

XVI legislatura

## **Il contenzioso Stato-Regioni: dati quantitativi**

giugno 2008  
n. 17



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni  
regionali e delle autonomie locali



# Servizio Studi

Direttore Daniele Ravenna

## Segreteria

tel. 6706\_2451

### Uffici ricerche e incarichi

#### Settori economico e finanziario

Capo ufficio: -----

M. Magrini \_3789

#### Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco \_2104

#### Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: -----

#### Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi \_3476

#### Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci \_2988

#### Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: -----

A. Sansò \_3435

S. Biancolatte \_3659

S. Marci \_3788

#### Politica estera e di difesa

Capo ufficio: -----

A. Mattiello \_2180

#### Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli \_2114

#### Legislazione comparata

Capo ufficio: V. Strinati \_3442

### Documentazione

#### Documentazione economica

Emanuela Catalucci \_2581

Silvia Ferrari \_2103

Simone Bonanni \_2932

Luciana Stendardi \_2928

Michela Mercuri \_3481

Domenico Argondizzo \_2904

#### Documentazione giuridica

Vladimiro Satta \_2057

Letizia Formosa \_2135

Anna Henrici \_3696

Gianluca Polverari \_3567

Chiara Micelli \_3521

Antonello Piscitelli \_4942

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVI legislatura

**Il contenzioso Stato-Regioni:  
dati quantitativi**

giugno 2008  
n. 17

a cura di: F. Marcelli



## INDICE

IL CONTENZIOSO STATO-REGIONI: DATI QUANTITATIVI.....	7
1. INTRODUZIONE.....	7
2. I DATI: PIÙ SIGNIFICATIVI I RICORSI O LE PRONUNCE?.....	7
3. CHI È PIÙ CONFLITTUALE, LO STATO O LE REGIONI ? .....	8
4. PIÙ I RICORSI O PIÙ LE PRONUNCE?.....	9
5. IL "COLORE POLITICO" DEL RICORRENTE INCIDE SUL NUMERO DI RICORSI? .....	9
6. IL CONTENZIOSO È TUTTORA IN CRESCITA? .....	9
6.1. segue: le pronunce della Corte costituzionale .....	10
6.2. segue: le sentenze della Corte costituzionale .....	11
7. QUALI SONO LE PROSPETTIVE?.....	11
TABELLA 1: RICORSI, PER PROPONENTE E PER ANNO .....	12
TABELLA 2 : CONFLITTI, PER PROPONENTE E PER ANNO.....	13
TABELLA 3 : PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE, PER ANNO .....	14
TABELLA 4 : SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE, PER ANNO .....	14



# IL CONTENZIOSO STATO-REGIONI: DATI QUANTITATIVI<sup>1</sup>

## 1. INTRODUZIONE

Con l'espressione "Contenzioso Stato-Regioni" si intendono qui le questioni sollevate dallo Stato o dalle Regioni di fronte alla Corte costituzionale, sia attraverso i ricorsi in via diretta avverso le leggi, rispettivamente, regionali o statali, sia attraverso lo strumento del conflitto tra enti territoriali (che normalmente riguarda atti non legislativi).

Il contenzioso, così inteso, è straordinariamente aumentato dopo la novella approvata nel 2001 al Titolo V della Parte II della Costituzione. Scopo di questa breve nota è esaminarlo dal punto di vista quantitativo.

Per gli aspetti qualitativi, di merito, sia consentito rinviare a "La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce" a cura di F. Marcelli, V. Giammusso - Senato della Repubblica - Servizio Studi, 2007.

La fonte dei dati utilizzati è la stessa Corte costituzionale<sup>2</sup>.

Il dato emergente è che il contenzioso è in calo nell'ultimo biennio, ma non in calo consistente.

## 2. I DATI: PIÙ SIGNIFICATIVI I RICORSI O LE PRONUNCE?

Le statistiche sul "contenzioso" possono essere di due tipi:

1. riferiti al fenomeno "in entrata", e quindi ai ricorsi - dello Stato e delle Regioni - che alimentano il contenzioso. I dati sono evidenziati in tabella 1 (ricorsi) e 2 (conflitti).

---

<sup>1</sup> A cura di F. Marcelli. 19 giugno 2008.

<sup>2</sup> I dati sui ricorsi sono stati forniti dalla cortesia del Servizio Studi della Corte costituzionale; i dati sulle pronunce e sulle sentenze sono stati estratti direttamente dalla banca dati del sito ufficiale della Corte. Da altre fonti pubbliche l'estrazione dei dati può evidenziare divergenze leggere, ma non sostanziali, probabilmente dovute ai diversi criteri di imputazione dei ricorsi per anno.

2. riferiti al fenomeno "in uscita", e quindi alle decisioni della Corte costituzionale che definiscono il contenzioso. I dati sono evidenziati in tabella 3 (pronunce) e 4 (sentenze).

Di per sé nessuno dei due approcci è più significativo o considerevole di attenzione. Entrambe le tipologie soffrono - dal punto di vista informativo - dei limiti propri di tutte le informazioni statistiche: essendo definite per elementi formali non necessariamente sono sostanzialmente significative dal punto di vista non strettamente statistico (e quindi, ad esempio, giuridico, politico, sociologico), in riferimento all'importanza, all'incisività, alla novità delle questioni.

### **3. CHI È PIÙ CONFLITTUALE, LO STATO O LE REGIONI ?**

Lo Stato sembra concorrere maggiormente al contenzioso; va tuttavia considerato che le parti che si fronteggiano non hanno caratteristiche omogenee.

In primo luogo, lo Stato è uno e le Regioni e le PP.AA. sono 22: ci si aspetterebbe quindi un numero più alto di ricorsi regionali<sup>3</sup>.

Tuttavia, le 22 Regioni/PP.AA. legiferano, nel loro complesso, più dello Stato (orientativamente tra il doppio e il triplo, in termini di numero di atti): questo elemento porterebbe ad ipotizzare una maggior conflittualità dello Stato, essendo relativamente più ampio il materiale su cui intervenire. Una norma di legge statale può peraltro essere - e spesso è - impugnata anche da più Regioni, mentre una norma di legge regionale è normalmente impugnata - salvo rare eccezioni - solo dallo Stato: meno leggi statali possono quindi generare più ricorsi.

Va ancora aggiunto che non può escludersi che le Regioni, specie a statuto ordinario - per così dire - si "dividano il lavoro" e che al ricorso di una sola di esse non si associ il ricorso delle altre per la decisione, autonoma o concordata, di queste, che sarebbero comunque destinatarie degli effetti della pronuncia.

I fatti evidenziano un numero di ricorsi dello Stato (337) più alto di quello delle Regioni (232) nel sessennio 2002-2008: lo Stato risulta dunque alimentare in maggior misura il contenzioso (e ciò a prescindere se in

---

<sup>3</sup> Tra gli aventi diritto, nel periodo considerato, solo la Regione Molise non risulta aver promosso mai ricorso.



maniera più o meno fondata, che è altra questione che esula da questa indagine).

#### **4. PIÙ I RICORSI O PIÙ LE PRONUNCE?**

In generale, ovviamente, più sono i ricorsi, più sono le pronunce. Il loro numero, nel medio periodo, può tendere ad assimilarsi: in effetti, a circa 100 ricorsi ogni anno, calcolati con grande approssimazione per gli anni di maggior conflittualità, fanno fronte circa 100 pronunce l'anno, nello stesso periodo.

Più o meno, dunque, ricorsi e pronunce si equivalgono, anche se - singolarmente presi - non necessariamente corrispondono.

Si può avere una sola pronuncia a fronte di più ricorsi e più pronunce a fronte di un unico ricorso. Infatti una pronuncia può definire anche plurimi ricorsi, se contro stesse norme o norme trattabili cumulativamente. Un solo ricorso, di contro, può riguardare - e normalmente riguarda - diverse norme di un'unica legge (si pensi alla finanziaria), sulle quali la Corte può deliberare di esprimersi con più decisioni distinte. In definitiva, con un solo ricorso si aggrediscono più norme, ma la Corte con una sola pronuncia definisce più ricorsi.

#### **5. IL "COLORE POLITICO" DEL RICORRENTE INCIDE SUL NUMERO DI RICORSI?**

I dati quantitativi della tabella 1 evidenziano ricorsi in senso formale e quindi registrano comportamenti con valenza giuridica, che devono fondarsi su motivazioni di carattere tecnico; non può escludersi tuttavia che la conflittualità possa risentire del contesto politico differente tra lo Stato e la Regione.

#### **6. IL CONTENZIOSO È TUTTORA IN CRESCITA?**

Il contenzioso Stato-Regioni è stato in straordinaria crescita tra il 2002 ed il 2006. Negli ultimi due anni presenta segni di rallentamento, ma non ancora di rallentamento consistente.

Lo evidenzia un breve sommario degli eventi successivi all'entrata in vigore della novella al Titolo V, avvenuta nel novembre del 2001.

Considerando che la prima legislazione è stata approvata l'anno successivo, e che il contenzioso si è manifestato in conseguenza, i primi segni di impatto si sono avuti nel 2002, e sono aumentati nel 2003.

Nell'anno 2004 - per la prima volta in oltre mezzo secolo di storia della Consulta - il contenzioso diretto tra Stato e Regioni (giudizio in via diretta) ha superato, per numero di sentenze, il contenzioso sollevato dai giudici (giudizio in via incidentale).

Nel 2005, con riferimento a tutte le pronunce della Corte (sentenze ed ordinanze), la *Relazione* per quell'anno ha evidenziato come il giudizio in via principale avesse superato - per la prima volta dal 1988 - la quota simbolica delle 100 decisioni (sentenze + ordinanze) in un anno. Tale tipo di giudizio, ancorato per il periodo 1983-2002 ad una media del 7,29% (con un massimo del 11,14%), era salito nel 2003 ad un'incidenza percentuale del 14,92% e nel 2004, al 21,75%.

Nel 2006, per la prima volta, si è notato - per usare le parole della Corte - "un certo rallentamento": significativamente, nell'intero anno in esame, il numero di ricorsi in via principale (e anche di nuovi conflitti di attribuzione fra enti) definiti con pronunce di estinzione per rinuncia o di cessazione della materia del contendere è raddoppiato, passando da 16 nel 2005 a 31 nel 2006.

Nel 2007, i segnali di "raffreddamento" si consolidano in relazione a tutti i principali parametri: pronunce, sentenze e ricorsi, soprattutto questi ultimi che si dimezzano (da 111 a 52).

Per il primo semestre del 2008, i dati ancora parziali sembrano confermare la riduzione del fenomeno. Se il calo dei ricorsi, così marcato nel 2007, dovesse stabilizzarsi, potrebbe ulteriormente diminuire il numero delle pronunce degli anni immediatamente successivi.

## **6.1. segue: le pronunce della Corte costituzionale**

Dalla tabella 3, relativa alle pronunce, emerge una riduzione dell'incidenza del contenzioso tra Stato e Regioni sul totale dell'attività della Corte da un terzo (sfiorato nel 2006) a poco più di un quinto (nel successivo 2007). Le prospettive indicate dal 1° semestre 2008 dimostrano un ulteriore, lieve rallentamento.

## 6.2. segue: le sentenze della Corte costituzionale

Il dato relativo alle sentenze (tabella 4), sarebbe anch'esso testimone di un marcato rallentamento di tendenza, se il risultato dell'anno 2007 non fosse sospinto da un valore relativamente alto di interventi su conflitti interterritoriali. Si nota, tuttavia, una riduzione dall'attività che si può definire "più complessa" della Corte, in quanto definita con lo strumento decisorio di maggior peso, da sopra a sotto la metà del totale.

## 7. QUALI SONO LE PROSPETTIVE?

E' credibile che, consolidandosi gli orientamenti della Corte costituzionale, possa diffondersi ulteriormente un generale *self-restraint*, da parte dello Stato come delle Regioni, tale da ridurre il ricorso al conflitto. La risoluzione del conflitto è di per sé un deterrente alla sua riproposizione.

Il Presidente della Corte, in occasione della presentazione dell'ultima, annuale Relazione, ha osservato - a proposito della diminuzione del numero dei ricorsi in via diretta, caratterizzata da *"una radicale inversione di tendenza"*<sup>4</sup> - che *"tale notevole diminuzione da un lato, conferma quanto già rilevato l'altro anno, ossia che - dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 - tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione. E, dall'altro lato, dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione. La tendenza si è espressa anche dopo la proposizione del giudizio in via principale, con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede.*

### Seguono, allegate, le tabelle:

- Tabella 1: Ricorsi, per proponente e per anno;
- Tabella 2: Conflitti, per proponente e per anno;
- Tabella 3: Pronunce della Corte costituzionale, per anno;
- Tabella 4: Sentenze della Corte costituzionale, per anno.

---

<sup>4</sup> LA GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL 2007, Palazzo della Consulta, 14 febbraio 2007.

**TABELLA 1: RICORSI, PER PROPONENTE E PER ANNO**

	<b>RICORSI 2002</b>	<b>RICORSI 2003</b>	<b>RICORSI 2004</b>	<b>RICORSI 2005</b>	<b>RICORSI 2006</b>	<b>RICORSI 2007</b>	<b>RICORSI 15.06 2008</b>	<b>Tot.</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	96	98	116	101	111	52	26	<b>599</b>
<b>di cui (1): Presidenza del Consiglio</b>	59	39	65	79	43	33	19	<b>337</b>
<b>di cui (2) Comm. Stato Reg. siciliana</b>	0	3	3	9	13	2	1	<b>31</b>
<b>di cui (3a): totale Regioni e PP.AA.</b>	37	56	48	13	55	17	6	<b>231</b>
<b>di cui (3b):</b>								
<b>Abruzzo</b>	0	2	0	1	2	0	0	<b>5</b>
<b>Basilicata</b>	3	2	1	0	1	0	0	<b>7</b>
<b>Calabria</b>	0	0	0	0	2	0	0	<b>2</b>
<b>Campania</b>	3	3	5	1	4	0	0	<b>16</b>
<b>Em. Romagna</b>	3	6	6	0	5	0	0	<b>20</b>
<b>Friuli Ven. Giulia</b>	0	1	4	2	2	0	1	<b>10</b>
<b>Lazio</b>	0	0	2	0	3	0	0	<b>5</b>
<b>Liguria</b>	0	1	0	0	3	0	0	<b>4</b>
<b>Lombardia</b>	2	0	0	0	0	6	0	<b>8</b>
<b>Marche</b>	4	7	4	1	1	0	0	<b>17</b>
<b>Molise</b>	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
<b>Piemonte</b>	0	1	0	0	6	0	0	<b>7</b>
<b>Puglia</b>	0	0	1	0	1	0	0	<b>2</b>
<b>Sardegna</b>	0	1	1	0	0	0	0	<b>2</b>
<b>Sicilia</b>	1	3	1	0	3	1	1	<b>10</b>
<b>Toscana</b>	7	9	11	5	8	1	1	<b>42</b>
<b>Trent. Alto Adige</b>	0	1	0	0	1	0	0	<b>2</b>
<b>Umbria</b>	5	3	2	0	2	0	0	<b>12</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	0	3	2	0	3	1	0	<b>9</b>
<b>Veneto</b>	1	2	1	1	4	5	2	<b>16</b>
<b>P. A. Bolz.</b>	3	4	0	0	1	1	1	<b>10</b>
<b>P. A. Trento</b>	4	7	6	2	3	2	0	<b>24</b>
<b>Com.Vercelli</b>	1							<b>1</b>

**TABELLA 2 : CONFLITTI, PER PROPONENTE E PER ANNO**

	NUMERO CONFLITTI ANNO 2002	NUMERO CONFLITTI ANNO 2003	NUMERO CONFLITTI ANNO 2004	NUMERO CONFLITTI ANNO 2005	NUMERO CONFLITTI ANNO 2006	NUMERO CONFLITTI ANNO 2007	NUMERO CONFLITTI 18.06 2008
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>28</b>	<b>15</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>9</b>
<b>di cui (1): Presidenza del Consiglio</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>di cui (2): totale Regioni e PP.AA.</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>7</b>
<b>di cui (2): Abruzzo</b>					1		
<b>Basilicata</b>							
<b>Calabria</b>							1
<b>Campania</b>		2	2				
<b>Em. Romagna</b>	2	2			3	1	1
<b>Friuli - Ven. Giulia</b>		2	1	1			
<b>Lazio</b>							
<b>Liguria</b>		1				1	
<b>Lombardia</b>	1		2	1		1	
<b>Marche</b>		1					
<b>Molise</b>	1					1	
<b>Piemonte</b>						1	1
<b>Puglia</b>							
<b>Sardegna</b>	4		1		1		
<b>Sicilia</b>	5	1	1	2	1	2	3
<b>Toscana</b>	5	2		2	4		
<b>Trent. Alto Adige</b>					1		
<b>Umbria</b>			1				
<b>Valle d'Aosta</b>			2		2	3	
<b>Veneto</b>	2		1	5	1		
<b>P. A. Bolz.</b>	3	2	1	2		1	
<b>P. A. Trento</b>	3	1	2			1	1

**TABELLA 3 : PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE, PER ANNO**

ANNO <b>PRONUNCE</b>	2003	2004	2005	2006	2007	2008 al 18.06
<b>da giudizio in via principale</b>	57	97	101	112	76	35
<b>da conflitto tra enti territoriali</b>	23	18	16	22	27	2
<b>TOTALE</b>	80	115	117	134	103	37
<b>PERCENTUALE</b>	20,9% (su 382 pronunce)	25,7% (su 446 pronunce)	24,2% (su 482 pronunce)	28,9% (su 463 pronunce)	22,1% (su 464 pronunce)	17% (su 218 pronunce)

**TABELLA 4 : SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE, PER ANNO**

ANNO <b>SENTENZE</b>	2003	2004	2005	2006	2007	2008 al 18.06
<b>da giudizio in via principale</b>	48	81	85	81	58	29
<b>da conflitto tra enti territoriali</b>	18	14	14	16	23	1
<b>TOTALE</b>	66	95	99	97	81	30
<b>PERCENTUALE</b>	49,2% (su 134 sentenze)	56,8% (su 167 sentenze)	50% (su 198 sentenze)	51,8% (su 187 sentenze)	47% (su 172 sentenze)	33% (su 91 sentenze)



# Ultimi dossier del Servizio Studi

## XVI LEGISLATURA

6	Scheda di lettura	Disegno di legge A.S. n. 687 “Conversione in legge del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 60, recante disposizioni finanziarie urgenti in materia di trasporti ferroviari regionali”
7	Dossier	Libano
8	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 585 Conversione in legge del decreto-legge 16 maggio 2008, n. 85, recante disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell'articolo 1, commi 376 e 377, della legge 24 dicembre 2007, n. 244
9	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 692 “Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”
10	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 714 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee”
11	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 735 "Conversione in legge del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, recante disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga di termini"
12	Testo a fronte	Testi a fronte dei disegni di legge AA.SS. nn. 7, 52, 146, in materia di farmaci orfani e malattie rare
13	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 4-B “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 aprile 2008, n. 80, recante misure urgenti per assicurare il pubblico servizio di trasporto aereo”
14	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 692 “Conversione in legge del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica” Il testo con le modifiche approvate in sede referente
15	Dossier	L'immigrazione in quattro paesi dell'Unione Europea: ingressi legali e immigrazione clandestina
16	Schede di lettura	Disegni di legge AA.SS. nn. 414 e 507 Prevenzione delle frodi nei settori del credito al consumo, dei pagamenti dilazionati e differiti e nel settore assicurativo

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it), seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".

Per gli utenti intranet del Senato è altresì disponibile il formato word seguendo il percorso "dossier di documentazione - Servizio Studi - Amarcord".