituito in giudizio e per lo più ha ottenuto il fallimento del ricorso (salvo nelle sent. 289/1997 e 392/1999, in cui la Corte ha confermato i precedenti riguardo alla questione se l'insindacabilità dei consiglieri ricopra o meno gli atti di organizzazione e di funzionamento dell'Assemblea). In altri relativamente numerosi casi si è trattato dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali: è una prosecuzione della giurisprudenza costituzionale sull'insindacabilità dei parlamentari e della sua svolta recente (sentt. 10 e 11/2000); anche per i consiglieri regionali la Corte richiede che vi sia sostanziale corrispondenza tra quanto espresso dentro e quanto espresso fuori dall'aula consiliare. È interessante in particolare la sent. 76/2001, in cui la Corte, in un caso di diffamazione a mezzo stampa da parte di un consigliere regionale veneto, ammette per la prima volta che possa intervenire in giudizio la parte civile del processo penale, a cui, altrimenti, potrebbe accadere che manchi qualsiasi strumento processuale di tutela dei propri diritti. Da un punto di vista strettamente processuale, questa è forse la sentenza più interessante dell'intero lotto: merita segnalare che, in questo tipo di giudizi, è questo l'unico caso in cui il Presidente del Consiglio dei ministri si sia costituito in giudizio.

In secondo luogo, meno frequentemente degli anni passati le regioni hanno agito insieme. A parte le province autonome dell'Alto Adige, le altre regioni solo in un caso hanno agito in cinque (sent. 169/1999), ottenendo l'annullamento del DPCM che disciplinava le deroghe all'elenco delle specie cacciabili. In un altro caso hanno agito insieme, vincendo, tre regioni del centro-sinistra (con in più la Provincia di Trento) contro disposizioni in materia di servizio di linea (sent. 135/1997) ed in uno, perdendo, tre regioni del Polo contro il decreto ministeriale sui rifiuti non pericolosi (sent. 127/2000); ancora in tre casi hanno agito in coppia regioni dello stesso colore politico (sentt. 93/1997, 188/1999, 29/1998). Tutti gli altri sono ricorsi singolari (o delle province autonome): ed è ancora significativo che solo la lobby dei cacciatori sia riuscita a far superare gli steccati tra i due schieramenti politici!

Ma se le regioni hanno agito quasi sempre da sole dipende anche dal fatto che gli atti contro cui hanno agito sono stati solo in parte ridotta – almeno in raffronto con il passato – atti generali, quali regolamenti e atti di indirizzo e coordinamento.

3. Più che di numero la questione è forse di “qualità”. Negli anni precedenti mi era sembrato di intravedere alcuni filoni “forti” dell’iniziativa regionale: l’impugnazione degli atti in vario modo riconducibili alla funzione di indirizzo e coordinamento, per esempio, era stata sistematica e coronata da un buon risultato, a dimostrazione di un certo consolidamento dei “test” elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Un altro “filone” – non legato però agli atti normativi dello Stato – erano i ricorsi in cui si lamentava la violazione del principio di “leale cooperazione”, divenuto uno dei motivi portanti della giurisprudenza della Corte. Un terzo filone era costituito da quei ricorsi che le regioni proponevano per “ottemperanza” a precedenti decisioni interpretative della Corte costituzionale: in una prima fase la regione impugnava la legge per i poteri amministrativi che essa conferiva al governo; ottenuta dalla Corte un ridefinizione restrittiva dell’estensione di tale potere, aveva poi buon gioco a colpire con il ricorso per conflitto ogni successivo atto che fuoriuscisse dai limiti tracciati. Di questi tre filoni non è rimasto, nel quinquennio più recente, che qualche pallidissima traccia.

Le reazioni regionali contro gli atti a valenza normativa del governo sono state assai spesso tentativi di contestare atti applicativi di leggi non impugnate in precedenza: le molte decisioni di inammissibilità ne sono testimonianza (sentt. 467/1997, 277/1998, 138/1999, 155/1999, 365/1999, 334/2000). In alcuni casi è evidente anche la prevalenza della critica politica sull’argomentazione giuridica del ricorso, come nei ricorsi della Lombardia contro il decreto ministeriale sulle “quote-zucchero” (sent. 426/1999), e quello sulla tubercolosi bovina (sent. 101/1998). Tuttavia, quando la Corte ha riconosciuto che il regolamento governativo o ministeriale incideva effettivamente nelle materie di competenza regionale è stata rigorosissima nell’applicare i principi elaborati dalla sua giurisprudenza: nessun

regolamento ministeriale può vincolare le regioni (sentt. 61/1997, 352/1998, 420/1999, 371/2001); carattere suppletivo e cedevolezza del regolamento governativo quando intervenga ad attuare norme comunitarie (sent. 425/1999, 371/2001); illegittimità comunque di qualsiasi regolamento o atto di indirizzo e coordinamento che non abbia una base legale valida (sent. 263/1997, 169/1999, 63/2000, 266/2001); ammissibilità di “norme tecniche” di fonte ministeriale, purché fornite di base legate e delimitate nel contenuto, ossia legate a criteri scientifici e tecnici (sentt. 61/1997, 30/1998, 420/1999, 63/2000, 127/2000).

4. Anche nell'applicazione del principio di leale cooperazione qualcosa sembra cambiato. È rimasto ovviamente in piedi (ma poi si dovrà vedere cosa accade con la riforma del Titolo V) l'obbligo di leale cooperazione a carico delle Regioni che vogliono intraprendere iniziative all'estero (sentt. 428/1997, 332/1998), così come rimane l'obbligo di rispettare il principio in tutte le situazioni in cui l'azione dello stato e quella della regione devono coordinarsi (sentt. 242/1997, 157/1998, 334/1998, 311/1999, 393/1999, 437/2000, 313/2001): come dice la Corte, si tratta di un divieto, in quelle circostanze, di agire unilateralmente senza adempiere a quegli obblighi che vanno dalla semplice informazione all'intesa, cercando il modo di un contemperamento ragionevole dei reciproci interessi.

Nuova mi sembra la rilevanza che assume, all'interno della giurisprudenza sui conflitti e del “test” della leale cooperazione, il sistema delle Conferenze, cioè della Stato-Regione e dell'Unificata. In tre decisioni le Conferenze sono esplicitamente citate. Nella prima (sent. 127/2000), l'attacco delle regioni al dm sui rifiuti non pericolosi da sottoporre a procedure semplificate, mosso sulla base della generica violazione delle regole di collaborazione e dello specifico rilievo della mancata sottoposizione al parere della Conferenza Stato-regione, è respinto dalla Corte negando il presupposto, ossia che vi sia materia, a suo giudizio riservata allo Stato, un intreccio di interessi statali e regionali. Nella seconda decisione (ord. 524/2000), la Corte, di fronte all'impugnazione di un decreto ministeriale in materia di aree protette

per mancanza del parere della Conferenza Unificata, dichiara la cessazione del conflitto perché quel decreto è stato sostituito da uno nuovo, preventivamente sottoposto alla Conferenza. Nella terza sentenza (sent. 179/2001), il ruolo della Conferenza diventa centrale, anche perché la legge su cui si basa l'atto impugnato (il DPCM che regola la ripartizione del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga) prescriveva espressamente il parere della Conferenza. In effetti la contestazione della regione ricorrente (la Lombardia) si basava proprio sul mancato parere delle Regioni, forse sbagliando nella ricostruzione dei fatti storici; la Corte ha buon gioco a contestare i rilievi, risultando dai verbali che il parere era stato espresso all'unanimità, con il suggerimento di alcuni emendamenti accettati dal Governo. Ma poi, andando a precisare ciò che il ricorso non faceva, la Corte continua individuando in un articolo specifico del decreto l'unica disposizione aggiunta dal Governo dopo il "passaggio" in Conferenza, e quindi sprovvista del necessario parere, e perciò l'annulla.

L'interesse di queste decisioni, e dell'ultima in particolare, sta nella sottolineatura della funzione che le Conferenze hanno svolto nel quinquennio considerato sul piano proprio della "procedimentalizzazione" della leale cooperazione. Il parere acquisito in Conferenza sembra acquisire un preciso peso in sede di giudizio sui conflitti; ma forse il peso maggiore lo esercita proprio nel prevenire i conflitti. Si potrebbe avanzare l'ipotesi che il calo che si è finalmente registrato nel contenzioso sia anche conseguenza dell'istituzionalizzazione del sistema delle Conferenze. Può essere che sia una forma di *wishful thinking* dovuta al debito nei confronti delle ricostruzioni teoriche dei rapporti "cooperativi" tra Stato e regioni; ma potrebbe essere davvero un segnale prezioso, che rende ancora più temibile la prospettiva attuale di una lacerazione della Conferenza a causa dell'antagonismo politico dei due poli e quindi della sua paralisi.

5. Un ultimo spunto può essere ancora fornito dalla sentenza appena citata e apre una porta sugli sviluppi futuri dello strumento del conflitto. È un tema che mi è molto

caro – a proposito del *wishful thinking* – e che mi sembra di grandissima attualità in prospettiva dell’attuazione del “nuovo” Titolo V. La sentenza sfiora, con una certa leggerezza in verità, il delicatissimo problema del riparto di funzioni tra Regioni ed enti locali. La regione ricorrente infatti eccepisce che, essendo la materia di competenza regionale, è irragionevole che solo il 7% del Fondo venga destinato a progetti regionali, mentre il 68% è riservato a quelli dei Comuni: viene leso il principio per cui i flussi finanziari destinati a compiti istituzionali degli enti locali, inerenti a materie regionali, devono essere erogati tramite le regioni.

La Corte risponde secondo due strategie argomentative. Sul terreno della ragionevolezza, “*assume un notevole significato, sul piano logico-giuridico, la circostanza che la Conferenza unificata aveva espresso, sul punto e senza alcun dissenso, parere favorevole*”: qui si vede con quale forza argomentativa il *procedimento “cooperativo”* può entrare nel *ragionamento giustificativo* degli atti statali. Sull’altro piano, posto che si tratta di finanziamenti aggiuntivi e di soluzioni transitorie, la Corte offre un’interpretazione adeguatrice della legge (come fa spessissimo), nel senso che le Regioni devono essere pienamente coinvolte nella valutazione dei progetti dei Comuni. Questa è una regola che la Corte esprime nei termini più generali, a proposito dei (difficili) rapporti tra regione ed enti locali, richiamando i propri precedenti circa “*il ruolo regionale come centro propulsore e di coordinamento dell’intero sistema delle autonomie locali*”. È un’espressione non nuova nella giurisprudenza costituzionale (si vedano le sent. 87/1996, 462/1995, 343/1991), mai scesa dal piano delle enunciazioni di principio. Tuttavia può servire alle regioni che volessero proporsi davvero come “centro propulsore”, come rappresentanti dell’intera collettività e dei suoi enti politico-amministrativi. Mi riferisco alla possibilità che le regioni assumano la difesa in giudizio davanti alla Corte degli interessi degli enti locali.

Il problema è serio, perché la riforma del Titolo V attribuisce un nuovo “status” costituzionale ai Comuni e agli altri enti locali, status fatto di autonomia statutaria, di autonomia regolamentare, di autonomia finanziaria ecc.: ma non ha dotato tali enti di

strumenti per la difesa processuale di questo – né avrebbe potuto farlo senza aprire enormi problemi di gestione del contenzioso davanti alla Corte. Chi potrà difendere l'autonomia dei comuni dai colpi inferti annualmente dalla finanziaria e dai suoi collegati se non la Regione? Confesso che, se dovessi fra qualche anno ritornare ad illustrare brani della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, sarei molto soddisfatto di poter segnalare almeno un caso in cui una regione è riuscita a farsi riconoscere esplicitamente questo ruolo dalla Corte costituzionale. Ma questa legittimazione della regione non dipende tanto dalla accondiscendenza della Corte costituzionale, quanto da come la Regione saprà “cucire” i rapporti tra l'ordinamento regionale e quello locale. Sarà tanto più difendibile quanto più la regione sarà capace di strumentare nello Statuto il suo ruolo di “propulsore” che riconosce l'autonomia degli enti locali: perché se lo Statuto regionale pone presidi precisi all'autonomia dei “suoi” Comuni, l'atto dello Stato che vi attentasse violerebbe lo stesso Statuto regionale. Anche questo dovrebbero tenere presenti i nuovi Statuti, ma non solo sul piano degli (inutili) principi, ma su quello della loro “ingegnerizzazione”, della traduzione in regole precise.

Per esempio, se lo Statuto dicesse che tutte le norme regionali, siano esse legislative o regolamentari, che attengono alla disciplina organizzativa e procedurale di funzioni svolte dagli enti locali, possono essere derogate o sostituite dai regolamenti locali; se quindi lo Statuto traducesse in una regola sul concorso delle fonti quella pagina bianca (sotto il profilo prescrittivo) che è il principio di sussidiarietà: con quali argomenti la Corte potrebbe rifiutare la legittimazione processuale di una Regione che poi ricorresse contro atti statali che incidono sull'autonomia normativa e organizzativa degli enti locali? La norma locale si salderebbe con la norma regionale. E se una disciplina contabile e di programmazione finanziaria innovativa della Regione desse un senso preciso all'”armonizzazione” e al “coordinamento” di cui parla l'art. 117.3 Cost., facendo del bilancio regionale, e soprattutto del bilancio pluriennale, e degli atti di programmazione negoziata la base di una programmazione finanziaria comune dell'intero sistema amministrativo

regionale, questo non comporterebbe di necessità un interesse della regione a difendere in sede processuale gli interessi finanziari degli enti locali? Capisco che tutto ciò possa sembrare utopistico, specie se si guarda alla condizione attuale del dibattito politico sugli Statuti. Ma credo che sarebbe una intelligente mossa di strategia istituzionale.