

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCII

CORRADO CARUSO

LA GARANZIA DELL'UNITÀ
DELLA REPUBBLICA

Studio sul giudizio di legittimità in via principale



Bononia
University Press

Bononia University Press
Via Ugo Foscolo 7, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons BY-NC-SA 4.0

ISSN 2283-916X
ISBN 978-88-6923-596-2
ISBN online 978-88-6923-597-9
DOI 10.30682/sg302

Prima edizione: giugno 2020

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Per la presente monografia la Giunta di Dipartimento ha nominato la seguente Commissione di lettura:

Roberto Bin (Università degli Studi di Ferrara), per il Settore Scientifico Disciplinare IUS/08 Diritto Costituzionale

Carmela Salazar (Università Mediterranea di Reggio Calabria), per il Settore Scientifico Disciplinare IUS/08 Diritto Costituzionale

Giovanni Tarli Barbieri (Università degli Studi di Firenze), per il Settore Scientifico Disciplinare IUS/08 Diritto Costituzionale

A mia madre

PREMESSA

POSIZIONE DEI PROBLEMI E DELIMITAZIONE DELLA RICERCA

SOMMARIO: 1. Processo o procedimento? Un dilemma fondamentale del giudizio costituzionale. – 2. Sua declinazione nell'ambito del sindacato in via principale: procedimento di controllo sulle norme o regolamento di competenza? – 3. Conseguenze, derivanti dalla scelta del modello, sul sistema costituzionale e sulla posizione del Giudice delle leggi. – 4. Conseguenze sulle tendenze giurisprudenziali. Delimitazione dell'indagine.

1. *Processo o procedimento? Un dilemma fondamentale del giudizio costituzionale*

Diversi i motivi che inducono a una ricerca sul giudizio in via principale.

Anzitutto ragioni dogmatiche¹, per dirla con un attributo antico ma che mantiene una certa attualità scientifica.

Tale sindacato conosce, in letteratura, un'attenzione tutto sommato modesta se paragonata alle elaborazioni rivolte al sindacato in

¹ Termine qui inteso nell'accezione propria di V. GUELI, *Elementi di una dottrina dello Stato e del diritto come introduzione al diritto pubblico*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1959, p. 417, che distingue l'analisi dogmatica dagli approcci teoretici: mentre questi sono diretti alla generalizzazione delle caratteristiche ricorrenti del fenomeno giuridico quale specifico fenomeno sociale, la prima dà espressione «[...] in forma logica ai concetti costituiti dalle stesse norme giuridiche», rendendo in proposizioni descrittive i relativi enunciati prescrittivi.

via di eccezione, tanto da potersi annoverare tra le pagine aperte della riflessione sulla giustizia costituzionale.

La dottrina, infatti, si è tradizionalmente concentrata sul sindacato incidentale. Nonostante alcune recenti tendenze giurisprudenziali muovano simile procedimento verso i lidi della tutela soggettiva delle parti del processo principale, in dottrina prevale, ancora oggi, una sua configurazione in senso obiettivo, quale sindacato senza parti necessarie volto a restaurare la legalità costituzionale violata².

L'inquadramento in senso obiettivo del giudizio in via di eccezione è coerente con una certa tendenza "assimilazionista", propria degli studi di giustizia costituzionale, che porta a trapiantare istituti o categorie nate o pensate per altri sistemi processuali nel sindacato di costituzionalità.

Così è stato, appunto, per la categoria dei processi a contenuto obiettivo, conosciuti dall'ordinamento in materia di interdizione o nella fase pre-dibattimentale del procedimento penale, ove «l'oggetto dell'accertamento giurisdizionale non è il diritto soggettivo della parte, bensì il dovere stesso del giudice di provvedere ogni volta che si trova in situazioni specialmente contemplate dalla legge»³. La natura obiettiva non è data solo (o non tanto) dalla *funzione* perseguita dai procedimenti in questione, volta ad attuare interessi generali identificati dalla legge, ma anche dalla loro *struttura*, caratterizzata dalla conversione dell'azione in mero atto di impulso, dall'ampliamento dei poteri di ufficio del giudice, dall'attenuazione del principio del contraddittorio e della corrispondenza del chiesto al pronunciato⁴.

A monte della distinzione tra giurisdizione obiettiva e giurisdizione soggettiva, che risente fortemente dei presupposti teorici e normativi del particolare sistema processuale di riferimento, vi è un dilemma più profondo che attiene alla specifica vocazione del giudizio costituzionale, considerato ora quale processo pro-

² V., per tale dibattito, *infra*, cap. VI.

³ Così F. TOMMASEO, *I processi a contenuto obiettivo*, in *Riv. dir. civile*, 1988, p. 495, che riprende e sviluppa l'intuizione di E. ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale e altri studi*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 114-118.

⁴ G. MONACO, *La concretezza del giudizio incidentale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 38-42.

priamente giurisdizionale, ora quale procedura che, pur mutuando dalla giurisdizione alcune sue caratteristiche, sarebbe contraddistinto da una elevata malleabilità in vista dei fini perseguiti dall'istituzione.

Nella prima accezione, il sindacato di legittimità costituzionale sarebbe concepito quale «trascrizione in termini di *processo* di una questione [...] di difesa di posizioni soggettive» (corsivo aggiunto). Tale sindacato sarebbe strutturato in forme molto simili a quelle di una vera e propria controversia giurisdizionale, «indirizzat[a] direttamente alla tutela di diritti individuati che pretendono di farsi valere, dove è riconosciuto il diritto di azione e di difesa e dove il soggetto pubblico procedente ha come ragione primaria della sua azione non il perseguimento di interessi propri ma la protezione di diritti altrui»⁵. In una simile prospettiva, l'arena processuale è teleologicamente orientata alla tutela delle parti e possiede dunque, una *ratio* obiettiva che la separa dalla *voluntas* dell'istituzione procedente. Le sue regole pretendono l'inderogabilità, perché volte al perseguimento di un fine (la tutela soggettiva delle parti) che trascende gli ulteriori interessi del soggetto preposto alla decisione.

Nella seconda definizione, invece, il sindacato di legittimità costituzionale preluderebbe ad un *procedimento* o, per dirla in altri termini, a una *procedura*, volta al «buon esercizio della funzione affidata al soggetto procedente [...] rispetto ai suoi scopi»⁶. In questa prospettiva, il giudizio non sarebbe altro che una sequenza di atti funzionali al perseguimento dei fini del soggetto che procede: l'eventuale interesse soggettivo dei terzi partecipanti sarebbe una semplice *occasio iuris*, con conseguente derogabilità delle forme processuali tutte le volte in cui sia necessario superare una «contraddizione» tra mezzi procedurali e fini istituzionali⁷.

⁵ G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in *Giudizio "a quo" e movimento del processo costituzionale*. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13-14 novembre 1989, Milano, Giuffrè, 1989, p. 108.

⁶ *Ibidem*, corsivo aggiunto.

⁷ *Ivi*, p. 109.

2. *Sua declinazione nell'ambito del sindacato in via principale: procedimento di controllo sulle norme o regolamento di competenza?*

La distinzione tra processo “soggettivo” e procedimento “oggettivo” si allontana, certo, dalla più consolidata tradizione processualciviltistica, ove il significato dei vocaboli è invertito: il processo, nella rivoluzione chiovendiana dello scorso secolo, è «autonoma organizzazione [...] per l'attuazione del diritto oggettivo [...] retta da una legge anch'essa autonoma rispetto alla legge regolatrice del rapporto sostanziale», che soppianta [...] l'umile procedura, la quale [...] evocava una dipendenza dell'azione dal diritto, una semplice forma imposta a questo diritto (soggettivo) nel suo farsi valere», con conseguente «irrilevanza» e «indifferenza dell'apparato pubblicistico messo a disposizione del privato»⁸.

Simile dicotomia, applicata alla giustizia costituzionale, non assume rilievo risolutivo, solo si consideri che – almeno in senso lato – tutte le attribuzioni della Corte costituzionale sono volte a soddisfare la funzione di garanzia della Costituzione; essa però mantiene una certa utilità ai fini di una indagine intorno alla struttura e alle funzioni del giudizio in via principale.

⁸ Così F. SATTÀ, *Diritto processuale civile*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 1101, che si rifà ovviamente a G. CHIOVENDA, *L'azione nel sistema dei diritti*, in *Id.*, *Saggi di diritto processuale civile*, I, Roma, Società editrice del Foro italiano, Roma, 1930, pp. 3 ss. L'operazione intellettuale del Chioventa non è dissimile da quella condotta da Vittorio Emanuele Orlando (di cui v. almeno *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Modena, Società tipografica modenese, 1925) nel diritto pubblico: sulla scorta della pandettistica tedesca, l'obiettivo era la creazione di una scienza giuridica autonoma, identificabile attraverso concetti puri, costruiti per astrazioni generalizzatrici volti ad oggettivizzare i dati dell'esperienza. Nel diritto pubblico, l'emancipazione doveva avvenire nei confronti della scienza e della filosofia politica; nel diritto processuale civile, la separazione doveva aversi nei confronti del diritto privato. In entrambi i casi, il fine riposava nella costruzione di una scienza giuridica obiettiva, in grado di legittimare la primazia dello Stato, sintesi razionale della realtà, sulla società. Su tali aspetti v. G. TARELLO, *L'opera di Giuseppe Chioventa nel crepuscolo dello Stato liberale*, in *Id.*, *Dottrine del processo civile. Studi storici sulla formazione del diritto processuale civile*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 109 e ss. Sulla nascita della moderna scienza processualciviltistica v. R. ORESTANO, *L'azione in generale, a) Storia del problema*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 802 e ss.

Sul punto, il dibattito dottrinale ha tradizionalmente oscillato tra due opposte letture.

La prima ricostruisce il sindacato in via principale quale procedimento obiettivo di controllo sulle *disposizioni* o sulle *norme*, orientato, per un verso, ad assicurare la coerenza e l'uniformità giuridica dell'ordinamento e, per un altro, a garantire l'autonomia regionale nell'esercizio della funzione legislativa.

Questa concezione calzava particolarmente al disegno normativo voluto dai Costituenti e all'asimmetria processuale che caratterizzava, sino alla riforma del Titolo V, Stato e Regioni: in virtù della Carta del 1948, il ricorso statale era l'atto terminale di un procedimento unitario e politicamente neutrale volto a sanzionare qualsiasi violazione regionale della Costituzione; il ricorso regionale, successivo alla pubblicazione della legge, era invece esperibile tutte le volte in cui lo Stato avesse "invaso" la competenza regionale.

Simile ricostruzione portava con sé una serie di corollari: asimmetria processuale tra Stato e Regioni, manifestatasi non solo nella differente struttura del ricorso, ma anche nei parametri evocabili in giudizio, nel senso di ritenere solo lo Stato legittimato ad agire per qualsiasi violazione della Costituzione; conseguente irrilevanza, per i ricorsi statali, dell'interesse a ricorrere quale necessario presupposto dell'azione; flessibilità dell'esame circa la corretta indicazione del *thema decidendum* (soprattutto con riguardo all'impugnazione statale, "coperta" dal previo atto di rinvio); controllo di legittimità irriducibile, in quanto tale, alle valutazioni di merito compiute dal Parlamento circa le violazioni dell'interesse nazionale.

Tali caratteri sono stati solo in parte confermati dalla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V. Si pensi, in particolare, alla mancata attivazione del controllo parlamentare, che ha portato alla traslazione dell'interesse nazionale al giudizio di costituzionalità: da limite successivo ed eventuale, l'interesse nazionale è assunto a presupposto di legittimità della legislazione regionale, con conseguente ibridazione dello stesso sindacato in via principale, non più ristretto entro le rigide valutazioni di compatibilità logico-formale delle norme impuginate.

Alla ricostruzione del giudizio in via principale quale procedimento di controllo è stata opposta un'altra lettura, volta ad assimila-

re detto sindacato a una sorta di regolamento di competenza, ad un conflitto sulle attribuzioni o sul “diritto” alla competenza legislativa degli enti territoriali, quasi fosse possibile applicare, a un grado più elevato, lo schema del conflitto inter-soggettivo di cui agli artt. 134 Cost. e 39 e ss. della legge n. 87 del 1953.

Questa prospettiva, seguita in dottrina soprattutto all’indomani della riforma del Titolo V, ma sostenuta da alcune voci anche nel dibattito precedente alla revisione costituzionale, disegna un processo sulle attribuzioni legislative funzionale a soddisfare le pretese soggettive delle parti in relazione agli ambiti materiali definiti in Costituzione. Stretta in rigide maglie procedurali, la Corte svolgerebbe una funzione arbitrale di riequilibrio “casistico” rispetto a scelte legislative di volta in volta eccedenti la distribuzione costituzionale delle competenze.

Anche tale prospettiva porta con sé, almeno sul piano teorico, alcune conseguenze, accolte solo in parte dalla successiva prassi giurisprudenziale: simmetria parametrica tra Stato e Regioni, nel senso di riconoscere a detti soggetti la legittimazione ad agire per i soli vizi attinenti al riparto di competenze; rigido scrutinio di ammissibilità dei ricorsi, sia per quanto attiene all’indicazione dell’oggetto, del parametro e dei motivi dell’impugnazione, sia per quanto attiene alla corrispondenza tra il contenuto dell’atto processuale e la delibera di autorizzazione dell’organo politico; necessaria sussistenza dell’interesse a ricorrere al fine dell’ammissibilità dei ricorsi; rigido rispetto del chiesto-pronunciato; valutazione degli interessi sottesi all’intervento legislativo, con conseguente giudizio sull’idoneità di un dato livello di governo ad esercitare la competenza legislativa.

Simile lettura avalla uno slittamento del giudizio in via principale verso un modello dispositivo – per utilizzare le categorie della scienza processualistica –, in cui l’impugnazione fissa e dispone dell’oggetto della controversia, delimitando i confini entro cui deve collocarsi la pronuncia del Giudice delle leggi. Un giudizio, dunque, retto dal principio della domanda⁹, suscettibile però di svolgersi con

⁹ Principio della domanda e principio dispositivo «impongono al giudice [...] di non agire *ex officio* bensì soltanto *su istanza* e nei limiti della istanza del soggetto, che è titolare [...] del rapporto dedotto in giudizio». Così M. CAPPELLETTI, *Ideo-*

metodo acquisitivo ove il Giudice delle leggi ritenga di avvalersi degli ampi poteri istruttori, riconosciutigli dall'art. 13 della legge n. 87 del 1953¹⁰.

Certo, la classificazione del giudizio in via di azione in un senso o in un altro – come sindacato obiettivo, avente ad oggetto *disposizioni* o *norme* e volto alla riaffermazione della legalità costituzionale o, piuttosto, come giudizio tra parti, diretto a conoscere *rapporti giuridici* e a garantire gli interessi territoriali dei livelli di governo che partecipano alla funzione legislativa – non può essere ritenuta definitiva, quasi fosse possibile delineare una modellistica dai confini certi, impermeabile all'esperienza, alle prassi giurisprudenziali, all'evoluzione del sistema politico-istituzionale e, persino, alla precomprensione soggettiva del chierico¹¹.

Non è possibile, ad esempio, comprendere struttura e finalità

logie nel diritto processuale, in ID., *Processo e ideologie*, Bologna, il Mulino, 1969, pp. 14-15.

¹⁰ Come noto, tale disposizione prevede che «la Corte può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti». La norma di legge deve essere integrata con l'amia formulazione dell'art. 12 n.i., a tenore del quale «[I]a Corte dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione». In tal senso, anche a voler accogliere una impostazione soggettivistica, il giudizio in via principale sembrerebbe allontanarsi dal processo civile, ispirato al principio dispositivo sia nella delimitazione della domanda (art. 112 c.p.c.), sia nella indicazione dei mezzi di prova, che devono essere portati dalle parti salvi i casi eccezionali, previsti dalla legge, che ammettono un potere istruttorio esercitabile di ufficio dal giudice (art. 115 c.p.c.). Maggiori analogie possono invece riscontrarsi con il processo amministrativo, sia perché, non diversamente da quanto accade nel sindacato di legittimità, l'oggetto del contendere è dato (almeno formalmente e comunque al di fuori delle ipotesi di giurisdizione esclusiva) da un atto e non da un fatto, sia in virtù degli estesi poteri istruttori che il Codice del processo amministrativo ora espressamente riconosce al giudice. Per la definizione del giudizio civile come «processo a principio dispositivo attenuato» e del giudizio amministrativo come «processo dispositivo con metodo acquisitivo» v. T. GROPPÌ, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997, rispettivamente pp. 78 e ss. e pp. 85 e ss.

¹¹ Sull'inevitabile processo di contaminazione dei modelli di giustizia costituzionale cfr. già M. Luciani, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 226 e ss. Più recentemente, G. TOUSSEAU, *Modelli di giustizia costituzionale. Saggio di critica metodologica*, Bologna, Bononia University Press, 2009, pp. 84 e ss., nonché ID., *Oltre i «modelli» di giustizia costituzionale, verso una comparazione pragmatista*, in S. BAGNI (a cura di), *Giustizia costituzionale comparata. Proposte classificatorie a confronto*, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 37 e ss. Sul punto v., da ultimo G. REPET-

del sindacato in via principale senza descrivere l'andamento dei ricorsi, le *regolarità* che contraddistinguono l'accesso a Corte, sia dal punto di vista quantitativo (quante impugnazioni? Quali gli enti più attivi?) sia sotto il profilo qualitativo, provando cioè a individuare quale siano i *motivi*, oltre alla *causa petendi* di volta in volta individuata nell'atto introduttivo, che hanno spinto gli enti territoriali a sollecitare il Giudice delle leggi.

Anzi proprio la *dinamica* delle impugnazioni contribuisce a spiegare alcune fughe in avanti della dottrina più recente che, sulla scorta delle aperture giurisprudenziali sulla c.d. ridondanza, ha immaginato una parificazione processuale piena tra Stato e Regioni, nel senso di consentire anche a queste ultime l'evocazione di parametri collocati al di fuori della ripartizione di competenza¹². In questo modo, anche le Regioni, non diversamente dallo Stato, manifesterebbero in giudizio un interesse obiettivo al rispetto della Costituzione, con conseguente funzionalizzazione del giudizio alla tutela astratta e oggettiva delle norme costituzionali *a prescindere* dalla risoluzione di uno specifico problema di competenza.

Sono tentativi che conferiscono dignità dogmatica ai ricorsi, altamente politicizzati, promossi dalle Regioni nei confronti di leggi che perseguono *policies* non gradite dalle opposizioni parlamentari. È stata così ipotizzata una sorta di *actio popularis*, a titolarità regionale, volta a instaurare un giudizio astratto a tutela dei diritti, preludio dell'introduzione, in via pretoria, di una nuova modalità di accesso "abbreviato" al sindacato di legittimità costituzionale¹³.

TO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, pp. 19 e ss.

¹² E. Rossi, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano, Giuffrè, 2011, p. 151, D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 131 e ss.

¹³ Ivi, pp. 147-148.

3. *Conseguenze, derivanti dalla scelta del modello, sul sistema costituzionale e sulla posizione del Giudice delle leggi*

Le ricostruzioni da ultimo evidenziate testimoniano la malleabilità della giustizia costituzionale, la quale, in maniera forse ancora più accentuata rispetto ad altre branche della scienza costituzionalistica, rifugge modelli processuali rigidi e altamente formalizzati per via della stretta connessione tra le regole procedurali e i particolarissimi fini istituzionali affidati alla Corte costituzionale.

È questa, in fondo, la ragione per cui anche i più strenui sostenitori dell'autonomia scientifica del processo costituzionale – persino considerato, in alcune ricostruzioni, fondamento procedurale di legittimazione del Giudice delle leggi¹⁴ – escludono la applicabilità *sic et simpliciter* degli istituti di diritto processuale generale al sindacato di costituzionalità¹⁵, ammettendo la specificità delle norme sul giudizio costituzionale quanto ai loro meccanismi di produzione, interpretazione e applicazione¹⁶.

Ciò nonostante, proprio perché il processo costituzionale non è che un aspetto particolare della *giustizia costituzionale*, la quale invece ha orizzonti più ampi, implicando alcune opzioni fondamentali intorno all'assetto complessivo del sistema¹⁷, non è possibile limita-

¹⁴ Cfr. V. ANGIOLINI, *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*. Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 166 e ss., P. CARROZZA, *Il processo costituzionale come processo*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*. Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990, Torino, 1991, pp. 68 e ss., nonché lo stesso R. Romboli in diversi scritti. Di quest'ultimo A. v., tra i più recenti, *Il diritto processuale costituzionale dopo la "svolta" degli anni 1987-1989*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale*, cit., pp. 327 e ss., *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale". Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in ID. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 1 e ss.

¹⁵ Cfr. R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale*, cit., pp. 320-322.

¹⁶ Da ultimo cfr. R. BASILE, *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017, pp. 213 e ss.

¹⁷ Cfr. R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale*, cit., p. 320. Nello stesso senso A. RUGGERI, *Tendenze della Costituzione e tendenze della giustizia co-*

re l'analisi alle singole norme procedurali o alla mera registrazione di tendenze giurisprudenziali senza tentare di ricostruire sistematicamente la finalità e la fisionomia della specifica attribuzione in discussione.

Ben può dirsi, infatti, che l'inquadramento del sindacato in via principale presuppone una determinata declinazione dei rapporti tra unità e autonomia territoriale, i poli entro cui si muove, ai sensi dell'art. 5 Cost., la distribuzione verticale del potere politico. Ritenere prevalente l'anima oggettiva del giudizio implica l'adesione all'idea che l'unità della Repubblica sia – o quanto meno sia ancora, nonostante le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 – fondata sulla posizione di preminenza dello Stato – unico ente territoriale originario – sulle Regioni; di contro, la definizione del giudizio in via principale quale conflitto sulle attribuzioni legislative muove dall'assunto della parità sostanziale tra Stato e Regioni, in funzione di una unità, per così dire, "reticolare", che si va formando attraverso le reciproche interazioni di centri territoriali di potere distinti e equiordinati¹⁸. Allo stesso modo, ammettere la legittimazione regionale ad agire per questioni attinenti ai diritti o ai valori fondamentali – legittimazione oggi impedita dalla nota asimmetria parametrica tra Stato e Regioni – non solo sposterebbe il fulcro del sindacato verso la dialettica individuo/autorità, ma avallerebbe una concezione della Regione quale depositaria di una *frazione di sovranità*, deputata a custodire (e a soddisfare?) i principi fondanti dell'ordinamento *a prescindere* dalla ripartizione costituzionale delle competenze legislative.

Non è ancora il momento di prendere posizione su queste diverse letture; qui basti rammentare che la ricostruzione del giudizio in via principale in un senso o in un altro ha conseguenze rilevanti sul funzionamento *interno* del controllo di costituzionalità e, quindi, sulla comprensione degli istituti processuali, sul grado di precettività delle norme processuali, sui rapporti che questa specifica attribuzione intrattiene con gli altri compiti del Giudice delle leggi. Inoltre, a testimonianza della circolarità dei rapporti tra giustizia e sistema costitu-

stuzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, cit., p. 100.

¹⁸ Su tali aspetti, riemersi nel dibattito dottrinale dopo la riforma del Titolo V, v. *infra*, cap. III e cap. IV.

zionale, la scelta per una concezione in luogo di un'altra incide sulle dinamiche complessive dell'ordinamento, sui rapporti tra Stato e Regioni e, quindi, sull'*integrazione* politico-territoriale che il Giudice delle leggi contribuisce, con la sua giurisprudenza, a disegnare¹⁹.

Tale ultima conclusione vale, a maggior ragione, all'indomani della revisione del Titolo V, allorché si è assistito alla diluzione del diritto regionale nel contenzioso giurisprudenziale²⁰. Si potrebbe anzi sostenere che l'ammonimento di Livio Paladin, che invitava a non dissolvere la scienza giuridica nel diritto giurisprudenziale²¹, sia caduto nel vuoto proprio con riferimento ai rapporti istituzionali tra Stato Regioni: la penna dei giudici costituzionali ha, per un verso, vergato quelle pagine lasciate bianche dal legislatore di revisione²², per un altro, corretto le vistose sgrammaticature presenti nel testo costituzionale riformato, esercitando una funzione di suppletiva rispetto alla perdurante assenza di adeguati strumenti di attuazione nel passaggio dalla vecchia alla nuova disciplina costituzionale. Inoltre, a quasi vent'anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale e alla luce di un contenzioso che non accenna a diminuire in misura significativa (*infra*, cap. III), possono forse ritenersi sovrastimate le capacità tau-maturgiche di alcuni principi (come la leale collaborazione) o strumenti di creazione giurisprudenziale (come la chiamata in sussidiarietà) a governare i rapporti tra Stato e Regioni.

¹⁹ In questo senso v. A. ANZON, *Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la corte e la dottrina nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale»*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantenario*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3.

²⁰ Cfr. S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *federalismi.it*, n. 20/2012, pp. 3 e ss., A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" stato-regioni: una storia senza fine...*, in *Federalismi* 17/2013.

²¹ Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, p. 117, secondo cui l'esaurimento del diritto in ogni singola applicazione degli enunciati normativi avrebbe compromesso «l'unità dell'ordinamento, fino al punto di risolvere la scienza giuridica nella previsione di ciò che verosimilmente verrà deciso da ogni singolo giudice».

²² Era proprio L. Paladin che, con riferimento al previgente Titolo V, rilevato come le materie regionali non fossero altro che pagine bianche da riempire di contenuto precettivo, affidava al legislatore e, tramite esso, alle forze politiche il compito di colmare le lacune e le incertezze aperte dall'avvio delle Regioni ordinarie. Cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971, p. 36.

La classificazione del sindacato in via principale ha evidenti riflessi sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema istituzionale. Così, a volere schematizzare, laddove dovesse prevalere la classificazione del giudizio quale procedimento di controllo, la Corte assumerebbe principalmente il compito di custode dell'unità giuridica della Repubblica; ove si imponesse la tesi del conflitto intersoggettivo sulle attribuzioni legislative, il Giudice delle leggi assumerebbe le sembianze dell'arbitro che esamina le modalità *politiche* di esercizio delle competenze. Qualora si ammettesse, invece, la sussistenza, nelle trame dell'ordinamento, di un'azione regionale a tutela di diritti o valori costituzionali, il giudizio sarebbe caricato di un compito di salvaguardia generale della Costituzione, con finalità simili a quelle del sindacato in via incidentale, con la fondamentale differenza che, a causa dei ristretti termini di impugnazione e della mancata mediazione del giudice *a quo*, la Corte si porterebbe immediatamente a ridosso del legislatore e del suo indirizzo politico.

4. *Conseguenze sulle tendenze giurisprudenziali. Delimitazione dell'indagine*

Vi sono anche ragioni pratiche o "utilitaristiche" che sorreggono la necessità di questo studio.

In primo luogo, i dati evidenziano come, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le cause promosse e decise nell'ambito del giudizio in via principale abbiano assunto un certo rilievo quantitativo. Non è certo questa la sede per interrogarsi sull'esplosione di simile conflittualità, probabilmente dovuta all'impianto poco razionale di una riforma voluta per obiettivi di stretta politica contingente²³; ciò nonostante, il dato quantitativo rende nuovamente attuale la riflessione scientifica su un'attribuzione che, all'indomani dell'entrata in funzione del Giudice delle leggi, era con-

²³ Ne ripercorre le tappe A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *St. parl. pol. cost.*, 2011, pp. 19 e ss.

siderata dal suo Presidente «la maggior ragione d'essere della Corte costituzionale»²⁴. Basti pensare, a tale proposito, che negli ultimi sei anni, secondo una tendenza che trova origine all'indomani della revisione costituzionale, le pronunce emesse a seguito di ricorso hanno rappresentato più di un terzo del totale dei provvedimenti emessi dalla Corte e che, per due anni di seguito (2012 e 2013), queste hanno superato le decisioni assunte nel giudizio in via incidentale²⁵.

Tale elevato contenzioso si riverbera inevitabilmente sui lavori della Corte costituzionale, la quale, in alcuni casi, si trova ad esaminare questioni di impatto ordinamentale modesto²⁶ ancorché tecnicamente impegnative, in una attività «da agrimensore» che la costringe «a misurare centimetri e metri» del riparto di competenze²⁷. D'altro canto, alla conflittualità si aggiunge un'altra patologia, per certi versi opposta alla prima, offerta dalla c.d. «fuga» dalla giustizia costituzionale sia *in entrata*, e cioè rispetto alla mancata attivazione del procedimento ad opera dei soggetti legittimati, sia in *uscita*, tutte le volte in cui la rinuncia all'impugnazione provochi l'estinzione del giudizio.

Il fenomeno non è nuovo per i ricorsi regionali, segnalato sin dagli anni '70 dello scorso secolo a seguito della giurisprudenza – dagli esiti non propriamente regionalisti – successiva all'entrata in funzione delle Regioni ordinarie²⁸; presenta invece problematici elementi di novità l'astensione a ricorrere o la rinuncia all'impugnazione

²⁴ Discorso del Presidente Azzariti nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte, in *Giur. cost.*, 1957, p. 889.

²⁵ Sul punto si ritornerà nel prosieguo (cap. III), per il momento si rinvia a quanto riportato da E. ROSSI, *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 647, che ricorda come dal 2012 al 2016 il numero dei ricorsi si sia assestato intorno al 36% circa, con una punta di circa il 41% nel 2015, e, nel 2012, di quasi la metà del totale.

²⁶ Scrive, con riferimento alle impugnazioni di norme regionali asseritamente lesive della fonte statale interposta, di uno «scadimento del “tono costituzionale”» delle questioni affrontate in via principale E. ROSSI, *Il giudizio in via principale*, cit., p. 649.

²⁷ Così S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2015, p. 68.

²⁸ Tra i primi a rilevare detta tendenza A. BARBERA, *Le leggi regionali fra Parlamento e Corte costituzionale*, in ID., *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, 1977, p. 258. Da ultimo, E. ROSSI, *Il giudizio in via principale*, cit., p. 651.

da parte dello Stato, almeno laddove si ritenga che il ricorso statale soddisfi anche una funzione di «polizia costituzionale», diretta a garantire l'integrità dell'ordinamento²⁹. Non è rassicurante, da questo punto di vista, il comunicato diffuso all'inizio della XVIII legislatura dal nuovo Governo (politicamente vicino alle ragioni dell'autonomia) in cui si dà atto della decisione di non dar corso all'impugnazione di diverse leggi regionali segnalate, al Consiglio dei ministri, dal dipartimento degli affari regionali³⁰.

Uno studio sul giudizio in via principale può servire, allora, anche ad individuare possibili rimedi a queste tendenze opposte ma egualmente pericolose per la garanzia della Costituzione, verificando se la Corte si sia dotata (o possa dotarsi, anche *de iure condendo*) di strumenti deflattivi del contenzioso o, viceversa, volti ad attenuare o comunque supplire alla disponibilità dei ricorsi.

In secondo luogo, è ormai invalsa la prassi che vede la Corte assumere decisioni non sulla base di sillogismi giudiziari perfetti, ove la premessa maggiore è data dalle norme costituzionali e la premessa minore dalla norma oggetto del giudizio, bensì dalla ponderazione di interessi che giustificano dall'esterno la decisione³¹. Come si vedrà, tale osservazione risulta di palmare evidenza in molte delle pronunce sui rapporti tra Stato e Regioni, che hanno abbandonato un approccio, coerente con il testo di revisione costituzionale, di rigida delimitazione delle competenze delineata dal legislatore di revisione per dotarsi di una congerie di strumenti fondati sul bilanciamento e sulla valutazione *case by case* degli interessi politico-territoriali sottesi alle norme impugnate. È stata così amplificata quella tendenza che, sotto la vigenza del precedente Titolo V, attraeva al giudizio

²⁹ Secondo la nota metafora di G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, p. 623.

³⁰ Cfr. il comunicato stampa n. 10 diramato a seguito della riunione del Consiglio dei Ministri del 17 luglio 2018, che ha deliberato di non impugnare ben 24 leggi regionali, aventi ad oggetto le discipline più disparate (dal bilancio all'agricoltura, passando per il pubblico impiego).

³¹ Sull'essenza del bilanciamento nella giurisprudenza costituzionale v. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 133 e ss., nonché A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. 2, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 185 e ss.

costituzionale le valutazioni circa eventuali violazioni della clausola dell'interesse nazionale.

Questa “polverizzazione” delle materie non ha solo dato origine a un giudizio dagli esiti difficilmente prevedibili, ma ha anche moltiplicato gli oneri procedurali a carico degli enti territoriali (e, in particolare, dello Stato), complicando le relazioni istituzionali tra i livelli di governo. Il presente lavoro non potrà esimersi da alcuni accenni sul merito della giurisprudenza costituzionale, non solo per trarre utili elementi per descrivere l'evoluzione del modello rispetto al prototipo originario, ma anche per verificare quali possano essere le strategie giurisprudenziali in grado di attenuare le attuali tendenze “sartoriali” nella definizione dei rapporti tra Stato e Regioni.

Una precisazione, infine, si impone sulla delimitazione dell'indagine condotta. L'ordinamento prevede particolari modalità di accesso disciplinate dagli statuti delle Regioni speciali e dalla relativa normativa di attuazione³². Si ritiene, tuttavia, che le particolari procedure di volta in volta previste non influenzino in misura significativa l'analisi del sindacato in via di principale. Se, infatti, il processo costituzionale non è che un aspetto specifico della giustizia costituzionale, lo studio della *struttura* del giudizio costituzionale non può prescindere dall'analisi della *funzione* che questo è chiamato a svolgere nel quadro delle attribuzioni della Corte e, più in generale, nel complessivo sistema istituzionale. In tal senso, poiché le particolarità procedurali appena accennate non sembrano alterare la finalità generale dell'oggetto del presente studio, ad esse si accennerà nei limiti della loro utilità alla generale ricostruzione del sindacato in via principale.

³² Si pensi, in particolare, a quanto previsto dall'art. 56 dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, che consente ai rappresentanti delle minoranze linguistiche l'impugnazione delle leggi regionali e provinciali lesive delle prerogative delle minoranze medesime, dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, che prevede una particolare modalità di controllo sull'adattamento dell'ordinamento regionale e provinciale ai limiti indicati dagli artt. 4 e 5 dello Statuto. Si pensi, ancora, alle particolari modalità di impugnazione delle leggi prevista dallo Statuto della Regione Sicilia, progressivamente ritagliato, fino al suo progressivo svuotamento, dalla giurisprudenza costituzionale. Sulle “specialità” del giudizio in via diretta si rinvia a G. SCALA, *Specialità del giudizio di legittimità costituzionale in via principale per le Regioni ad autonomia differenziata*, in F. ASTONE, P. FALZEA, A. MORELLI, F. SAIITA, L. VENTURA (a cura di), *La differenziazione dei riti processuali tra certezza ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2009, pp. 89 e ss.

Non sarà invece dedicata specifica attenzione al controllo di costituzionalità sugli statuti delle Regioni ordinarie, sia per la specificità dell'atto-fonte sottoposto al controllo, sia in ragione delle peculiarità normative (natura preventiva del ricorso, limite dell'armonia con la Costituzione, unidirezionalità dell'accesso) del giudizio, che hanno spinto parte della dottrina a conferirgli sostanziale autonomia concettuale³⁵. Peraltro, sebbene non possa escludersi che eventuali modifiche agli statuti possano "rispolverare" il controllo della Corte costituzionale, l'indagine intorno a simile giudizio ha una ricaduta pratica circoscritta o, meglio, "stagionale", avendo perso in parte rilievo una volta esauritasi la "stagione" degli statuti, al momento, cioè, della compiuta adozione delle carte statutarie ad opera delle Regioni.

³⁵ Cfr. le tesi di A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 2007, 29-30, pp. 415 e ss., secondo il quale il giudizio preventivo sugli statuti ordinari precluderebbe ad un controllo astratto e obiettivo, volto a garantire l'integrazione delle autonomie regionali entro l'ordine costituzionale, in quanto tale irriducibile alla vocazione concreta e soggettiva del comune giudizio in via principale.

CAPITOLO I

ORIGINE E MODELLI

SOMMARIO: 1. Un'originaria ambiguità. – 2. Nel laboratorio costituente: il ricorso governativo nel Progetto Ambrosini come atto preordinato all'esercizio di una funzione di controllo. Il Parlamento guardiano dell'interesse nazionale e la Corte custode della legalità costituzionale. – 3. Sindacato accentrato e ricorso diretto: le diffuse perplessità sull'introduzione del ricorso regionale. – 4. Il ripensamento dei Costituenti. Il ricorso regionale nella l. cost. n. 1 del 1948: atto di controllo o atto funzionale alla tutela delle competenze? – 5. Modellistica del giudizio in via principale: il regolamento di competenza come controversia giurisdizionale su interessi politico-territoriali. La funzione arbitrale della Corte costituzionale. – 6. Il sindacato in via principale come controllo, unitario e oggettivo, sull'atto (legislativo). L'asimmetria processuale tra Stato e Regioni. – 6.1. Tra astrattezza e neutralità. La Corte costituzionale come organo di controllo di "secondo grado" e i rapporti con il controllo parlamentare sul rispetto dell'interesse nazionale. – 7. Osservazioni conclusive.

1. *Un'originaria ambiguità*

La fondamentale ambiguità del giudizio in via di azione o, per dirla altrimenti, «il suo oscillare» senza posa tra «le “opposte sponde” del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi e della risoluzione dei conflitti di attribuzione» trova origine in Costituente¹. Sin dai lavori preparatori, infatti, questa attribuzione della

¹ Così G. VOLPE, *Art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 134-139. Garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, Zanichel-

Corte costituzionale non viene affrontata unitariamente. La discussione sul ricorso del Governo avrà luogo in seconda sottocommissione nell'ambito del dibattito intorno all'organizzazione regionale dello Stato.

L'impugnazione governativa sarà l'unica via di accesso prevista direttamente dalla Costituzione, collocata nel Titolo V a valle della procedura di controllo preventivo sulle delibere legislative regionali.

Di converso, il ricorso regionale, di cui si ha un semplice accenno nel confronto relativo ai controlli sugli atti regionali, riappare quale specifico mezzo di accesso nella generale discussione sulle attribuzioni del Giudice delle leggi. Stralciato a seguito dell'emendamento Arata, l'impugnazione regionale riappare fuori dal testo della Carta fondamentale, nella legge costituzionale n. 1 del 1948.

Come si vedrà nel prosieguo, i toni del dibattito costituente e la differente collocazione "topografica" dei due strumenti di impulso tradiscono i diversi significati che i Costituenti vi attribuiscono: l'uno, funzionale a garantire l'unitaria coerenza dell'ordinamento generale rispetto alle norme introdotte dai legislatori regionali; l'altro, strumentale a garantire il rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze legislative.

2. Nel laboratorio costituente: il ricorso governativo nel Progetto Ambrosini come atto preordinato all'esercizio di una funzione di controllo. Il Parlamento guardiano dell'interesse nazionale e la Corte custode della legalità costituzionale

Il dibattito sull'introduzione di un ricorso del Governo avverso le delibere legislative regionali va di pari passo con la discussione intorno alla potestà legislativa regionale. Nulla si dice di tale prerogativa governativa nel progetto licenziato dalla Commissione per la Ri-

li, 1981, p. 332. Dello stesso A. v. anche *L'accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale carattere, limiti prospettive di un modello*, Napoli, ESI, 2006, pp. 16 e ss.

forma della amministrazione, presieduta da Jemolo e istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri alla vigilia dei lavori della Costituente². In tale piano, la Regione è un ente autarchico di natura amministrativa, dotata di una mera potestà regolamentare sottoposta al potere di controllo ministeriale³.

Solo nel Progetto Ambrosini, elaborato dal c.d. “Comitato dei dieci” istituito in seno alla seconda sottocommissione e incaricato, a seguito dell’o.d.g. Piccioni (1° agosto 1946), di delineare un progetto sull’organizzazione territoriale della Repubblica⁴, l’impugnazione governativa trova specifica menzione⁵ quale rimedio alla riapprovazione, ad opera della Assemblea regionale, del disegno di legge regionale già oggetto di rinvio, e viene affiancato al ricorso al Parlamento per questioni di merito, attinenti alla violazione degli interessi nazionali. Disciplinato in una delle quattro varianti presentate dallo stesso Ambrosini all’art. 12 del Progetto⁶, il controllo di merito viene inserito stabilmente a seguito dei rilievi di Mortati⁷, Tosato⁸ e degli emendamenti Rossi-Calamandrei, Bozzi, e dello stesso Mortati⁹, tutti volti a sottolineare l’inopportunità di

² V. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione della sottocommissione “problema della regione”*, in Ministero per la Costituente, *Relazione all’Assemblea costituente*, Vol. II, *Autonomie locali*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946, pp. 163 e ss.

³ Art. 30 dello Progetto, riportato in *Relazione*, cit., p. 291.

⁴ Su tali vicende v. E. ROTELLI, *L’avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione italiana (1945-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 295 e ss., C. BUZZACCHI *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 219 e ss., nonché, se si vuole, C. CARUSO, *Consigli regionali e rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, 17/2016.

⁵ Art. 12 del Progetto, in calce al contributo di U. DE SIERVO, *Le regioni nelle prime proposte Ambrosini*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 1272-1273.

⁶ Particolarmente interessanti, ai fini di questa ricerca, sono la versione dell’art. 12 che riconosceva la competenza della Corte costituzionale a decidere sulle questioni inerenti la competenza legislativa, su ricorso dello Stato o della Regione e la variante che riconosceva all’Assemblea regionale di ricorrere avverso il veto governativo.

⁷ Cfr. seduta del 16 novembre 1946.

⁸ Seduta del 30 novembre 1946.

⁹ Presentati nella seduta del 30 novembre 1946 e volti ad affidare al Parlamento la verifica sul rispetto degli interessi nazionali, saranno approvati nella seduta del 4 dicembre 1946.

affidare a un organo giurisdizionale «valutazioni di convenienza [...] a meno di non volerne trasformare l'indole facendol[o] divenire politic[o]»¹⁰.

Potere di rinvio, controllo di merito affidato al Parlamento e controllo di legittimità ad opera della Corte costituzionale costituiscono i necessari contrappesi istituzionali alla potestà legislativa regionale, riflesso della concezione della Regione quale ente *politico*, preordinato cioè alla cura degli interessi generali della comunità territoriale di riferimento¹¹.

Tali rimedi erano spia della generale diffidenza nei confronti di una «novità assoluta per l'ordinamento italiano, quale l'attribuzione di potestà legislativa a soggetti esterni rispetto allo Stato-persona»¹²; lo stesso rinvio, nella logica dei Costituenti, doveva non solo riflettere la posizione di supremazia dello Stato sulle Regioni, ma anche esprimere un'esigenza di coordinamento tra soggetti comunque collocati in diversa posizione, quasi ad attenuare la separazione duale della distribuzione delle competenze legislative contenuta in quello che sarà l'art. 117 Cost.¹³

L'art. 12 del Progetto Ambrosini, relativo ai controlli sulla funzione legislativa regionale, è considerato, dallo stesso proponente, «il punto più importante e delicato di tutta la riforma». Il ricorso governativo innanzi alla Corte costituzionale risponde, nell'ottica

¹⁰ Così Mortati, nella seduta del 16 novembre 1946. Dello stesso tenore l'intervento di Tosato del 30 novembre 1946.

¹¹ Nel progetto licenziato dal Comitato dei dieci, le Regioni sono titolari di una sorta di competenza legislativa esclusiva (in alcune materie puntualmente enumerate), con i limiti della «armonia con la Costituzione e con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato e nel rispetto degli interessi nazionali» (art. 3 del Progetto). È questa una soluzione di compromesso tra gli orientamenti delle sinistre social-comuniste, condensati nel Progetto Lami Starnuti, che configura le regioni come enti di decentramento amministrativo (http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/00/02/02-lami_starnuti.htm) e le frange autonomiste della sinistra liberale, fautrici di un regionalismo politico (v. il Progetto Zuccarini, <http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/00/02/03-zuccarini.htm>)

¹² Così E. Rossi, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento preventivo delle leggi regionali*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1993, p. 21.

¹³ Sottolinea tale aspetto E. Rossi, *La legge controllata*, cit., pp. 19 e ss., pp. 26 e ss.

dei Costituenti, a una funzione distinta dalla *ratio* che ispira il ricorso al Parlamento nazionale, preordinato ad attivare un controllo di merito¹⁴: mentre la Corte costituzionale si sarebbe dovuta pronunciare su eventuali vizi di legittimità, all'Assemblea nazionale sarebbe stata devoluta la cognizione del contrasto con l'interesse nazionale, formula altamente indeterminata che rinvia a una verifica sull'opportunità dell'intervento regionale, perciò riservata all'apprezzamento del Parlamento. Sebbene il confine tra merito e legittimità sia tutt'altro che nitido, al Giudice delle leggi è assegnata una verifica ancorata alle norme costituzionali e quindi vincolata a un parametro giuridico, laddove il riferimento alla clausola degli interessi nazionali, per sua natura generale e indefinita, rimanda a una attività libera nel fine, legata agli orientamenti delle forze politiche. In tal senso, la Corte diviene depositaria dell'unità giuridica della Repubblica: ad essa spetta la risoluzione delle antinomie normative che pregiudicano la coerenza dell'ordinamento giuridico complessivo. All'Assemblea rappresentativa, invece, viene affidata la custodia dell'unità politica, la composizione dei conflitti di interessi politico-territoriali realizzata tramite la riconciliazione delle pretese regionali con il superiore interesse nazionale espresso e rappresentato dalle forze politiche presenti in Parlamento.

La congerie di controlli prefigurata dal Progetto Ambrosini giunge sostanzialmente intonsa all'approvazione in Assemblea plenaria, il 4 dicembre del 1947: in questa sede, peraltro, Ambrosini chiarisce che l'eccesso regionale di competenza, di cui alla lettera dell'art. 118 del Progetto complessivo¹⁵, non limita lo scrutinio del Giudice delle leggi ai soli vizi di competenza, ma include qualsiasi

¹⁴ V. Ambrosini, seduta della seconda sottocommissione del 16 novembre 1946.

¹⁵ Così l'art. 118 del progetto: «[i] disegni di legge approvati dal Consiglio regionale sono comunicati al Governo centrale, e promulgati trenta giorni dopo la comunicazione, salvo che il Governo non li rinvii al Consiglio regionale col rilievo che *eccedono la competenza* della Regione o contrastano con gli interessi nazionali o di altre Regioni. Ove il Consiglio regionale li approvi nuovamente a maggioranza assoluta dei suoi membri sono promulgati, ma non entrano ancora in vigore, se entro quindici giorni dalla comunicazione il Governo li impugna per incostituzionalità davanti alla Corte costituzionale o nel merito, per contrasto di interessi, davanti all'Assemblea Nazionale [...]».

ipotesi di contrasto con la Costituzione¹⁶.

La particolare collocazione del ricorso governativo svela la funzione che questo deve ricoprire agli occhi dei Costituenti. Se, infatti, il «controllo mediante richiesta di riesame»¹⁷ delle delibere legislative regionali è, anzitutto, volto ad armonizzare le scelte degli organi centrali e regionali¹⁸, attraverso una procedura dialogica e inevitabilmente politica, il ricorso giurisdizionale rappresenta l'*extrema ratio* di un procedimento diretto a coordinare la legislazione regionale nell'ordinamento generale della Repubblica. Nella rigida paratia che, in coerenza con la formazione culturale di gran parte dei giuristi della Costituente¹⁹, distingue il "politico" dall'ordine giuridico, lo *sein* dei rapporti sociali dal *sollen* delle prescrizioni, il ricorso statale traduceva in termini normativi l'imperativo della necessaria coerenza dell'ordinamento generale. L'obiettivo dell'azione diretta, dunque, non riposa nella tutela contromaggioritaria dei diritti, o nella salvaguardia delle competenze legislative statali²⁰, quanto nella necessità di garantire l'integrità dell'ordinamento complessivo.

Conferma di tale assunto può trovarsi nelle motivazioni che sostengono la reiezione delle proposte, avanzate da parte comunista, di affidare il ricorso di legittimità non solo al Governo ma anche alla Assemblea nazionale²¹. A tale riguardo, viene evidenziata non solo l'incongruenza di rendere l'Assemblea nazionale all'uno promotore

¹⁶ V. la replica di Ambrosini, nella seduta plenaria del 4 dicembre 1947, a Bertone, deputato democristiano.

¹⁷ In questi termini F. BENEVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, pp. 379 e ss.

¹⁸ G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 316.

¹⁹ Sullo iato, in Costituente, tra le avanzate culture politiche e la tradizionale cultura giuridica di matrice liberale v. (con specifico riferimento alle libertà costituzionali), A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali, art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 61. Per un'opinione in parte diversa, diretta a cogliere i profili di innovazione giuridica poi codificati nella Carta costituzionale, P. CARETTI, D. SORACE, «*Tecnica*» e «*politica*» nel contributo dei giuristi al dibattito costituente, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, I: Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 21 e ss.

²⁰ G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 317.

²¹ V. in particolare le argomentazioni di Nobili e Laconi, in seconda sotto-commissione, 3 dicembre 1946.

del ricorso e “giudice” degli interessi nazionali²², ma anche l’inopportunità di vincolare il Parlamento alla perentorietà di un termine di impugnazione. Il ricorso governativo, dunque, è concepito, se non come attività vincolata, quanto meno come *funzione impermeabile a valutazioni di opportunità*, priva, perciò, di quella libertà nei fini tipica della decisione politica.

3. *Sindacato accentrato e ricorso diretto: le diffuse perplessità sull'introduzione del ricorso regionale*

Sulla introduzione dell’impugnazione regionale serpeggiano, tra i Costituenti, diffuse perplessità.

Vero è che nella relazione conclusiva della Commissione Forti sul sindacato di costituzionalità della legge, la proponibilità del ricorso – nell’ambito del sindacato accentrato²³ – da parte di ciascun consiglio regionale viene affiancata all’azione del singolo *uti civis*, depositario «dell’interesse pubblico al rispetto e all’attuazione dei principi e delle norme costituzionali»²⁴. Il cenno all’impugnativa regionale sembra però essere conseguenza dell’introduzione del sindacato accentrato di giustizia costituzionale. L’istituzione di un tribunale *ad hoc*, prefigurata dalla proposta congiunta Leone-Calamandrei, superate le divergenze dei progetti originari²⁵, rappresenta non solo l’unica soluzione capace di convogliare il consenso dei social-co-

²² Rossi e Mortati, seconda sottocommissione, seduta del 3 dicembre 1946.

²³ Soffermatasi sulle differenze tra sindacato accentrato e del giudizio diffuso, la relazione propende per il primo, anche per i timori del *gouvernement des juges* che la letteratura dell’epoca associava al *judicial review of legislation*. Sul punto G. Repetto, *Il canone*, cit., p. 153.

²⁴ Cfr. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione della sottocommissione “problemi costituzionali”*, in Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, Vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946, p. 66.

²⁵ Le differenze attengono ai modi di accesso, agli effetti delle decisioni, alla composizione dell’organo. I tre progetti (a firma di Calamandrei, Leone, e Patricolo) sono reperibili in M. BATTAGLINI, M. MININI, *Manuale legislativo della Corte costituzionale. Con i lavori preparatori, la giurisprudenza e note di richiamo*, Padova, CEDAM, 1957, pp. 61 e ss.

munisti i quali, scettici sull'introduzione del controllo di costituzionalità (ancorché ad esso non radicalmente contrari)²⁶, insistono con vigore sulla composizione "democratica" dell'organo²⁷, ma anche il solo convegno in grado conciliare la natura programmatica della Costituzione – la quale affidava alle forze politiche e, per esse, al legislatore l'inveramento dei suoi principi – con le esigenze di conservazione del nuovo ordine costituzionale.

Il controllo diffuso si accompagna, tra i Costituenti che ne sostengono la percorribilità, all'idea di una Costituzione-garanzia, apartitica e a bassa tensione assiologia²⁸, che magari raccogliesse le dichiarazioni programmatiche in un Preambolo privo di efficacia

²⁶ Favorevoli all'istituzione sono tutte le forze politiche, ad eccezione dei vetero-liberali (sulle divisioni interne al Partito liberale, v. G. D'ORAZIO, *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1981, pp. 108 e ss.) e dei social-comunisti. Togliatti, secondo una impostazione che troverà eco negli interventi di Laconi in seconda sottocommissione, dichiara, nel *Rapporto al V Congresso nazionale del Partito comunista italiano*, in ID., *Opere*, vol. V, Roma, Editori Riuniti, 1984, p. 207, che le garanzie «reali» della difesa della democrazia vanno cercate «in un'altra direzione». Lo scetticismo sull'istituzione della Corte costituzionale viene riaffermato negli interventi che Nenni e Togliatti fecero in Assemblea plenaria, rispettivamente il 10 e l'11 marzo 1947. Sulle oscillazioni della sinistra marxista, stretta tra «ortodossia» teorica, non contemplante, dal punto di visto politico-ideologico, il controllo di costituzionalità, ed «empirismo» pratico, che di converso la spinge, dopo la svolta di Salerno, ad accettare il gioco della democrazia rappresentativa e delle sue garanzie, v. G. D'ORAZIO, *La genesi*, cit., pp. 125 e ss.

²⁷ La questione sulle modalità di composizione della Corte è pregiudiziale alla sua stessa istituzione: v. l'intervento di Laconi del 14 gennaio 1947, in seconda sottocommissione. Il progetto della Commissione stabilirà, come noto, la generale elezione dei membri della Corte da parte del parlamento, pur nell'ambito di liste di candidati fornite dalle magistrature ordinaria ed amministrativa, del Consiglio superiore forense, e dei professori ordinari di discipline giuridiche nelle Università. La disposizione muta a seguito dell'emendamento Conti, approvato il 2 dicembre del 1947, che porta all'attuale art. 135 Cost. Sono note le reazioni di Laconi all'emendamento: nella seduta dell'Assemblea plenaria del 28 novembre, il deputato comunista chiede di rinviare la votazione per evitare che sia approvato un «atto letale per la democrazia italiana». Sono dunque respinte le proposte di Lami Starnuti e dello stesso Laconi che mirano a reintrodurre nuovamente l'unitaria designazione da parte delle assemblee elettive. Sul punto v. anche C. TRIPODINA, *Immaginare un giudice nuovo. La Corte costituzionale, i suoi strumenti, i suoi limiti. Immaginare la Repubblica*, cit., pp. 304 e ss.

²⁸ V., ad esempio, l'intervento del liberale Lucifero, nella discussione generale del 4 marzo 1947.

normativa (come da proposta azionista²⁹). Caduta senza particolari rimpianti questa opzione, “politicalità” dei principi costituzionali e programmaticità della Costituzione richiedono l’istituzione di un organo *ad hoc*, dotato di una sensibilità istituzionale tale da evitare ostacoli all’attuazione, ad opera delle forze politiche, dei valori costituzionali³⁰.

Dietro alla scelta per il sindacato accentrato vi sono anche ragioni connesse alla tattica politica – affidata a formule tanto icastiche quanto vaghe (ad esempio, la nota «democrazia progressiva» di togliattiana memoria³¹) – e alle tradizioni giuridico-culturali di buona parte dei Costituenti, comunque cresciuti, nonostante la temperie fascista, nel mito della legge come atto *irréprochable*³².

Serpeggia poi, tra i Costituenti, la contingente preoccupazione, non infondata alla luce della giurisprudenza della Cassazione vigente la VII disposizione transitoria³³, di affidare il *judicial review* ad un potere giudiziario ancora molto legato, per formazione tecnica ed

²⁹ V. l’intervento di Calamandrei, nella seduta plenaria della Commissione dei settantacinque, il 25 ottobre 1946, secondo un approccio sostanzialmente condiviso dai liberali e dai sottoscrittori dell’o.d.g. Bozzi sulla necessaria “essenzialità” del testo costituzionale.

³⁰ Cfr. l’oramai classica ricostruzione offerta da C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi: le ideologie del Costituente*, Napoli, 2014, pp. 196 e 197. Sul significato di attuazione costituzionale, concetto che acquista un particolare significato all’indomani della Costituzione, ma che oggi ha perso parte del suo rilievo giuridico v. R. BIN, *Cos’è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 33. Se si vuole, anche C. CARUSO, S. ROSSI, *Settant’anni di Costituzione repubblicana. Un’introduzione*, in *Immaginare la Repubblica*, cit., pp. 30-31.

³¹ Riferimenti in P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975, p. 104.

³² Tale posizione giuridico-culturale era cara alle sinistre, come rileva C. MEZZANOTTE, *Il giudizio*, cit., p. 192, ma non era ovviamente estranea alla formazione dei Costituenti di estrazione vetero-liberale.

³³ Sono note le vicende, legate alla distinzione tra norme costituzionali programmatiche e norme di principio, e alla carenza di precettività delle prime rispetto alle seconde, distinzione superata dalla prima sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 1 del 1956). Si rinvia al classico lavoro di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 27 e ss., a S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 115 e ss. e a M. BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano, 1997, pp. 183 e ss.

orientamenti culturali, al passato regime³⁴. A ragione, dunque, è stato affermato che il controllo diffuso «non v[iene] neanche in discussione in Assemblea», tanto sono lontani i Costituenti dai presupposti teorici e, soprattutto, dai fini pratici di quel modello³⁵.

In ogni caso, quali che siano le ragioni della sua istituzione, il sindacato accentrato porta con sé non solo il «privilegio del legislatore» e i suoi corollari – specialità del procedimento di costituzionalità e obbligatorietà della legge fino alla dichiarazione di illegittimità costituzionale³⁶ – ma anche il ricorso diretto, che nella prima proposta Leone è affidato, tra gli altri, anche al “Capo dell’esecutivo regionale”³⁷, poi confluito, in base all’art. 6 del Progetto congiunto Leone-Calamandrei, nel «chiunque» titolare dell’azione diretta per l’accertamento dell’incostituzionalità della legge³⁸. Solo nel progetto Calamandrei il giudizio di legittimità coinvolgente Stato e Regioni ripiega su un vago, e dai contorni indefiniti, conflitto di attribuzioni legislative³⁹.

Nei progetti relativi alla giustizia costituzionale, la previsione

³⁴ Riferimenti in C. MEZZANOTTE, *Il giudizio*, cit., pp. 207 e ss.

³⁵ C. MORTATI, *La Corte costituzionale e i presupposti della sua vitalità* (1949), in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 682-683. È così respinto a stragrande maggioranza l'emendamento Nitti, presentato in seduta plenaria il 28 novembre 1947, che affida la cognizione di una sorta di ricorso in via incidentale alle Sezioni unite della Corte di Cassazione. Nello stesso senso, pur problematicamente, S. VOLTERRA, *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni, con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit., pp. 227 e ss.

³⁶ Sul punto G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 568-569.

³⁷ Cfr. l'art. 2, n. 4 della proposta Leone, in M. BATTAGLINI, M. MININI, *Manuale legislativo*, cit., p. 76.

³⁸ Mentre l'art. 5 del Progetto disciplina l'accesso in via incidentale, l'art. 6 dispone che «[c]hiunque, entro il termine di un anno, può impugnare una legge avanti la Corte per incostituzionalità. Una domanda di incostituzionalità respinta non può essere più riproposta». Cfr. M. BATTAGLINI, M. MININI, *Manuale*, cit., p. 88.

³⁹ Nella proposta di Calamandrei la Corte costituzionale ha il compito di giudicare dei «conflitti di competenza legislativa tra lo Stato e le regioni» e i «conflitti di attribuzioni tra i diversi poteri» (art. 35). La relazione di Leone invece distingue tra «un conflitto tra norme costituzionali e norme ordinarie generali o regionali (sul presupposto di un potere legislativo delle regioni possiamo distinguere le norme, sia pure con terminologia provvisoria e pertanto impropria, in norme generali

del ricorso regionale si accavalla alle prospettive dell'accesso diretto, strumento di garanzia della costituzionalità generale dell'ordinamento legislativo. L'azione regionale riappare quando il Comitato di redazione procede alla rielaborazione del progetto della Commissione dei 75, reintroducendo, al posto del *quavis de populo* titolare dell'azione di incostituzionalità, soggetti istituzionali a legittimazione predeterminata, tra i quali è annoverato anche il consiglio regionale. L'art. 128 del Progetto di Costituzione stabilisce, accanto all'accesso in via incidentale disciplinato dal primo comma, che la dichiarazione d'incostituzionalità può essere promossa «in via principale dal Governo, da cinquanta deputati, da un consiglio regionale, da non meno di diecimila elettori o da altro ente ed organo a ciò autorizzato dalla legge sulla Corte costituzionale»⁴⁰.

Cambia la titolarità dell'azione, non certo la finalità dello strumento processuale, semplice *occasio iuris* per consentire alla Corte la reintegrazione dell'ordine costituzionale violato. In tal senso, la tutela delle competenze garantite dalla Costituzione alla Regione viene assorbita dalla necessità oggettiva di controllare la legge dello Stato in vista della garanzia della Costituzione.

La Regione “controllore” della legge dello Stato e “portiere” della Corte Costituzionale sembrano quasi “refusi” dovuti all'introduzione del sindacato accentrato. Quando infatti viene affrontato il tema dell'impugnazione regionale le resistenze a una simile previsione sono diffuse e trasversali.

In seconda sottocommissione, infatti, l'emendamento volto ad affiancare al ricorso statale un'azione regionale, presentato dal democristiano Mannironi nell'ambito di un articolo 12 *bis* al progetto Ambrosini, così da riconoscere un «diritto di impugnativa» alla Regione avverso le leggi nazionali «lesive dei diritti costituzionali della stessa Regione» e, contestualmente, un potere, in capo alla Corte costituzionale, di sospensione dell'efficacia della legge impugnata⁴¹, viene ritirato per le obiezioni che incontra da parte di tutti i grup-

e norme regionali)» e «un conflitto tra norme ordinarie generali e norme ordinarie regionali».

⁴⁰ Art. 128, secondo comma, del Progetto presentato all'Assemblea Plenaria.

⁴¹ Seconda sottocommissione, seduta del 4 dicembre 1946.

pi (persino dallo stesso gruppo di appartenenza del proponente⁴²); emblematiche, in particolare, le osservazioni dei comunisti che, per bocca di Laconi, osteggiano un emendamento capace di realizzare «una specie di parità tra la Regione e lo Stato [...] completamente fuori luogo».

Tale osservazione è sintomo della generale diffidenza che, sino alla fuoriuscita dal governo di unità nazionale nel giugno del 1947 e, soprattutto, alla sconfitta alle elezioni politiche del 1948⁴³, i social-comunisti nutrono nei confronti delle Regioni, considerate possibili ostacoli al profondo processo di riforma sociale di cui i partiti di ispirazione marxista erano fautori.

Le perplessità circa l'impugnativa regionale riemergono allorché l'emendamento Rossi e Calamandrei tenta di introdurre, sempre in seconda sottocommissione, il ricorso regionale avverso le delibere legislative di altre Regioni⁴⁴. Quasi a voler evitare di affrontare il problema, più di una voce sottolinea come simile previsione non sia da collocare nell'art. 12 del Progetto Ambrosini: il ricorso della Regione va previsto, piuttosto, nella parte relativa alla giustizia costituzionale, accanto alla impugnazione «attribuita agli altri soggetti legittimati ad agire autonomamente in caso di incostituzionalità di una legge»⁴⁵.

D'altronde, quando l'art. 128 del Progetto approda in Assemblée plenaria – norma generale che, come detto, annovera il consiglio regionale tra i titolari del potere di impugnazione – i Costituenti tentano di circoscrivere l'impugnativa regionale attraverso l'apposizione di condizioni che rendano più gravoso il ricorso: così, ad esempio, il socialista Targetti propone di attribuire l'azione ad almeno cinque consigli regionali; in senso analogo, il democristiano

⁴² Cappi ritiene l'emendamento superfluo, «dal momento che vi è un'Alta Corte Costituzionale alla quale tutti possono ricorrere, comprese le Regioni».

⁴³ Emblematiche le considerazioni di Laconi il 12 giugno 1947, in Plenaria. Sul rovesciamento delle posizioni tra democristiani e social-comunisti dopo le elezioni del 1948, dovuta alla necessità, per questi ultimi, di recuperare in periferia lo spazio politico perso al centro, cfr. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Ann. VIII, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 318-319.

⁴⁴ Prospettato nella seduta del 30 novembre 1946.

⁴⁵ Così Mortati, ma nello stesso senso Ambrosini, seduta del 3 dicembre 1946.

Bertone sottolinea l'incongruenza di riconoscere l'azione diretta alla singola Regione, data la natura dell'atto oggetto del controllo (la legge statale), capace di riflettere l'interesse generale della comunità nazionale. Si sarebbe dovuto assegnare, piuttosto, l'azione ad almeno tre Consigli regionali – in caso di legge con portata generale – o alla sola Regione destinataria della legge impugnata⁴⁶.

Sono queste le prove generali dell'emendamento Mortati, volto a restringere il ricorso diretto a chiunque ritenesse «direttamente leso dalla norma un suo diritto o interesse legittimo, e, [...] senza questo interesse, [al] Governo o [a] un decimo dei membri di ciascuna Camera»⁴⁷.

La proposta Mortati lascia impregiudicata la questione circa la riferibilità del “chiunque” all'ente regionale⁴⁸ ma di certo affianca, all'azione astratta riconosciuta al Governo e a una frazione del corpo elettorale, un ricorso concreto, legato alla titolarità di una situazione giuridica soggettiva e, dunque, all'interesse a ricorrere di un terzo soggetto che diventa, a tutti gli effetti, parte di un rapporto processuale.

L'emendamento è accolto con freddezza dall'Assemblea, soprattutto per una sua presunta estemporaneità rispetto al testo dell'art. 128 del Progetto, cristallizzato ormai da diversi mesi⁴⁹. Le obiezioni di Laconi alla proposta Mortati (e di Gullo rispetto all'accesso in via incidentale, previsto dal comma primo dell'articolo 128) è spia del generale sfavore con cui le sinistre valutano un controllo promosso direttamente o indirettamente dal privato, *uti singuli*, sugli atti dell'assemblea rappresentativa. Culturalmente sensibili a un certo assemblearismo di matrice giacobina, le sinistre non vedono di buon occhio questa ipotesi “eversiva”, finalizzata a “mettere sotto processo” la legge, «forma di transazione tra [la] giustizia ideale, che è irraggiungibile, e quella giustizia che è possibile raggiungere nel tempo e nell'ambiente in cui viviamo»⁵⁰.

⁴⁶ Assemblea plenaria, seduta del 29 novembre 1947.

⁴⁷ Assemblea plenaria, seduta del 2 dicembre 1947.

⁴⁸ Per la tesi affermativa, G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 326.

⁴⁹ V. in particolare la reazione di Ruini, in qualità di Presidente della Commissione dei 75.

⁵⁰ Gullo, seduta dell'Assemblea Plenaria del 2 dicembre 1947.

Solo l'approvazione della proposta del socialista Arata, vero e proprio rinvio tattico approvato inaspettatamente al termine di una convulsa giornata di lavori⁵¹ anche grazie alle numerose assenze tra i banchi dei liberali e dei democratico-cristiani, chiude, almeno temporaneamente, la questione.

L'emendamento affida alla legge ordinaria i «modi e i termini per i giudizi di incostituzionalità delle leggi». È questa una vittoria per le sinistre che, sconfitte sulla composizione "democratica" della Corte e poco convinte sulle modalità di accesso, rimandano le scelte essenziali sul funzionamento del Giudice delle leggi alla prima assemblea repubblicana. Il giudizio di costituzionalità viene così ridotto a «guscio vuoto che il Parlamento avrebbe potuto riempire a piacimento, plasmandone praticamente *ex novo* struttura, fini, e natura»⁵².

La votazione favorevole alla proposta Arata rappresenta anche un sintomo, più generale, della situazione in cui versa l'Assemblea costituente, incapace ormai di operare una vera sintesi politica sulle questioni istituzionali fondamentali⁵³, ostaggio dei veti e delle reciproche diffidenze, in un clima irrigidito dal contesto internazionale e dalla competizione tra i partiti in vista delle prime elezioni repubblicane⁵⁴.

Solo al momento della votazione finale, il 22 dicembre 1947, su proposta del Comitato di redazione, l'Assemblea costituente rettifica almeno in parte il testo della disposizione risultante dal menzionato emendamento, introducendo la riserva di legge costituzionale e

⁵¹ Non è un caso che Moro, nei giorni immediatamente successivi (sedute del 3 e del 4 dicembre) chieda di demandare al Comitato di redazione la revisione della disposizione, a suo dire per l'evidente contraddittorietà della votazione con le deliberazioni immediatamente precedenti (in particolare, con la reiezione dell'emendamento Gullo volto ad eliminare l'accesso in via incidentale prevista dalla prima parte dell'art. 128 del Progetto).

⁵² G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 327.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ Sull'irrigidimento delle posizioni dei Costituenti all'indomani del viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti nel gennaio del 1947 e sulla conseguente uscita dei social-comunisti dal governo di unità nazionale nel giugno successivo v. A. BARBERA, *Costituzione*, cit., pp. 302-303 (con particolare riferimento alla genesi della forma di governo), nonché, se si vuole, C. CARUSO, S. ROSSI, *Settant'anni di Costituzione repubblicana*, cit., pp. 21 e ss.

impegnando, su richiesta di Moro, l'Assemblea costituente in regime di *prorogatio*, ad adottare «le condizioni, le forme e i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale»⁵⁵.

4. *Il ripensamento dei Costituenti. Il ricorso regionale nella l. cost. n. 1 del 1948: atto di controllo o atto funzionale alla tutela delle competenze?*

Il tema dell'accesso alla Corte costituzionale e, dunque, del ricorso diretto, cancellato dall'emendamento Arata, riapparirà, entrata in vigore la Costituzione, nel corso del dibattito su quella che sarà la legge costituzionale n. 1 del 1948. La discussione ha inizio il 28 gennaio 1948 con la presentazione, in Plenaria, di un disegno di legge costituzionale di origine governativa.

Tale testo, composto di soli tre articoli, disciplina l'accesso in via incidentale ma nulla prevede riguardo all'impugnazione regionale⁵⁶. Trasmesso lo stesso giorno al Comitato di redazione presso la Commissione dei 75, il successivo 30 gennaio, a mezzo del relatore Mortati, il Comitato consegnerà un progetto alternativo, identico al disegno governativo se non per due nuove disposizioni, contenute nell'articolo 2, che consentono l'ingresso diretto delle Regioni a Corte avverso le leggi statali o di altra Regione⁵⁷. In particolare, l'art. 2 del progetto della Commissione stabilisce, al primo comma che, qualora una Regione ritenga una legge o un atto avente forza di legge della Repubblica illegittimo, in quanto invasivo della «sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione», può, «con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte, nel termine di 60 giorni dalla pubblicazione [...]». Il secondo comma del medesimo

⁵⁵ Ruini, a nome del Comitato, si presenta, nella seduta del 22 dicembre, con due proposte, la prima riecheggia l'emendamento Mortati sopra citato, la seconda, che sarà poi quella approvata, rinvia alla legge costituzionale.

⁵⁶ Reperibile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/68nc.pdf.

⁵⁷ Reperibile in http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/68Anc.pdf.

articolo invece concerne l'impugnazione della Regione avverso la legge di altra Regione, che ritenga «lesa da tale legge la propria competenza». L'azione deve essere proposta «su deliberazione della Giunta regionale, entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge».

Vi è, dunque, un ripensamento rispetto alla generale diffidenza che aveva accolto l'emendamento Mannironi in seconda sottocommissione, ripensamento forse dovuto all'accettazione dell'articolazione regionale della Repubblica, che tuttavia non scioglie le ambiguità circa l'inquadramento della impugnativa.

Il confronto tra i due progetti avviene nella seduta pomeridiana del 31 gennaio, ed è un confronto non solo sui testi, ma anche sul generale inquadramento del ricorso regionale da parte dei Costituenti.

In tal senso, il Ministro della Giustizia Grassi, relatore in Assemblea sul testo del Governo, pur rimettendosi all'Assemblea per la scelta finale⁵⁸, afferma che la questione promossa dalla Regione sottintende esclusivamente una «questione di competenza, ossia di attribuzione; questione che può sorgere non solo nel campo dell'attività amministrativa, fra amministrazione e potere giudiziario, ma [anche] dell'attività legislativa»⁵⁹. Diversa la funzione controversa, ma identica la domanda sottoposta alla Corte: non un quesito sulla legittimità costituzionale della legge, ma un vero e proprio «conflitto di attribuzione»⁶⁰. Propone quindi due emendamenti, poi accolti, sul testo presentato dal Comitato: l'eliminazione dell'inciso relativo alla illegittimità dell'atto impugnato e l'abbreviazione, a soli 30 giorni, del termine per l'impugnazione, per non sottoporre a una perdurante incertezza l'efficacia della legge statale⁶¹.

Il ricorso regionale è quindi percepito come atto prodromico all'instaurazione di un giudizio per conflitto di competenza. L'oggetto del ricorso non sarebbe la verifica della costituzionalità della norma, ma la rivendicazione della competenza degli enti in cui la Repubblica viene ripartita. L'impugnazione regionale è la proiezione processuale del "diritto" alla competenza legislativa, situazione soggettiva a titolarità istituzionale da conformare secondo i principi

⁵⁸ *Atti Ass. Cost.*, p. 4334.

⁵⁹ *Ivi*, p. 4335.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ivi*, pp. 4340 e 4341.

fondamentali della legislazione statale, come stabilito dall'art. 117 della Costituzione.

Lo stesso Grassi, tuttavia, non porta il ragionamento ad estreme conseguenze. Nonostante l'assimilazione del giudizio di legittimità al conflitto di attribuzione, il ricorso regionale non è lo strumento processuale per far valere una posizione sostanziale, un «interesse legittimo» regionale, ma presuppone, piuttosto, «un interesse obiettivo» di natura pubblica⁶². Inoltre, di fronte alla richiesta, proveniente da Mastino e Lussu, di allargare, nei giudizi sulla legge dello Stato promossi dalla Regione, la composizione del collegio con un rappresentante della Regione nominato dalla Giunta regionale⁶³ – secondo una formula che riecheggia un precedente emendamento Perassi avanzato durante i lavori sulla Costituzione⁶⁴ – esprime parere contrario. È questa una proposta «offensiva» per la Corte costituzionale, «organo al di sopra delle Regioni e dello stesso Stato». Il Giudice delle leggi non svolge una funzione assimilabile a quella di una «Corte arbitrale»; essa è invece un «organo superiore» di controllo, che realizza il suo compito «nell'interesse obiettivo della Costituzione»⁶⁵.

Da premesse diverse parte invece il ragionamento di Mortati: alla richiesta di eliminare il ricorso di legittimità, sulla base della considerazione che la Regione avrebbe comunque potuto opporsi attraverso una azione politica, così evitando possibili ostruzionismi nei confronti della legge statale⁶⁶, il costituzionalista reagisce chiarendo il significato del ricorso regionale. La Regione, persona giuridica titolare di diritti e interessi, potrebbe tutelare le proprie situazioni giuridiche di vantaggio in via di eccezione, come ogni altro «soggetto di diritto privato e pubblico»⁶⁷. Accanto a tale possibilità, è da riconoscere anche un'azione diretta, sia per esigenze di pari trattamento rispetto agli enti ad autonomia speciale, che nei rispettivi sta-

⁶² Ivi, p. 4334.

⁶³ Ivi, p. 4339.

⁶⁴ V. seduta pomeridiana dell'Assemblea plenaria del 29 novembre 1947.

⁶⁵ *Atti*, cit., p. 4340.

⁶⁶ Proposta di Targetti, ivi, p. 4340.

⁶⁷ Mortati, ivi, p. 4340.

tuti vanno annoverando simile potere⁶⁸, sia per vedere rapidamente risolta la «*controversia sulla costituzionalità della legge*, evitando che duri uno stato di incertezza, nocivo alla sicurezza e alla stabilità dei rapporti giuridici» (corsivo aggiunto)⁶⁹.

Secondo questa prospettiva, dunque, il ricorso della Regione avrebbe di mira l'instaurazione di un controllo sulla legittimità dell'atto impugnato, piuttosto che l'accertamento di un presunto "diritto" alla competenza, in sintonia, sul punto, con quanto sostenuto dal Ministro Grassi.

Certo, la formulazione letterale di quello che sarà l'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948 circoscrive la finalità del ricorso regionale alla «invasione» della sfera di competenza della Regione. Dato l'oggetto della questione, però, la pretesa titolarità della competenza o, meglio, *l'affermazione della propria competenza* rappresenta pur sempre la via per dimostrare l'incostituzionalità della legge. Il ricorso regionale, nella prospettiva di Mortati poi codificata dalla disposizione, è un atto di impulso finalizzato ad ottenere una pronuncia sulla legittimità dell'atto e non sulla spettanza della competenza. Da una lettura complessiva dei lavori preparatori sembrerebbe escludersi l'assimilazione dell'azione regionale al ricorso statale: questo, infatti, viene previsto direttamente in Costituzione, nel Titolo V, all'esito di un procedimento di controllo sulla legge regionale; la seconda, invece, inserita nella l. cost. n. 1 del 1948, in virtù di una formulazione normativa che sembra accogliere le perplessità espresse dai Costituenti circa la possibilità di sottoporre la legge dello Stato a forme di controllo analoghe a quelle cui è sottoposta la legge regionale.

Nel complesso, dai lavori preparatori emerge come ricorso statale e ricorso regionale rispondano ad una *ratio* simile, ancorché non identica: il primo è finalizzato ad instaurare un giudizio che mantenga, attraverso un controllo obiettivo di legittimità, l'unità giuridica della Repubblica e la coerenza dell'ordinamento complessivo; il secondo

⁶⁸ Lo Statuto siciliano (d.lgs. n. 455 del 1946, poi confluito nella l. cost. n. 2 del 1946) già stabiliva l'impugnazione, ad opera del Presidente della Regione, dinanzi all'Alta Corte siciliana, ma previsioni simili, rivolte ad ammettere l'impugnativa alla Corte costituzionale, saranno previsti nelle l. cost. nn. 3, 4, 5 del 1948 (relative, rispettivamente, a Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige).

⁶⁹ *Ibidem*.

deve invece servire ad impugnare la legge statale lesiva dell'autonomia regionale, in quanto tale *oggettivamente* viziata perché adottata in spregio della ripartizione costituzionale delle competenze.

La diversità di *rationes* riflette l'esigenza di riaffermare i principi che ispirano l'integrazione territoriale dei livelli di governo⁷⁰: da un lato unità e indivisibilità della Repubblica, dall'altro autonomia e pluralismo legislativo. Il giudizio in via principale rappresenta, nell'ottica dei Costituenti, la sintesi dialettica di tali principi, nella prospettiva di assicurare la supremazia della Costituzione e del nuovo ordine politico-costituzionale⁷¹.

D'altronde, la particolare precomprensione del sindacato in via principale emerge, per così dire *a contrario*, dalla configurazione del conflitto intersoggettivo su atti diversi dalla legge: inserito, a fianco al conflitto tra poteri, *ex abrupto* dal Comitato di redazione durante il coordinamento dei testi pervenuti dalle Sottocommissioni⁷², tale attribuzione è figlia della posizione costituzionalmente garantita della Regione⁷³. Come la distribuzione orizzontale dei poteri ha reso necessaria la previsione del conflitto interorganico, così la ripartizione verticale delle competenze richiede l'introduzione del conflitto tra enti, quale giudizio residuale e di chiusura, in funzione di garanzia del pluralismo territoriale della Repubblica, secondo una logica

⁷⁰ In tal senso S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 13.

⁷¹ A parere di G. GROTANELLI DE' SANTI, *Il conflitto di attribuzione tra lo stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 137 e ss., il conflitto intersoggettivo avrebbe di mira la ripartizione della sfera di competenza tra Stato e Regioni, laddove il giudizio in via principale mira a valutare la legittimità astratta e, dunque la validità, dell'atto legislativo. Nello stesso senso, G. VOLPE, *Art. 157*, cit., p. 371, il quale sottolinea come il conflitto tra enti avrebbe di mira la risoluzione di concrete controversie costituzionali. La diversa vocazione delle due attribuzioni ha portato parte della dottrina a ritenere come, in Costituente, sia prevalsa l'idea di una sostanziale parità delle armi di Stato e Regioni nell'ambito dei conflitti intersoggettivi, parità invece smentita dall'art. 127 Cost.: così S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 48. Ritene che il sindacato in via principale, come delineato in Costituente, assuma le sembianze di un «conflitto legislativo di competenza», sebbene temperato dalla preminenza del ricorso statale, A. PERTICI, *Giudizio in via d'azione*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg., vol. V, Torino, UTET, 2012, pp. 409-410.

⁷² Riferimenti in G. Volpe, *Art. 157*, cit., p. 368, e S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 44.

⁷³ V. l'intervento di Mortati nella seduta antimeridiana del 28 novembre 1947, in *Assemblea plenaria*.

non del tutto sovrapponibile al particolarissimo giudizio sull'atto legislativo (statale o regionale) innescato dai ricorsi principali⁷⁴.

La conferma dell'irriducibilità del giudizio in via di azione al conflitto intersoggettivo viene dai lavori preparatori della legge n. 87 del 1953⁷⁵ e, soprattutto, dal tenore letterale dell'art. 39, ove si definisce il conflitto intersoggettivo come un «regolamento di competenza» tra Stato e Regione «interessata». A prendere sul serio la lettera della disposizione, l'oggetto della controversia deve attenersi, in tali casi, alla delimitazione delle sfere di competenze, da cui derivano le valutazioni intorno alla legittimità dell'atto invasivo⁷⁶. Mentre, dunque, il conflitto intersoggettivo è finalizzato, anzitutto, alla delimitazione delle attribuzioni e solo secondariamente all'esame della validità dell'atto, la logica del giudizio in via di azione è inversa, attenendo, in prima battuta, alla verifica di congruità della delibera legislativa regionale con l'ordinamento giuridico complessivo e solo secondariamente alla valutazione del rispetto della ripartizione costituzionale delle competenze⁷⁷.

La vocazione del sindacato in via principale si coglie, per con-

⁷⁴ Emblematica, a riguardo, la relazione di Patricolo alla Seconda commissione sui compiti della Corte costituzionale. Viene riconosciuta, accanto alla competenza a conoscere dei conflitti tra «Capo dello Stato e uno dei Poteri dello Stato», tra «i Poteri dello Stato tra di loro», la cognizione sui conflitti tra «i Poteri dello Stato e le Regioni». Insiste sulla natura unitaria dei conflitti di attribuzione G. Volpe, *Art. 137*, cit., p. 371. Più cauto S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 47, secondo il quale dietro alle scelte intorno alla concezione unitaria del conflitto si cela il dilemma circa la posizione della Regione nell'ordinamento costituzionale.

⁷⁵ V. M. BATTAGLINI, M. MININI, *Codice*, cit., pp. 256-257; nel senso di trarre una nozione unitaria del conflitto di attribuzione dalle disposizioni della l. n. 87 del 1953 e dall'attenuarsi della rigida distinzione tra principio di divisione dei poteri e principio di autonomia/decentramento, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., pp. 14 e ss.

⁷⁶ Secondo S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti*, cit., pp. 62-65, tale dizione rievocerebbe il sindacato del giudice amministrativo per vizio di competenza. Tale "amministrativizzazione" del conflitto intersoggettivo sarebbe derivata da un pregiudizio anti-regionalista dell'allora maggioranza di governo.

⁷⁷ In questi termini, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione*, cit., p. 144. Per la tesi del conflitto intersoggettivo quale giudizio sulla spettanza del potere e solo conseguenzialmente della validità dell'atto, anche A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti tra regioni e Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 1024-1025, S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale*, cit., pp. 366-367. Più cauto l'approccio di G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 375, secondo il quale nei conflitti di attribuzione la Corte «è allo stesso tempo un giudice della costituzionalità e della legalità degli atti e dei fatti». In tal direzione anche F. MARONE, *Processo costituzionale e*

trapposizione, anche rispetto alla istituzione dell'Alta Corte della Regione Sicilia ad opera del r.d.lgs. n. 455 del 1946, poi recepito dalla legge costituzionale n. 2 del 1948. La particolare composizione dell'organo – sei membri nominati, in misura perfettamente ripartita, da Stato e Regione (cui si aggiungono il Presidente e il Procuratore generale, scelti dal collegio per cooptazione)⁷⁸ –, le sue attribuzioni – dirette a sindacare leggi regionali e leggi e regolamenti statali (per ciò che concerne gli atti statali, limitatamente al rispetto dello Statuto e «ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione»⁷⁹) –, le particolari modalità di impugnazione della legge regionale – non soggette al rinvio governativo⁸⁰ –, la rigida (almeno rispetto a quanto previsto dall'allora Titolo V per le Regioni ordinarie) separazione di competenze tra Stato e Regione speciale delineano una «corte arbitrale»⁸¹, e cioè un organo chiamato a dirimere conflitti di competenza tra soggetti, se non pariordinati, comunque su posizioni simmetriche.

Gli orientamenti di questa speciale giurisdizione costituzionale⁸², poi in buona parte recepiti dal Giudice delle leggi⁸³, non han-

contraddittorio nei conflitti intersoggettivi, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, pp. 83 e ss.

⁷⁸ Cfr. art. 24, l. cost. n. 2 del 1948.

⁷⁹ Cfr. art. 25, lett. a) e b), l. cost. n. 2 del 1948.

⁸⁰ Le disposizioni statutarie configurano un controllo “quasi successivo” sulla legge regionale, posto che, nel caso non intervenisse una sentenza di annullamento ad opera dell'Alta Corte nei trenta giorni successivi all'impugnazione, il Presidente della Regione avrebbe dovuto (o, meglio, alla luce delle successive evoluzioni giurisprudenziali, potuto) promulgare la legge censurata. Tale disposizione ha dato origine alla prassi, avallata dalla Corte costituzionale, della promulgazione parziale della legge regionale, con conseguente cessazione del contendere sulle disposizioni oggetto del giudizio ed escluse dalla successiva promulgazione (cfr. *infra*, cap. II, par. 3). Per una ricostruzione di tali vicende v. la ricerca curata da G. D'AMICO, *Il controllo delle leggi regionali siciliane e la prassi della promulgazione parziali. Raccolta di normativa, giurisprudenza e dottrina*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 264, 2014.

⁸¹ Così P. VIRGA, *Alta corte per la regione siciliana*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1958, p. 84.

⁸² In questi termini P. Virga, *ibidem*.

⁸³ Si pensi, ad esempio, alle sentenze dell'Alta Corte di illegittimità delle leggi regionali che intervenivano per recepire leggi statali relative ad ambiti riservati in via esclusiva o concorrente alla Regione (dec. n. 35 del 1952, confermata dalla sent. della Corte costituzionale n. 38 del 1957), alla irriducibilità della posizione dell'Assemblea regionale siciliana al Parlamento nazionale (dec. n. 38 del 1951 di

no scalfito la posizione di una istituzione che, per caratteristiche e collocazione, e sino al suo superamento⁸⁴, sembra piuttosto distante dalla Corte costituzionale e dal “suo” giudizio in via principale.

5. *Modellistica del giudizio in via principale: il regolamento di competenza come controversia giurisdizionale su interessi politico-territoriali. La funzione arbitrale della Corte costituzionale*

Le oscillazioni dei dibattiti in Assemblea costituente ritornano nella dottrina degli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione e lungo il corso dell'esperienza repubblicana. Almeno sino alla riforma del Titolo V della Costituzione, a posizioni che concepiscono il sindacato in via principale come giudizio tra parti volto a sanzionare l'eccesso, l'invasione o la lesione delle competenze legislative⁸⁵, se ne alternano altre che individuano

incostituzionalità della inviolabilità per i deputati regionali; la differente posizione delle assemblee è stata ribadita, dalla Corte costituzionale, nella sent. n. 66 del 1964 circa l'inammissibilità di un potere di autodichia per l'Assemblea regionale), alla valutazione sulla portata regionale dell'interesse sotteso all'intervento legislativo e ai limiti alla competenza concorrente, desumibili dal complesso della legislazione nazionale e non dalla singola legge dello Stato (dec. nn. 2 del 1949, 41 del 1951, 43 del 1952, 66 del 1953, in relazione alle quali cfr. Corte cost., sent. n. 7 del 1956 e n. 72 del 1956). Ripercorre le principali decisioni dell'Alta Corte A. Russo, *L'Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Cronache parlamentari siciliane*, 1973, (estratto) pp. 30 e ss.

⁸⁴ Cfr. la nota sent. n. 38 del 1957, che, in virtù del principio di unicità della giurisdizione costituzionale e della entrata in funzione della Corte costituzionale, ha considerato esauriti gli effetti della VII disp. trans. e dunque superate le competenze dell'Alta Corte (cfr. anche sent. n. 6 del 1970, che ha dichiarato illegittime le sue residue attribuzioni in materia di responsabilità penale dei componenti della Giunta).

⁸⁵ Secondo la diversa terminologia normativa sposata dalla precedente lettera dell'art. 127 Cost. e della l. cost. n. 1 del 1948. Cfr. in questo senso E. REDENTI, *Le leggi delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, pp. 421 e ss., A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Conflitti tra regioni e Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, 1961, pp. 1016-1017, F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 917-918. S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 1664 e ss., ID., *Nuove riflessioni sull'interesse a ricorrere nei giudizi in via principale sulla legittimità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 541 e ss., V. ONIDA, *Caratteri del procedimento*

la funzione dell'accesso diretto nella restaurazione della legalità costituzionale violata, in vista della riaffermazione dell'unità e della coerenza dell'ordinamento complessivo o dell'ordine costituzionale delle competenze⁸⁶.

Secondo la prima tra le opzioni teoriche testé enunciate, il giudizio in via principale non è altro che un regolamento di competenza. Anche quando ad impugnare è lo Stato, ai sensi dell'art. 127 Cost., la questione di legittimità assume «il carattere specifico di vero conflitto di attribuzione, perché alla negazione di competenza di chi ha emanat[o] la legge si accompagna l'affermazione della competenza di chi promuove l'azione, nel che consiste precisamente il conflitto»⁸⁷.

In tal senso, esso sarebbe un giudizio sulla esondazione di competenza da parte dell'atto legislativo: l'illegittimità sarebbe un vizio «*quoad potestatem*», e il relativo ricorso non porrebbe altro che una «*queastio potestatis*»⁸⁸. Nonostante la diversa struttura (preventivo il primo, successivo il secondo), i ricorsi di Stato e Regioni sarebbero entrambi domande giudiziali sulla competenza: ferma restando l'inammissibilità di un conflitto di interessi «circa il contenuto di una determinata legge, perché di contrasti di questo ordine (di ordine politico e non giuridico) potrà conoscere il Parlamento, non mai

di controllo sulle leggi regionali, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 1504 e ss., ID., *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra stato e regione. Profili processuali*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Atti del Convegno, Trieste 26-28 maggio 1986, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 181 e ss., G. BERTI, *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 1051 e ss.

⁸⁶ Pur con diverse sfumature, in questa direzione, C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, p. 268, ID., *L'interesse a ricorrere nei ricorsi contro le leggi - Riserva di legge e regolamento regionale*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 644 e ss., L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958, pp. 172 e ss., G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano. II Questioni di legittimità costituzionale promosse con ricorso*, Napoli, Jovene, 1962, pp. 9 e ss., G. VOLPE, *Art. 137, cit., passim.*, P. RIDOLA, *Impugnativa diretta delle leggi statali e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1975, pp. 3311 e ss., V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. II L'ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative. La Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 304 e ss.

⁸⁷ Così G. AZZARITI, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, p. 149, nt. 9.

⁸⁸ E. REDENTI, *Le leggi delle Regioni*, cit. p. 427.

la Corte costituzionale»⁸⁹, il giudizio ha ad oggetto la contestazione radicale della competenza oppure, in relazione alle leggi regionali che, nelle competenze concorrenti, devono conformarsi ai principi delle leggi statali, le modalità di esercizio della funzione legislativa. In tali ipotesi, il vizio vale «*quoad substantiam iuris*», e cioè non riguarda l'*an* (se le autonomie territoriali siano titolari di una determinata competenza, secondo uno schema da *vindicatio potestatis*), ma il *quomodo* della competenza (il modo con cui le autonomie hanno disciplinato una determinata materia in relazione ai principi fissati dalla legge statale, «ad efficacia costituzionalmente inderogabile o prevalente»)⁹⁰.

Questa dottrina non approfondisce le conseguenze che, in termini processuali, derivano dalla configurazione di tale sindacato quale conflitto sulla competenza legislativa: conseguenze date per scontate nelle prime elaborazioni fornite, non a caso, dai processual-civilisti⁹¹, mossi dall'esigenza di collocare il sindacato in via di azione entro i tradizionali schemi processualistici a vocazione soggettiva.

Solo qualche tempo dopo l'opzione teorica verrà declinata in maniera più dettagliata, e rivisitata alla luce delle categorie del diritto costituzionale. L'occasione è data dall'asimmetria processuale tra Stato e Regioni, sposata dalla Corte sin dall'inizio della sua giurisprudenza sulla scorta della lettera dell'art. 127 Cost. (l'eccesso di competenza che legittima il ricorso statale a fronte dell'invasione di competenza che consente l'impugnazione della Regione⁹²) e dall'uso disinvolto dell'interesse regionale a ricorrere, ora considerato come interesse astratto alla rimozione di un atto (affermato come) invasivo della sfera di competenza, e quindi alla restaurazione della pro-

⁸⁹ Ivi, p. 428.

⁹⁰ Ivi, rispettivamente p. 444 e p. 427.

⁹¹ L'introduzione della Corte costituzionale innova profondamente gli studi della giuspubblicistica italiana, poco avvezza, per ovvie ragioni politico-culturali, a confrontarsi con i temi della giustizia costituzionale, quanto meno sotto i profili di stretto diritto positivo. Sul sindacato in via di azione cfr., oltre a Redenti, anche i cenni che vi dedica P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, CEDAM, 1950, p. 37.

⁹² Cfr., rispettivamente, art. 127, terzo comma, Cost., e art. 2, comma 1, della l. cost. n. 1 del 1948.

pria competenza, ora come utilità diretta e concreta conseguente alla rimozione dell'atto (sul punto v. anche *infra*).

È così proposta una lettura complessiva delle controversie che coinvolgono Stato e Regioni, con contestuale assimilazione della loro posizione processuale a quella ricoperte dalla parte pubblica nei giudizi amministrativi e civile. La situazione processuale di Stato e Regioni, infatti non è «giuridicamente differenziabil[e] dalle iniziative processuali degli altri soggetti che in quei processi agiscono o intervengono», e quindi non v'è ragione «per rinunciare a una classificazione unitaria [...] delle azioni giurisdizionali, siano esse costituzionali o no»⁹³.

Tale approccio non manca però di sottolineare le peculiarità dei ricorrenti, così evitando l'errore, tipico per «le discipline più giovani in via di formazione» di sposare acriticamente «istituti e concetti elaborati dalle discipline di più antica tradizione scientifica», secondo un sincretismo metodologico che provoca «sfasature fra la ricostruzione dottrinale e le indicazioni dei precetti normativi»⁹⁴.

Posto che «il significato e il fine dei giudizi costituzionali in via di azione debbono essere individuati nella tutela delle sfere di attribuzioni costituzionalmente riservate agli enti legittimati al ricorso, ovvero nella tutela di beni cui questi enti hanno interesse», e data la politicità degli enti territoriali legittimati al ricorso, quali soggetti cui la Costituzione affida la cura degli interessi generali delle collettività territorialmente situate, la scelta di ricorrere alla Corte costituzionale non può che consistere in una decisione politica, «liber[a] nella causa e nei fini»⁹⁵, e per ciò stesso non rivedibile dall'istituzione cui è rivolta l'istanza.

Conferme in tal senso verrebbero dal dato positivo: né le disposizioni costituzionali, né la legislazione (costituzionale e ordinaria) offrono una disciplina dei presupposti del ricorso, privando dunque il giudice costituzionale di «canoni precostituiti di valutazione rispetto ai quali sindacare la sostanza deliberativa dell'atto». In tal senso, qualsiasi valutazione del Giudice delle leggi sui presupposti dell'impugnazione si traduce, in realtà, in un giudizio sulla posizio-

⁹³ S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1693.

⁹⁴ *Ivi*, p. 1664.

⁹⁵ *Ivi*, p. 1696.

ne sostanziale del soggetto istituzionale e, quindi, in una valutazione sul merito della controversia.

Questa dottrina, pur sforzandosi di ricondurre il giudizio in via di azione nel novero dei tradizionali processi di parti, coglie peculiarità tali da emancipare tale sindacato dai modelli processuali che ricorrono in altri settori dell'ordinamento: in effetti, una volta rispettate le disposizioni relative alla legittimazione soggettiva all'impugnativa, alla richiesta (*petitum*) e al titolo (la *causa petendi*) del ricorso, qualsiasi valutazione ulteriore sui requisiti di ammissibilità «allarga o restringe la possibilità per i due enti in conflitto di far valere [...] i propri interessi o le proprie valutazioni; in definitiva, ne potenzia o ne indebolisce la rispettiva posizione costituzionale, sia pur con riguardo al singolo provvedimento»⁹⁶.

Questa consapevolezza viene argomentata, nelle posizioni appena riportate, per alleggerire il peso dell'interesse a ricorrere che, soprattutto nella giurisprudenza costituzionale antecedente alla riforma costituzionale del Titolo V, assurge a strumento, nelle mani della Corte, per diluire le impugnazioni regionali. Qualche tempo dopo, per sostenere la natura ordinatoria dei termini processuali previsti dalle norme di rango costituzionale e l'applicabilità al giudizio costituzionale del principio generale codificato dall'art. 152 del c.p.c.⁹⁷, l'indole soggettivista delle controversie in via principale viene ulteriormente accentuata: le peculiarità del sindacato di costituzionalità, infatti, non «possono sovrapporsi alle obiettive necessità del processo»; il giudice, «anche se altissimo come quello costituzionale», non può percepire «le regole processuali come diminutive della sua posizione» di istituzione giurisdizionale⁹⁸.

Da tale assunto deriva, anzitutto, una interpretazione stretta del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, che trova enunciazione esplicita nel combinato disposto degli articoli 23 e 34 della l. n. 87 del 1953, il quale estende, agli atti introduttivi del sindacato in via diretta, la necessaria indicazione del parametro e delle

⁹⁶ Così V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, cit., p. 1505.

⁹⁷ Ai sensi del quale i termini stabiliti dalla legge sono da intendersi come ordinatori, salvo che non siano dichiarati espressamente perentori.

⁹⁸ G. BERTI, *Struttura dei termini*, cit., p. 1060.

disposizioni oggetto del giudizio, e nell'art. 27 della medesima legge, che vincola la Corte a pronunciarsi «nei limiti dell'impugnazione»⁹⁹. Sarebbe, dunque, la struttura dispositiva, cioè di un giudizio che nasce su impulso di parte, a rendere la Corte costituzionale vincolata al principio generale desumibile dall'art. 112 c.p.c.¹⁰⁰

Anzi, proprio il combinato disposto degli artt. 23 e 34 della l. n. 87 del 1953 imporrebbero una lettura restrittiva del principio *iura novit curia*, inteso, nei giudizi comuni, come potere illimitato del giudice di individuare le «norme da applicare ai fatti dedotti dalle parti»¹⁰¹: se nel giudizio in via incidentale la Corte è vincolata al parametro indicato giudice remittente¹⁰², nel sindacato in via diretta la Corte deve attenersi al parametro costituzionale veicolato dall'ente ricorrente, posto che «tale individuazione costituisce la *causa petendi dell'azione*»¹⁰³.

La necessità di rispondere a una controversia tra parti valorizza, quindi, la vocazione giurisdizionale del procedimento: il Giudice delle leggi sarebbe chiamato a «garantire la sua influenza sul sistema complessivo entro [...] schemi severi e rigorosi di contraddittorio, certezza, legame con l'esperienza», senza mai oltrepassare i sicuri lidi del «tradizionale concetto di giurisdizione»¹⁰⁴, con conseguente, tendenziale applicabilità degli istituti di diritto processuale generale.

La specificità di un giudizio a «parti necessarie, capaci di disporre dell'azione e quindi di rinunziarvi con conseguenze estintive del processo»¹⁰⁵, promosso per la cura e l'integrità di ordinamenti parti-

⁹⁹ In tal senso, C. MORTATI, *Sulla corrispondenza fra «chiesto e pronunciato» nei giudizi di costituzionalità.*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 760.

¹⁰⁰ A tenore del quale «[i]l giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa».

¹⁰¹ C. MORTATI, *Sulla corrispondenza fra «chiesto e pronunciato»*, cit.

¹⁰² M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, Giuffrè, 1957, p. 185.

¹⁰³ C. MORTATI, *Sulla corrispondenza fra «chiesto e pronunciato»*, cit., p. 760.

¹⁰⁴ A. CERRI, *Considerazioni preliminari sull'interesse ad agire nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, p. 696. Nello stesso senso G.L. CONTI, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 189.

¹⁰⁵ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, CEDAM, 1969, p. 1303.

colari tra loro confliggenti¹⁰⁶, confermerebbe la vocazione giurisdizionale della Corte costituzionale: «la lite, lo speciale procedimento contenzioso, la posizione di indipendenza del giudice rispetto alle parti, l'efficacia di giudicato della sentenza»¹⁰⁷ caratterizzerebbero la funzione svolta dalla Corte. Lo svolgimento del giudizio in contraddittorio non sarebbe dunque un «metodo»¹⁰⁸ volto al migliore esercizio di una funzione di garanzia, ma costituirebbe l'essenza stessa della funzione, «esigenza connessa alla natura dell'attività»¹⁰⁹.

Secondo una dottrina, elaborata dopo la riforma del Titolo V ma di cui è bene accennare sin da ora, il giudizio di legittimità non potrebbe fare a meno della figura dell'interesse a ricorrere, quale «interesse ad adire il giudice per non subire un danno ingiusto nel proprio patrimonio giuridico»¹¹⁰. Viene così accolta una nozione astratta di interesse ad agire, come necessaria utilità giuridica del provvedimento richiesto, finalizzato a restaurare la situazione soggettiva del ricorrente, in luogo di concezioni che individuano l'*ubi consistam* dell'interesse a ricorrere nella «prognosi di utilità concreta dell'effetto giuridico richiesto»¹¹¹ o, secondo una nozione simile a quella utilizzata nella giurisprudenza amministrativa, di interesse a ottenere vantaggio concreto, per il ricorrente, dal provvedimento giurisdizionale¹¹².

¹⁰⁶ A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 32.

¹⁰⁷ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, cit. p. 1334.

¹⁰⁸ Come sancito dalla Corte costituzionale medesima, nella nota sent. n. 13 del 1965, sul punto *infra*, cap. II.

¹⁰⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, cit. pp. 1334-1335.

¹¹⁰ Così, C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 2005, p. 164, sulla scorta della classica elaborazione di G. CHIOVENDA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Napoli, Jovene, 1962, p. 167, di fatto accolta dall'art. 100 c.p.c.

¹¹¹ Cfr., in particolare, da B. SASSANI, *Interesse ad agire, I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, p. 3.

¹¹² Così, ad esempio, è inammissibile per mancanza di utilità il ricorso di un candidato al concorso che lamenti la mancata valutazione di un suo titolo, ma che comunque non riceverebbe alcun effetto pratico dalla decisione, perché non potrebbe essere dichiarato vincitore in graduatoria neanche con la valutazione del titolo pretermesso. Sul punto R. VILLATA, *Interesse ad agire*, in *Enc. giur., II) Diritto processuale amministrativo*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, p. 3. Per un quadro generale cfr. C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., pp. 165-166.

In tal senso, il principio dell'interesse ad agire dovrebbe essere riferibile anche al giudizio in principale in quanto «principio fondamentale della funzione giurisdizionale»¹¹³. Anche la Corte costituzionale sarebbe quindi un giudice a tutti gli effetti, che opera in funzione di tutela di una «posizione giuridica sostanziale» che coincide con la relativa sfera di competenza degli enti in conflitto¹¹⁴.

Il giudizio costituzionale, anzi, avrebbe una vocazione soggettivistica così accentuata da dover essere distinto persino dal giudizio amministrativo (nonostante il rinvio, in via residuale, contenuto dalla l. n. 87 del 1953 al regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato¹¹⁵). Stato e regioni, infatti, sarebbero parti, prima ancora che in senso processuale, in senso sostanziale, titolari di posizioni soggettive costituzionalmente qualificate. I ricorsi di legittimità rimanderebbero a una «azione di legittimità costituzionale»¹¹⁶, testualmente prevista dall'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948, riflesso di un «rapporto sostanziale basato sulla soggettivazione delle competenze costituzionali, e pertanto su diritti costituzionali della competenza»¹¹⁷. In questa direzione andrebbe anche il tenore letterale dell'art. 127 Cost. e dell'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948: la «invasione» della sfera di competenza regionale e l'«eccesso» della competenza regionale sarebbero ipotesi «perfettamente parallele», che renderebbero affini le posizioni processuali di Stato e Regioni¹¹⁸.

Il sindacato in via di azione è dunque un *processo*, fondato sulla parità delle parti, che si instaura attraverso una *vocatio in ius* e finalizzato ad ottenere una pronuncia sul «rapporto controverso», piuttosto che sulla validità dell'atto impugnato: la disposizione legislativa censurata, in altri termini, contribuisce a delimitare il *thema decidendum*, ma non esaurisce la funzione del sindacato in via diretta, volto ad assegnare la competenza in questione¹¹⁹.

¹¹³ Ivi, p. 228.

¹¹⁴ Ivi, p. 227.

¹¹⁵ Ora sostituito dalle norme del codice sul processo amministrativo. Per il rinvio v. comunque art. 22, comma 1, della l. n. 87 del 1953.

¹¹⁶ S. BERTI, *Struttura dei termini*, cit., p. 1056.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ V. ONIDA, *Struttura*, cit., p. 187.

¹¹⁹ G. BERTI, *Struttura dei termini*, cit., p. 1055.

Non diversamente dal conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, anche il giudizio di legittimità costituzionale in via diretta avrebbe ad oggetto la spettanza di una "potestà": certo, la Corte si troverebbe a giudicare dell'atto, ma l'oggetto, quanto meno presupposto, del sindacato di costituzionalità sarebbe la ripartizione della potestà legislativa o, meglio, il diritto alla competenza legislativa. Sarebbe proprio nel giudizio costituzionale, quindi, che le «astratte [...] ripartizioni costituzionali di competenza trovano pratica attuazione», risultando condizionate da «una serie di elementi non determinabili *a priori* in via puramente logica», ma strettamente connessi alle opzioni e alle strategie dei protagonisti del giudizio». ¹²⁰ Non a caso, alla facoltatività del ricorso corrisponde la facoltà di transigere, per via stragiudiziale, la controversia, attraverso la rinuncia del ricorrente seguita da accettazione della resistente, secondo una previsione che, seppure non disciplinata dalle norme costituzionali e dalla l. n. 87 del 1953, trova esplicita dizione nelle n.i.

Anche quando il Giudice delle leggi si trova a sindacare, in via preventiva, della delibera legislativa regionale, in conformità alla precedente lettera dell'art. 127 Cost., non esercitava una funzione di controllo: la legge regionale, ancorché non vincolante perché non pubblicata, sarebbe stata in ogni caso «perfetta», e quindi capace di produrre un danno nei confronti dello Stato, «leso dalla propria sfera di competenza, cioè in una sua situazione soggettiva, che lo legittima a richiedere una sentenza di accoglimento della questione sollevata»¹²¹.

Tali posizioni tentano di arginare, in chiave processuale, un certo pregiudizio antiregionalista emerso nella giurisprudenza costituzionale dopo l'entrata in funzione delle Regioni ordinarie¹²², e comportano precise conseguenze anche in ordine alla posizione della Corte, che dovrebbe dimostrarsi particolarmente sensibile «alle esi-

¹²⁰ E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997, Torino, Giappichelli, 1998, p. 231.

¹²¹ C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1334.

¹²² Riferimenti in F. BASSANINI, *Corte costituzionale e autonomie locali*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 187 e ss.

genze di equilibrio fra gli interessi e i valori in contrapposizione», da comporre in «sede di un eventuale arbitraggio di conflitti [...] non risolti in sede direttamente politica»¹²³. Il Giudice delle leggi eserciterebbe una funzione arbitrale, in posizione di equidistanza dalle parti, volta alla composizione di conflitti politico-territoriali ancorché disciplinati in forme giurisdizionali.

È evidente che tale concezione, pur sottolineando l'importanza delle forme giurisdizionali, ammette una ponderazione degli interessi territoriali che i Costituenti, forse in una visione eccessivamente formalista, avevano confinato alla verifica parlamentare dell'interesse nazionale. Dietro alle norme sulla distribuzione di competenze tra Stato e Regione vi sono interessi di diversa estensione suscettibili di essere concretamente pregiudicati dalle particolari modalità di esercizio della potestà legislativa in discussione.

Non vi è chi non abbia visto¹²⁴, in tale configurazione del sindacato in via principale, echi dello *Staatsgerichtsbarkeit*, la “giurisdizione costituzionale di Stato”, dalla vita assai breve, prevista dalla Costituzione di Weimar¹²⁵, cui era stato affidato il compito di risolvere le controversie tra i protagonisti del processo costitutivo di formazione della volontà statale¹²⁶. L'origine dell'istituzione è per la

¹²³ V. ONIDA, *Considerazioni*, cit., p. 1513.

¹²⁴ G. VOLPE, *Art. 137*, p. 324.

¹²⁵ L'art. 19 della Costituzione di Weimar stabiliva la competenza del Tribunale costituzionale del *Reich* a decidere le controversie che sorgessero all'interno di un *Land*, tra i *Länder*, e tra *Reich e Länder*, mentre l'art. 108, rinviava *in toto* alla legge per la sua concreta istituzione (per il testo della Costituzione di Weimar, cfr. C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, p. 96, p. 125). La legge istitutiva del 9 luglio 1921 affidava a tale giurisdizione la cognizione dei conflitti tra *Reich* e *Länder* in relazione all'esecuzione delle leggi del *Reich*, sul regolamento dei rapporti patrimoniali in occasione delle riunioni o separazioni territoriali di cui all'art. 18 W.V., su qualsiasi controversia di natura non privata fra *Länder* o fra questi ultimi e il *Reich*, sulle controversie relative agli impianti di comunicazione (poste e telegrafi) e di trasporto (ferrovie, vie d'acqua e segnali marittimi) dalla Baviera e dal Wurtemberg al *Reich*. Il contributo di tale istituzione fu assai modesto, se solo si pensa che l'unica decisione di un certo rilievo fu la storica sentenza del 1932, con cui, per un verso, si legittimava il commissariamento del Land prussiano, e per un altro, si vietava di sottrarre in misura permanente al governo prussiano e ai suoi membri la rappresentanza del relativo territorio (notazioni in G. VOLPE, *L'ingiustizia delle leggi: studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 171 e ss.).

¹²⁶ G. VOLPE, *L'ingiustizia*, cit., p. 171.

verità più antica, e si deve alla Costituzione del *Reich* del 1871, che attribuiva a un'istituzione politica, il Consiglio federale (*Bundesrat*), composto dai rappresentanti dei *Länder*, la soluzione dei conflitti tra gli Stati federati, nonché all'interno dei singoli Stati federati in assenza di un'autorità giudiziaria appositamente designata¹²⁷.

Con la previsione di tale attribuzione (oggi di fatto ripresa dall'art. 93, primo comma, n. 3 GG¹²⁸), la Costituzione di Weimar aveva in effetti tentato di giurisdizionalizzare tali conflitti, non già nel senso di istituire un controllo giurisdizionale sull'atto e, dunque, sulle norme¹²⁹, quanto predisponendo una via giudiziaria ai conflitti tra interessi politico-territoriali attinenti all'assetto fondamentale dello Stato, in un giudizio per sua natura influenzato alle contingenze politiche della decisione¹³⁰. L'organo giurisdizionale partecipava direttamente al «vitale processo di incessante trasformazione e formalizzazione giuridica dei valori politici dominanti»¹³¹, assurgendo a metronomo della vita dello Stato (*Staatsleben*) e dei rapporti intercorrenti tra le sue articolazioni organizzative¹³².

Per la dottrina a noi coeva, tale concezione implica una accentua-

¹²⁷ Cfr. art. 76, su cui diffusamente, E. D'ORLANDO, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, Bologna, CLUEB, 2005, p. 58.

¹²⁸ L'art. 93, comma 1, n. 3, assegna al Tribunale costituzionale tedesco la cognizione sui conflitti intersoggettivi tra Federazione e *Länder* nell'esercizio delle rispettive competenze amministrative e, dunque, sulle «controversie sui poteri e sugli obblighi dello Stato federale e dei *Länder*, in particolare per quanto riguarda l'esecuzione del diritto federale ad opera dei *Länder* e l'esercizio del controllo federale». Tale attribuzione mira alla tutela delle posizioni soggettive degli enti e non si traduce un controllo oggettivo sulle norme previsto invece dal c.d. *abstrakte normenkontrolle* di cui all'art. 93, comma 1, nn. 2 e 2°, su cui *infra*, cap. III. Accanto a questo tipo di conflitto, il n. 4 dell'art. 93, comma 1, LF prevede una norma di chiusura per i conflitti tra Federazione e *Länder*, relativi ad «altre controversie di diritto pubblico tra lo Stato federale e i *Länder*, tra i *Länder* e all'interno di un *Land*, se non è apprestato dalla legge un diverso rimedio giurisdizionale».

¹²⁹ C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, a cura di L. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, p. 160.

¹³⁰ Così A. PIZZORUSSO, *Art. 134*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 29.

¹³¹ G. VOLPE, *L'ingiustizia*, cit., p. 170.

¹³² G. ZAGREBELSKY, *Processo*, cit., p. 614, che fa proprio l'elemento vitalistico della dottrina smendiana, cioè dell'unità statale come processo di integrazione. Cfr. R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, con introduzione di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 5 e ss.

zione della concretezza del giudizio, nel senso che la decisione della Corte deve rispondere a un «bisogno attuale» della parte, al particolare caso della vita pubblica promossa dal ricorrente¹³³ e presuppone una parità sostanziale (al netto delle differenze procedurali previste nell'attivazione del giudizio) dei soggetti che partecipano al giudizio.

6. *Il sindacato in via principale come controllo, unitario e oggettivo, sull'atto (legislativo). L'asimmetria processuale tra Stato e Regioni*

Alla tesi soggettivistica se ne contrappone un'altra, di matrice opposta a quella appena passata in rassegna.

Secondo tale, diversa dottrina, è la titolarità della funzione legislativa che consente a Stato e Regioni di stare in giudizio¹³⁴. Detta titolarità acquista, ai fini del giudizio di legittimità, una portata oggettiva e funzionale: «sia per le regioni che per lo stato parlare di un diritto alla propria competenza» ha senso solo «per meglio indagare» un «fenomeno nuovo» che non si presta ad essere ricondotto a «paradigmi già noti»¹³⁵.

Il diritto alla competenza legislativa sarebbe una *fiction iuris*, una finzione utilizzata in chiave retorico-persuasiva per giustificare ampi margini di azione ai nuovi enti regionali.

Ciò che qualifica i ricorsi in via principale, che non possono essere scissi nella loro unità teleologica, è «il potere di iniziativa per l'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, a garanzia del funzionamento del sistema complessivamente considerato. Ricorrente e resistente vengono in rilievo più per la funzione che svolgono [...] che per particolari situazioni soggettive»¹³⁶.

Dall'assunto discende un duplice ordine di conseguenze.

In primo luogo, non è possibile applicare alla potestà legislativa di Stato e Regioni lo schema, di ascendenza privatistica, del diritto

¹³³ Così, G.L. CONTI, *L'interesse al processo*, cit., p. 189.

¹³⁴ G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., p. 18.

¹³⁵ Ivi, pp. 26-27.

¹³⁶ Ivi, p. 27.

subiettivo alla competenza legislativa; gli enti territoriali esercitano, piuttosto, una funzione pubblica strumentale alla composizione giuridica dei rispettivi ordinamenti. Il ricorso davanti alla Corte non è altro, quindi, che la proiezione processuale di una attribuzione sostanziale, ovverosia la funzione di legiferare attribuita dalla Costituzione agli enti territoriali della Repubblica. In coerenza con tale prospettiva, Stato e Regioni sono titolari di una *capacità speciale di diritto pubblico*, coincidente con la legittimazione ad agire disciplinata direttamente dalla Costituzione e dalla legge costituzionale n. 1 del 1948. Non si è, dunque, in presenza di un diritto di agire in giudizio bensì di «una funzione costituzionale intesa a provocare il controllo della corte [...] sulle leggi dello stato e delle regioni per quanto concerne l'osservanza dei limiti posti a garanzia delle autonomie locali, da un lato, e dell'unità e della sovranità dello Stato», dall'altro¹³⁷. Da queste premesse discendono immediatamente alcuni corollari processuali: la scelta di esercitare la funzione di controllo è da riconoscere all'organo collegiale chiamato, dalla legge, a deliberare il ricorso. Le istanze formulate in questa sede «debbono eseguire la volontà dichiarata nella delibera»; «con il ricorso deve essere proposta la stessa questione che l'organo deliberante abbia interesse sottoporre all'esame della Corte, con l'avvertenza però che nella delibera dovrà essere ricercata la volontà di impugnare mentre nel ricorso le ragioni dell'impugnativa»¹³⁸. In tal senso, onere dell'organo titolare del potere di controllo sarà solo quello di indicare le norme di legge che si presumono incostituzionali, senza necessità di indicare il parametro o sviluppare per via argomentativa le censure prospettate, non solo perché la «legge non prescrive indicazioni del genere [...] ma anche perché l'organo abilitato a stare in giudizio [...] impersona, innanzi alla Corte, l'ente che ricorre e non può certo essergli interdetto di svolgere, con il ministero del difensore, la volontà dello stesso ente legittimamente formata»; eventuali difformità che non si concretizzino in un contrasto non rileveranno ai fini della ammissibilità della questione, ma produrranno effetti solo

¹³⁷ Ivi, p. 26.

¹³⁸ Ivi, p. 311.

«all'interno dell'ordinamento dell'ente che ricorre»¹³⁹. La delibera di autorizzazione all'impugnazione, riconducibile all'organo di indirizzo politico, dovrà solo individuare l'oggetto del successivo ricorso, così come, ai fini dell'ammissibilità dell'impugnazione, non sarà necessaria una corrispondenza stretta tra l'atto di impulso processuale proveniente dalla difesa tecnica e la delibera di autorizzazione, ben potendo la prima tradurre, in termini giuridici, la volontà politica di ricorrere al Giudice delle leggi.

In seconda battuta, l'unitarietà teleologica del sindacato in via principale, volto ad assicurare l'integrità obiettiva dell'ordinamento costituzionale, non implica una equivalenza processuale tra Stato e Regioni. Solo per lo Stato, infatti, la potestà di iniziativa coincide perfettamente con la legittimazione attiva, non essendo richiesta «una più specifica qualificazione né dovendo derivarsi il titolo dell'azione da altro rapporto che non sia quello tra sovranità e autonomia e dalla correlativa violazione delle norme poste a delimitare la sfera di potestà attribuita alla regione, indirizzandone l'esercizio secondo i principi valevoli nell'ordinamento statale»¹⁴⁰. Secondo una dottrina affine, agire a tutela della sovranità implica che l'impugnazione statale interviene a tutela dell'ordinamento giuridico complessivo, «vale a dire per un interesse pubblico oggettivo e nell'esercizio di una funzione che può, con sufficiente approssimazione, dirsi di "controllo" [corsivo aggiunto]»¹⁴¹.

In questa prospettiva, il ricorso dello Stato va contestualizzato nella più ampia funzione di controllo svolta dal Governo sulla legge regionale, nell'ambito di una sequenza procedimentale che si apre con il rinvio del governativo della delibera legislativa al consiglio regionale. L'originario art. 127 Cost., infatti, disegnava un procedimento unitario di controllo di natura bifasica e a formazione progressiva¹⁴², secondo una sequenza che, almeno con riguardo al rap-

¹³⁹ Ivi, p. 317. In senso simile v. anche G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 339.

¹⁴⁰ G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., p. 24. Nello stesso senso V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 309.

¹⁴¹ Ivi, p. 308.

¹⁴² In senso simile, L. D'ANDREA, C. SALAZAR, *Ricorsi governativi avverso leggi regionali e provinciali e decreti legge privi di effetti normativi (nota a Corte costituzionale nn. 496 e 172 del 1994)*, in *Foro it.*, 1994, I, c. 2961.

porto tra delibera di rinvio e delibera di impugnazione¹⁴³ o ai c.d. rinvii plurimi della delibera regionale¹⁴⁴, sarà confermata dalla stessa giurisprudenza costituzionale (come si vedrà infra).

In tale contesto teorico, il rinvio governativo si traduce in un potere-dovere di controllo, giuridico e avalutativo¹⁴⁵, vincolato al perseguimento di finalità pubbliche specifiche, che poteva concretizzarsi in un atto, «motivato da ragioni di legittimità o di merito e quindi, volta a volta, vincolato o libero», a seconda che il vizio riscontrato sia l'eccesso di competenza o il contrasto con gli interessi nazionali o a di altre regioni¹⁴⁶. Solo in un secondo momento, a seguito della nuova deliberazione del consiglio regionale, il rinvio può convertirsi in un ricorso alla Corte costituzionale, o, alternativamente, alle Ca-

¹⁴³ In caso di approvazione della delibera legislativa regionale in un identico testo, «non appare utile distinguere, nel procedimento di controllo latamente inteso, due fasi, e ritenere che la prima finisca con la riapprovazione della legge». Ne deriva che l'atto di rinvio, deliberato dal Consiglio dei ministri, «ha una sua componente di volontà in relazione ad un comportamento immediatamente successivo (rinvio) o futuro ed eventuale (ricorso per illegittimità costituzionale alla Corte). E come tale non è istantaneo, ma perdurante [...]; per cui appare [...] come pre-determinazione da parte del Governo delle linee essenziali dell'eventuale ricorso alla Corte e del conseguente giudizio di legittimità» (sent. n. 147 del 1972). In tal senso, è ammissibile che, per ragioni eccezionali, sia il Presidente del Consiglio a ricorrere alla Corte costituzionale, salva successiva conferma o ratifica del Consiglio dei Ministri (sent. n. 147 del 1972), così come il Giudice delle leggi può riferirsi alla delibera di rinvio per ricostruire il contenuto della questione di legittimità (sent. n. 290 del 1994).

¹⁴⁴ Cfr. sent. n. 40 del 1977, che ha riconosciuto la possibilità di un nuovo rinvio in tutti i casi in cui la nuova delibera regionale non fosse identica alla precedente in tutti i suoi elementi. Quest'orientamento formalista sarà mitigato solo dalla sent. n. 158 del 1988, con cui la Corte specifica che la delibera legislativa regionale non è nuova non solo quando sia approvata nel medesimo testo, ma anche quando vi siano modifiche tali da non comportare un mutamento di significato normativo del testo. Su tali vicende cfr. S. CALZOLAIO, *Articolo 127 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Roma, Dike, 2009, p. 151.

¹⁴⁵ E. GIZZI, *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 169, pp. 180-181. Sulle diverse collocazioni teoriche del potere di rinvio, E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., pp. 33 e ss., E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 85 e ss.

¹⁴⁶ Così S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, p. 345, che annovera l'istituto, nella generale partizione dei controlli costituzionali, tra i controlli volti a rimediare alle *disfunzioni*, e cioè alle «anomalie prodotte dalle attività compiute nell'esercizio di funzioni costituzionali» (ivi, p. 334, corsivo nel testo).

mere, a seconda che la questione sollevata dal Governo attenga alla legittimità o al merito della legge per contrasto con gli interessi nazionali. Il ricorso, dunque, svolge una funzione eventuale e residuale, finalizzato a risolvere un contrasto, non altrimenti componibile, tra Stato e Regione¹⁴⁷.

Il ricorso governativo alla Corte, si atteggia, in queste ricostruzioni, alla stregua di un controllo di legittimità, vincolato ai parametri formali e normativi della Costituzione, che mutua, dalla categoria generale dei controlli costituzionali, alcune caratteristiche fondamentali: l'accessorietà «rispetto al potere o, in genere, alla fattispecie sottoposta a controllo»; l'indisponibilità o «l'irretrattabilità dell'atto esplicativo del controllo»; la caducazione «qualora venga meno o si caduchi la fattispecie che ne è l'oggetto»; la tendenza «a collocarsi nella fase destinata all'integrazione dell'efficacia, [...] non come elemento costitutivo del provvedimento controllato», con contestuale impossibilità del potere di controllo «ad emendare od innovare l'atto controllato». Inoltre, il controllo attraverso ricorso presenta necessariamente carattere relativo, sempre suscettibile di essere sottoposto a controllo di “secondo grado”, da parte di un diverso potere, in virtù della cosiddetta «reciprocità dei controlli costituzionali». Infine, esso poggia su criteri elastici di valutazione, elasticità minima vista la sua natura di controllo di legittimità (elasticità, viceversa, che è massima nei controlli di tipo politico)¹⁴⁸.

Alla luce di tali premesse, si comprende come vi sia una «presunzione» normativa circa la sussistenza dell'interesse a ricorrere nelle impugnazioni statali, incorporato – per così dire – nella legittimazione ad agire. Una conferma, in tal senso, verrebbe dal dato testuale: né la Costituzione, né la legge costituzionale n. 1 del 1948, né la legge ordinaria di attuazione (l. n. 87/1953) menzionano, infatti, la necessità di un previo riscontro dell'interesse statale all'impugnazione. A smentire tale quadro non può valere il riferimento, per via interpretativa, all'art. 100 c.p.c.¹⁴⁹, norma lontana dall'esprimere un

¹⁴⁷ In questi termini E. Rossi, *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, in *Il contraddittorio*, cit., p. 209.

¹⁴⁸ S. GALEOTTI, *Controlli*, cit., pp. 319-320.

¹⁴⁹ Secondo tale disposizione, «[p]er proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse».

principio generale dell'ordinamento, il cui significato «è estremamente contestat[o] e disputat[o] rispetto agli stessi giudizi, azioni e ricorsi disciplinati unicamente dalle leggi ordinarie e generali dello Stato».¹⁵⁰

Dovrebbe invece desumersi, dalle disposizioni che disciplinano il giudizio in via principale, un *principio di tassatività* dei ricorsi di costituzionalità sulle leggi, nel senso che la normativa determinerebbe «tassativamente, formalmente, e inderogabilmente» soggetti, tempi e modalità di tale sindacato, così implicitamente negando che l'interprete «possa arbitrariamente aggiungere altre condizioni a quelle fissate [...] dall'ordinamento»¹⁵¹.

Per quanto riguarda i ricorsi regionali, invece, ancorché tutte le Regioni possano in astratto impugnare leggi statali o regionali è di volta in volta legittimata ad agire «quella tra le regioni che abbia subito una violazione della propria sfera di potestà; [...] preesiste, cioè, al ricorso uno specifico rapporto tra il soggetto ricorrente e la norma di cui si denuncia la violazione da parte dell'altro soggetto che ha deliberato la legge impugnata»¹⁵².

In tal senso, mentre lo Stato può impugnare una legge regionale «indipendentemente da qualsiasi interesse riferibile alla comunità nel suo complesso»¹⁵³, l'iniziativa regionale è condizionata dall'asserita lesione della sua competenza, «che viene in rilievo come dato esistenziale [...] perché la [R]egione non *ha* un interesse alla competenza ma *è* la sua sfera di competenza [corsivi aggiunti]; questa deve essere difesa indipendentemente dalla situazione degli interessi cui l'atto impugnato si riferisce».

Il ricorso regionale sta a garanzia della «ripartizione di competenza operata dal costituente»¹⁵⁴, e ha, non diversamente dal ricorso statale, una vocazione funzionale e oggettiva: funzionale perché non risponde a un interesse proprio dell'ente territoriale, ma a una necessità imposta dalla Costituzione; oggettiva perché – appunto – la *ratio* dell'impugnazione regionale riposa nella distribuzione delle

¹⁵⁰ C. ESPOSITO, *L'interesse a ricorrere nei ricorsi contro le leggi*, cit., p. 647.

¹⁵¹ Ivi, p. 648.

¹⁵² G. ABBAMONTE, *Il processo*, cit., p. 25.

¹⁵³ Ivi, p. 31.

¹⁵⁴ Ivi, pp. 30-31.

competenze disegnata dalla Costituzione, o come è stato detto, nella «tutela del pluralismo legislativo nell'assetto di competenze fissato dalla Costituzione»¹⁵⁵. In tal senso, l'accesso alla giustizia Costituzionale da parte della Regione non potrebbe limitarsi alla mera verifica intorno alla sussistenza della legittimazione ad agire, ma dovrebbe indagare la sussistenza di un requisito ulteriore, di natura processuale, coincidente con la «lamentata invasione [...] della competenza regionale derivante [...] da quella tale legge»¹⁵⁶. Tale requisito processuale, che pure non trova menzione nell'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948 né nella l. n. 87 del 1953, non deve essere confuso con un interesse di fatto, «nel senso immediatamente utilitaristico della parola [...], vale a dire con il particolare vantaggio che ad essa dall'annullamento di quella legge potrà derivare. Il solo vantaggio che – giuridicamente – rilevi per la Regione, consiste nel ripristino dell'*integrità della propria competenza*, illegittimamente violata»¹⁵⁷.

L'interesse a ricorrere sarebbe in ogni caso, un «mero requisito di validità formale del ricorso», non già una «una sua condizione o presupposto di ammissibilità», che consente un mero controllo cartolare o *per tabulas*, «la cui carenza o insufficienza o contraddittorietà dovrebbe condurre [...] ad una dichiarazione di irricevibilità [...]»¹⁵⁸.

Anche per le Regioni deve valere, dunque, una necessaria distinzione tra l'interesse soggettivo a conseguire l'utilità concreta derivante dalla dichiarazione di illegittimità, di per sé giuridicamente irrilevante, e l'interesse obiettivo all'eliminazione delle leggi incostituzionali, *sub specie* di lesione delle competenze attribuite dalla Costituzione¹⁵⁹. L'emanazione di un atto legislativo lesivo delle norme costituzionali di ripartizione della competenza integra il presupposto «necessario e sufficiente» del potere regionale di impugnazione della legge statale¹⁶⁰.

L'asimmetria processuale si riverbera direttamente sui vizi de-

¹⁵⁵ P. RIDOLA, *Impugnativa diretta delle leggi statali*, cit., p. 3319.

¹⁵⁶ V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 310.

¹⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁵⁸ G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 334.

¹⁵⁹ C. ESPOSITO, *L'interesse*, cit., p. 649.

¹⁶⁰ V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. cost.*, 1956, pp. 931 e ss.

nunciabili e, quindi, sui motivi deducibili nel ricorso: secondo una tesi che troverà una immediata eco nella coeva giurisprudenza costituzionale¹⁶¹, mentre lo Stato può agire adducendo qualsiasi profilo di contrasto delle leggi regionali con le norme costituzionali, le Regioni possono evocare solo vizi relativi alla ripartizione costituzionale delle competenze legislative¹⁶². Eccesso di competenza ad opera della Regione e invasione di competenza da parte dello Stato, di cui rispettivamente al (vecchio) testo dell'art. 127 Cost. e dell'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948, sarebbero figure di incompetenza dalla «affinità meramente apparente»¹⁶³.

Secondo tali ricostruzioni, dunque, il giudizio in via di azione assumerebbe una fisionomia oggettiva strumentale ora alla restaurazione della complessiva legalità costituzionale violata, ora alla violazione dell'ordine costituzionale delle competenze. Ricorso statale e ricorso regionale non sarebbero *qualitativamente diversi*, distinguendosi solo per la differente *estensione* del sindacato offerto dalla Corte: limitato ai soli profili di competenza nel caso di ricorso regionale, esteso a qualsiasi violazione della Costituzione nel caso di ricorso statale.

6.1. *Tra astrattezza e neutralità. La Corte costituzionale come organo di controllo di "secondo grado" e i rapporti con il controllo parlamentare sul rispetto dell'interesse nazionale*

Cambia, rispetto alle prospettazioni volte a inquadrare il giudizio in via di azione come conflitto sulle competenze legislative, il ruolo del Giudice delle leggi, soprattutto quando ad impugnare

¹⁶¹ Sent. n. 30 del 1959, pronunciata con riferimento a un ente ad autonomia speciale (in particolare, la Regione Sardegna) anche in virtù degli espliciti limiti statutari; per il principio generale v. invece la successiva sent. n. 32 del 1960. Riferimenti in C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., pp. 238-239.

¹⁶² V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 308.

¹⁶³ L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., p. 175. Lo stesso A., tuttavia, tenta di restringere i margini di impugnazione dello Stato, escludendo i vizi formali dal novero delle patologie della legge regionale in grado di innescare il ricorso statale. Tali ipotesi, infatti, sarebbero sganciate da qualsiasi nesso con la competenza statale, non risolvendosi in «una invasione della competenza altrui, ma unicamente in un illegittimo uso della propria» (ivi, p. 176).

è il Governo, vero e proprio «procuratore disinteressato, o legato a un interesse istituzionale» incaricato di una funzione di «polizia costituzionale»¹⁶⁴. In tali ipotesi, Governo e Corte costituzionale sarebbero co-titolari di una funzione di controllo dell'ordinamento complessivo che trova nel giudizio costituzionale la propria sintesi: i protagonisti del controllo di costituzionalità non sarebbero «due soggetti contrapposti e un terzo che decide, bensì un *atto di iniziativa e uno di decisione* [corsivo aggiunto]»¹⁶⁵. In tal senso, il Giudice delle leggi svolgerebbe un controllo di secondo grado (su cui *supra*), eventuale e a scrutinio vincolato, perché, diversamente dal controllo di merito affidato al Parlamento, sussume la delibera legislativa impugnata alle norme della Costituzione¹⁶⁶. Parte della dottrina, anzi, arriva espressamente a scorporare il controllo preventivo sulle leggi regionali dai procedimenti giurisdizionali¹⁶⁷: si tratterebbe, in tale ipotesi, di un controllo in senso stretto o controllo-garanzia¹⁶⁸, che si conclude in un provvedimento impeditivo dell'efficacia della delibera legislativa regionale, diretto non già a reintegrare l'ordinamento giuridico violato ma a prevenire e a impedire una tale violazione¹⁶⁹. In particolare, il controllo preventivo vorrebbe uniformare le Regioni a «norme giuridiche» fin dai momenti iniziali dell'esercizio della funzione legislativa; si collocherebbe in un rapporto di strumentalità rispetto all'attività successiva, eliminando *in nuce* potenziali conflitti; non mirerebbe alla composizione di un confitto tra interessi, posto che alcun interesse sarebbe imputabile alla Regione prima della promulgazione della legge; non sfocerebbe in pronunce suscettibili di passare in giudicato, dato che la medesima legge, poi promulgata,

¹⁶⁴ G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., p. 623.

¹⁶⁵ G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale*, cit., p. 364. Sul punto v. anche, pur in senso critico, S. BARTOLE, *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, in AA.VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Problemi e prospettive. Atti del seminario, Bologna, 26 settembre 1979*, Milano 1982, p. 10: «[n]el giudizio che si apre lo Stato apparirà formalmente come parte giacché dal punto di vista sostanziale i suoi interessi coincidono così con quelli del giudice e sono inflessibilmente indirizzati a far valere l'osservanza della legge».

¹⁶⁶ S. GALEOTTI, *Controlli*, cit., p. 345.

¹⁶⁷ Cfr. V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, spec. pp. 660 e ss.

¹⁶⁸ Ivi, pp. 661 e 667.

¹⁶⁹ Ivi, p. 663.

potrebbe essere impugnata, anche per gli stessi motivi, nel giudizio in via incidentale¹⁷⁰.

In continuità con l'intenzione dei Costituenti, il controllo operato dalla Corte costituzionale dovrebbe essere ben distinto dal procedimento affidato, dall'art. 127 Cost., al Parlamento, contraddistinto dall'assenza di contraddittorio e dal ruolo fondamentale che avrebbe dovuto svolgere la mediazione delle forze politico-parlamentari¹⁷¹. Tale lettura è strettamente connessa al limite dell'interesse nazionale, categoria che, nella gran parte delle ricostruzioni dottrinarie¹⁷², avrebbe trasceso una dimensione strettamente giuridico-formale per coincidere ora con i «valori immanenti della nazione»¹⁷³, ora con gli orientamenti politici delle forze di maggioranza¹⁷⁴, ora con il complesso di valori e fini di cui sono portatrici le forze politiche dominanti¹⁷⁵.

Seconda questa ultima prospettiva, solo il Parlamento, «quale organo più a diretto contatto con le forze politiche egemoni», sarebbe stato chiamato a valutare quelle leggi regionali che, pur non direttamente in contraddizione con il parametro costituzionale, avrebbero potuto compromettere «l'interesse delle forze politiche all'attuazione a allo sviluppo» dei principi costituzionali o sarebbero risultate comunque inopportune in riferimento «agli interessi tutelati dalla Costituzione»¹⁷⁶.

¹⁷⁰ Ivi, pp. 663-664.

¹⁷¹ A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 209-210.

¹⁷² Con la sola, rilevante eccezione di L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., pp. 28 e ss., che accoglie una nozione giuridico-formale dell'interesse nazionale, «necessariamente desunt[o] dalle norme vigenti», e sinonimo dei fini complessivi dell'ordinamento giuridico (ivi, pp. 18 e 28 e ss.). Non a caso, in tale ricostruzione, il controllo parlamentare diviene una particolare forma di controllo amministrativo.

¹⁷³ T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in AA.Vv., *La regione e il governo locale*, vol. III, Milano, Edizioni Comunità, 1965, p. 195, ma nello stesso senso, F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979, pp. 381 e ss.

¹⁷⁴ C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1960, p. 1294.

¹⁷⁵ Così A. BARBERA, *Regioni*, cit., pp. 91 e ss.

¹⁷⁶ Così A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., rispettivamente pp. 127, 128, 129.

In ogni caso, quale che sia l'esatta definizione dei confini dell'interesse nazionale, i ricorsi alla Corte sarebbero volti ad attivare un controllo *astratto*, lontano dagli interessi contingenti degli enti territoriali e, almeno nel caso del ricorso regionale, necessariamente parziali, in vista del coinvolgimento «della più alta e neutrale istanza di tutela della [C]ostituzione nella difesa della integrità dell'ordinamento»¹⁷⁷.

Vi è, in tale ricostruzione, una certa inclinazione a recuperare il modello del sindacato astratto sulle norme di legge, in coerenza con l'archetipo kelsensiano e, soprattutto, con il prototipo della *Verfassungsberichtbarkeit* della Costituzione austriaca del 1920, che all'art. 140, riconosceva il potere di impugnazione al Governo del *Bund* o dei *Länder* su leggi statali o federali, già in vigore, senza alcun termine di impugnazione.

Il controllo di costituzionalità così congegnato trovava nella cultura giuridica austriaca una precedente teorizzazione: già Jellinek, infatti, aveva proposto di allargare le attribuzioni del Tribunale imperiale (*Reichsgericht*)¹⁷⁸, attribuendogli il potere di conoscere, in via preventiva, non solo le modifiche alla Legge fondamentale – illegittime perché non apportate secondo il formale procedimento di revisione – su impugnazione delle minoranze parlamentari, ma anche i conflitti tra *Land* e *Reich*, su impugnazione del Governo centrale, di una minoranza parlamentare o di una minoranza delle diete locali¹⁷⁹.

Se, per un verso, la riflessione di Jellinek colloca ancora la funzione del Tribunale nell'ambito di una composizione arbitrale dei conflitti di competenza¹⁸⁰, per un altro questa viene definita, per la

¹⁷⁷ Così, pur criticamente, S. BARTOLE, *Indirizzo politico*, cit., p. 10.

¹⁷⁸ Previsto dalla legge fondamentale (*Staatsgrundgesetz*) del 21 dicembre del 1967 ed entrato in funzione con la legge 18 agosto 1869. Sulle competenze di tale istituzione, di natura (in senso lato) arbitrale, cfr. B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi. I. La Corte costituzionale austriaca*, Padova, CEDAM, 1985, p. 31.

¹⁷⁹ Cfr. G. JELLINEK, *Una Corte costituzionale per l'Austria*, a cura di E. Palici di Suni, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 95-97.

¹⁸⁰ Nel senso di inserire l'elaborazione di Jellinek nella tradizione giuridica germanica dello *Staatsgerichtbarkeit* v. G. BONGIOVANNI, *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 186. Secondo l'A., infatti, l'esigenza perseguita dallo studioso austriaco sarebbe stata quella di preservare l'unità della volontà dello Stato, e non già

prima volta, alla stregua di una «istanza giudiziaria che nel corso del processo di formazione della legge de[ve] pronunciare il suo giudizio sulla costituzionalità [...]», attraverso la sussunzione del caso alle «norme vigenti» di diritto costituzionale, accentuando le forme giurisdizionali del controllo¹⁸¹.

È, tuttavia, la proposta teorica kelseniana che compie la definitiva rottura con la tradizione germanica del conflitto sulle attribuzioni costituzionali. In una teoria generale che concepisce l'ordinamento quale sistema basato su inferenze logiche di natura deduttiva, autonomo da qualsiasi condizionamento esterno¹⁸², la Costituzione assume un significato essenzialmente formale e organizzativo, come «regola per la creazione delle norme giuridiche essenziali dello Stato, la determinazione degli organi e del procedimento legislativo»¹⁸³. La Corte kelseniana è così depositaria delle «categorie logico-trascedentali dell'ordinamento», strumento per sanzionare le eventuali contraddizioni che si manifestano nel rapporto tra norme¹⁸⁴.

In un contesto retto da concatenazioni giuridiche di tipo logico-formale, anche i rapporti tra Stato federale ed enti federali sono relazioni sorrette dai fini assegnati, rispettivamente, alla legislazione federale o locale dalle norme della Costituzione totale (*Gesamtverfassung*), fonte di ripartizione delle competenze e fondamento di validità delle leggi sottostanti¹⁸⁵.

Questo principio trova una eco nella mancata menzione, nella Costituzione austriaca, della clausola di supremazia del diritto fede-

di offrire un compiuto controllo sulla costituzionalità della legge. Inoltre, il giudizio non avrebbe riguardato una legge perfetta, ma avrebbe riguardato i soli progetti di legge in formazione.

¹⁸¹ Cfr. G. JELLINEK, *Una Corte costituzionale*, cit., p. 94. Collocano tale ricostruzione nel solco della *Verfassungsgerichtsbarkeit* kelseniana, B. CARAVITA, *Corte «giudice a quo»*, cit., p. 37, E. PALICI DI SUNI, *Presentazione*, in G. JELLINEK, *Una Corte costituzionale*, cit., p. 24, che pure sottolinea come il Tribunale, secondo Jellinek, dovrebbe agire non come un tribunale che esercita un *imperium* ma in qualità di collegio arbitrale che interviene in via preventiva (ivi, p. 25, p. 69).

¹⁸² G. VOLPE, *L'ingiustizia*, cit., p. 127.

¹⁸³ H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, in Id., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 152-153.

¹⁸⁴ Così A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 382.

¹⁸⁵ H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale*, cit., pp. 203-204.

rale sul diritto statale, come invece stabilito nella Carta fondamentale di Weimar e oggi dal *Grundgesetz*¹⁸⁶. Nell'ordinamento austriaco, la questione della supremazia federale si traduce in un problema di costituzionalità o di legalità costituzionale, nel senso che «le norme costituzionali della Federazione [...] devono prevalere sulle norme incostituzionali del *Land*, e viceversa»¹⁸⁷. Poiché ogni violazione della distribuzione delle competenze è una violazione della legge fondamentale, è necessaria l'istituzione di «un organo obiettivo», che risolve controversie «portate come problemi di carattere giuridico»¹⁸⁸.

Nell'accezione kelseniana, gioca un ruolo fondamentale il deferimento a un'istanza di controllo obiettivo¹⁸⁹, necessariamente terza rispetto alle parti in gioco. Il Tribunale costituzionale è organo della comunità totale (*Gesamtgemeinschaft*), incaricato di mantenere l'unità costituzionale delle comunità parziali (*Teilordnungen*), coincidenti con i *Länder* (*Gliedstaaten*) e lo Stato centrale (*Oberstaat*)¹⁹⁰.

Nel contesto italiano, la lettura della teoria kelseniana, ove sfuma la distinzione tra creazione a applicazione del diritto¹⁹¹, ha portato parte della dottrina a rileggere il giudizio in via principale quale procedimento consistente in una apparentemente asettica sussunzione della fattispecie legislativa alla norma costituzionale¹⁹² e per-

¹⁸⁶ Art. 13 WG («Il diritto del *Reich* prevale su quello dei *Länder*») e art. 72 comma 2 GG, secondo cui, nelle materie di competenza concorrente, il legislatore federale può intervenire «quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso, rendano necessaria una disciplina legislativa federale».

¹⁸⁷ H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale*, cit., p. 135.

¹⁸⁸ Ivi, pp. 204-205.

¹⁸⁹ Ivi, p. 243.

¹⁹⁰ H. KELSEN, *L'esecuzione federale. Contributo alla teoria e alla prassi dello stato federale, con particolare riguardo alla Costituzione del Reich tedesco e alla Costituzione federale austriaca*, in ID., *La giustizia costituzionale*, cit., pp. 133, 7, 9, ma simile elaborazione è già presente in H. NAWIASKI, *Der Bundestaats als Rechtsbegriff*, Tübingen, Mohr, 1920, pp. 25 e ss.

¹⁹¹ H. KELSEN, *Lineamenti*, cit., p. 111: ogni atto giuridico esegue «una norma di grado più elevato» e produce «una norma di grado più basso».

¹⁹² Per tale procedimento applicativo della Costituzione H. KELSEN, *Chi dev'essere il custode della Costituzione?*, in ID., *La giustizia costituzionale*, cit., p. 247. Sulle ragioni storiche e teoriche di tale costruzione, elaborata a mo' di reazione agli orientamenti conservatori dei giudici della Repubblica di Weimar, che disapplicavano la legge in nome di valori ricavati dalla *Volksgemeinschaft*, così rifu-

ciò finalizzato a una verifica di compatibilità logica delle formule astratte previste dalla legge (statale o regionale) alla Costituzione¹⁹³.

7. Osservazioni conclusive

Alla luce di quanto argomentato sino ad ora è possibile trarre alcune parziali conclusioni.

Per i Costituenti, il ricorso diretto *ex parte* statale era deputato a instaurare un controllo preventivo di natura obiettiva, funzionale a garantire l'unità giuridica della Repubblica. Più incerta la natura del ricorso regionale, sospeso tra la rivendicazione della competenza concretamente lesa dalla legge statale e il controllo sull'atto in relazione alle norme costituzionali di competenza. È questa, forse, un'ambiguità che derivava dalle incertezze rispetto alla stessa configurazione della Regione, la quale, per buona parte dei Padri costituenti, era considerata alla stregua di un ente autarchico, dotato, al più, di una limitata funzione legislativa di attuazione della legge statale¹⁹⁴.

Le norme della Costituzione del 1948 disegnano, inoltre, un sindacato astratto, ove l'astrattezza è intesa quale assenza di una previa controversa giurisdizionale da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale¹⁹⁵. A suffragio di tale conclusione militano il ca-

tando il compromesso parlamentare di cui il sindacato accentrato era corollario, G. VOLPE, *L'ingiustizia*, cit., p. 138, C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, pp. 27 e ss.

¹⁹³ G. VOLPE, *L'ingiustizia*, cit., pp. 140 e 144-145, ID., *Art. 137*, cit., p. 334.

¹⁹⁴ Cfr., ad esempio, gli emendamenti presentati da Laconi, Lami Starnuti e Bozzi nella seduta della Commissione dei Settantacinque del 17 gennaio 1947, i quali prevedevano una potestà legislativa di integrazione e di attuazione, e l'emendamento proposto da Togliatti, che ritornava a una mera forma di decentramento amministrativo (per una *summa* v. U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione della regione*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 76 e ss.). L'emendamento Laconi *et al.* si collocava in continuità con il progetto presentato da Lama Starnuti in seno al "Comitato dei dieci" presieduto da Ambrosini.

¹⁹⁵ Si utilizza in questa sede l'accezione accolta, a fini classificatori, da A. PIZZORUSSO, *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quad. cost.*, 1982, pp. 521 e ss.

rattere preventivo del ricorso statale e, per converso il breve termine di impugnazione della legge statale (30 giorni) o regionale (60 giorni) ad opera della Regione.

Potrebbe giungersi a conclusioni in parte diverse laddove si ritenesse che l'astrattezza è correlata all'assenza di un rapporto sostanziale da tutelare davanti alla Corte costituzionale¹⁹⁶. In virtù di tale accezione, è senz'altro astratto il giudizio instaurato dal ricorso statale, mentre risulta incerta la natura del sindacato sulla legge statale, per il rilievo che assumono, in questa ipotesi, i profili di competenza regionale.

In ogni caso, si è visto come la dottrina successiva all'entrata in vigore della Costituzione si sia collocata su due poli opposti: a posizioni più vicine al significato originario, se ne alternano altre che invece configurano detto procedimento alla stregua di un conflitto sulle attribuzioni legislative, un regolamento di competenza ove l'impugnazione della legge è l'*occasio iuris* per la delimitazione delle attribuzioni costituzionalmente garantite.

Secondo i sostenitori della prima tesi, il giudizio in via principale sarebbe caratterizzato dall'asimmetria processuale tra Stato e Regioni, che si manifesta non solo nella natura preventiva del ricorso esperito dal primo, ma anche nei parametri evocabili in giudizio, nel senso di ritenere solo lo Stato legittimato ad agire per qualsiasi violazione della Costituzione; nell'irrilevanza, per i ricorsi statali, dell'interesse a ricorrere quale necessario presupposto dell'azione e, di converso, dalla necessaria sussistenza di un interesse alla restaurazione della competenza asseritamente violata per l'impugnazione regionale; nella corrispondenza "larga" tra il ricorso e la previa delibera di autorizzazione all'impugnazione, espressione di una funzione di controllo che non necessita di particolari contenuti formali, salva l'indicazione dell'oggetto dell'impugnazione; nella verifica, nel

¹⁹⁶ Secondo la prospettiva adottata da M. LUCIANI, *Le decisioni processuali*, cit., pp. 238-239. Per una classificazione dei diversi significati di astrattezza del giudizio costituzionale cfr. F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa, astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 238-239.

merito, di compatibilità logico-formale delle disposizioni legislative impugnate alle norme costituzionali, secondo una struttura irriducibile alle valutazioni, di indole schiettamente politica, compiute dal Parlamento circa le violazioni dell'interesse nazionale; nella derogabilità del principio del contraddittorio tutte le volte in cui sia necessario, per la Corte costituzionale, soddisfare la propria funzione di controllo.

L'inquadramento del giudizio in via principale quale regolamento di competenze, invece, porta con sé la necessaria sussistenza dell'interesse a ricorrere quale presupposto dell'azione (almeno in alcune ricostruzioni); la precisa indicazione del *thema decidendum* nel ricorso, che deve contenere oggetto, parametro e motivi dell'impugnazione; una interpretazione rigorosa del principio *iura novit curia*, con conseguente impossibilità per la Corte, di estendere la propria cognizione a parametri non allegati dalla parti; la ponderazione degli interessi sottesi all'intervento legislativo e la delimitazione, in funzione arbitrale, delle competenze sottese; il fedele rispetto, in virtù del principio dispositivo, del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Non è ancora tempo di prendere posizione sulle diverse opzioni teoriche in campo. Non è possibile, infatti, definire la fisionomia del sindacato in via di azione senza passare in rassegna la prassi giurisprudenziale e analizzare l'impatto che la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha avuto sulla sua configurazione.

In questa sede, interessa piuttosto sottolineare come, anche tra coloro i quali sostengono l'assimilazione del giudizio in via di azione ad un conflitto sulle competenze legislative, permangano perplessità sulla possibilità teorica di declinare, *sic et simpliciter*, norme e istituti del diritto processuale civile o del giudizio amministrativo nell'ambito del sindacato di costituzionalità¹⁹⁷.

Inoltre, quella parte della dottrina che ha sostenuto, con varietà di toni, la tesi del conflitto sulle attribuzioni non tiene in considerazione che, almeno sino alla revisione del Titolo V, è arduo rinvenire il presupposto di tale ricostruzione, e cioè la parità della posizione ricoperta da Stato e Regione. La ripartizione costituzionale di competenze accolta nella Costituzione del 1948, il sistema dei controlli

¹⁹⁷ Cfr. S. BARTOLE, *Considerazioni*, cit.

e, tra questi, lo stesso controllo preventivo nei confronti della legge regionale, la differente legittimazione ad agire di Stato e Regione conseguente alla diversa formulazione dell'art. 127 Cost. e dell'art. 2 della l. n. 1948 impediscono di considerare il giudizio in via principale alla stregua di un'arena in cui la Corte compone, a mo' di arbitro, i conflitti tra soggetti territoriali portatori di interessi eguali e contrari.

D'altro canto, i fautori del sindacato in via principale come controllo obiettivo e neutrale sulla legalità costituzionale dell'atto impugnato, realizzato attraverso una asettica verifica di compatibilità astratta e logico-formale tra l'oggetto e il parametro, sono debitori di una sorta di mistica della "neutralità"¹⁹⁸, perché escludono che possano assumere un qualche rilievo, nell'attività compiuta dalla Corte, gli interessi politico-territoriali di cui sono portatori i soggetti legittimati all'accesso.

Anche su tale aspetto si tornerà: qui basti solo accennare che il giudizio di legittimità in via principale è dotato di un certo grado di politicità, conferitogli non solo dall'oggetto del sindacato che, in quanto norma, non è altro se non una cristallizzazione, in termini di dover essere, di una «scelta "politica" tra gli interessi confliggenti della società»¹⁹⁹, ma anche dalla natura dei soggetti coinvolti nel giudizio, enti esponenziali di interessi territoriali. Nella prassi giurisprudenziale, le controversie sono state risolte anche tramite la tecnica di bilanciamento degli interessi, inteso in questa sede non come contemperamento giudiziale di diritti individuali e/o interessi obiettivi di rango costituzionale, quanto, piuttosto, quale ponderazione e qualificazione della dimensione territoriale degli interessi di Stato e

¹⁹⁸ V. G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, cit., pp. 363-364. Più in generale, tra coloro che hanno tradizionalmente sostenuto tale tesi, G. AZZARITI, *La posizione della Corte costituzionale nell'ordinamento dello stato italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 447 e ss., A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 216. Quest'ultimo A., pur configurando il sindacato in via diretta come controversia tra parti pubbliche, ha sempre insistito sul compito oggettivo e sulla posizione neutrale del Giudice delle leggi.

¹⁹⁹ F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, CEDAM, 1985, p. 581.

Regioni²⁰⁰. La questione sta, allora, nell'individuare il limite di questo processo di politicizzazione, per evitare cioè che il procedimento giurisdizionale di legittimità assurga a sede politica di compensazione delle istanze territoriali.

²⁰⁰ Cfr., tra i primi, G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 409 e ss., nonché, più recentemente, A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., p. 202.

CAPITOLO II

LE OSCILLAZIONI DEL PENDOLO. TENDENZE DEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE PRIMA DELLA REVISIONE DEL TITOLO V

SOMMARIO: 1. La tipicità del giudizio costituzionale in via principale e l'asimmetria processuale nello Stato regionale incompiuto. – 2. L'avvento delle Regioni ordinarie e il “sorpasso” dei ricorsi regionali sulle impugnazioni statali. I rinvii plurimi e la contrattazione della funzione legislativa regionale. – 3. Il ricorso governativo come atto di controllo. L'estinzione del giudizio: la rinuncia e l'accettazione come manifestazioni dispositive del procedimento? La cessazione della materia del contendere e i primi casi di trasferimento della questione. – 4. Le condizioni di ammissibilità del ricorso e le diverse dimensioni del contraddittorio. L'illegittimità consequenziale e le sentenze manipolative. – 5. Dalla astrattezza alla concretezza: l'interesse regionale a ricorrere, le questioni ipotetiche e il meccanismo della doppia pronuncia. – 5.1. (segue) L'esercizio dei poteri istruttori. – 6. Ancora sulle multiple virtualità del giudizio in via principale: la mancata attivazione del controllo parlamentare e il “confitto” sulla dimensione degli interessi. L'identità teleologica tra vizio di merito e vizio di legittimità. – 7. Attenuazioni della asimmetria quanto all'oggetto dell'impugnazione e al parametro evocabile. La lesione “indiretta” delle competenze regionali. – 8. Controllo di comunitarietà e giudizio in via principale: le norme sovranazionali (anche *self-executing*) come parametro interposto di legittimità costituzionale. – 9. L'allargamento degli atti oggetto di impugnazione e l'inammissibilità degli interventi dei terzi. – 10. Osservazioni conclusive.

1. *La tipicità del giudizio costituzionale in via principale e l'asimmetria processuale nello Stato regionale incompiuto*

L'evoluzione dell'ordinamento, la giurisprudenza costituzionale e le prassi seguite negli anni dai protagonisti del giudizio in via

principale hanno sicuramente influenzato la comprensione e, di rimando, la collazione di tale attribuzione nel sistema di giustizia costituzionale.

Così, un peso fondamentale ha giocato l'entrata in funzione delle Regioni ordinarie all'alba degli anni '70 dello scorso secolo: la l. n. 108 del 1968, infatti, ha disciplinato le elezioni dei consigli regionali e la l. n. 281 del 1970, oltre ad affidare ai decreti legislativi delegati i trasferimenti di funzioni e di personale necessari ad attuare l'VIII disposizione transitoria, ha consentito ai "nuovi" enti di legiferare anche in assenza delle previe leggi-cornice statali, come invece stabilito dalla l. n. 62 del 1953 (c.d. legge "Scelba")¹.

Prima di tale svolta, con impugnazioni promosse dalle sole Regioni a Statuto speciale o a queste rivolte, la giurisprudenza costituzionale ha posto le basi per disegnare una sostanziale autonomia normativa del giudizio costituzionale rispetto alle altre branche processuali dell'ordinamento, assecondando una concezione oggettiva del procedimento e una corrispondente asimmetria processuale delle parti.

Quanto al primo profilo, la tipicità del giudizio costituzionale emerge, anzitutto, con riferimento, al rinvio, contenuto nell'art. 22 della l. n. 87 del 1953, alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato». Tale disposizione doveva suggellare, nelle intenzioni del legislatore, la assimilazione del giudizio costituzionale al giudizio amministrativo, contraddistinti entrambi dalla particolarità dell'oggetto, coincidente pur sempre con «atti pubblici»; il giudizio costituzionale mal si sarebbe prestato ad essere regolato da «norme che regolano la procedura di una giurisdizione»².

¹ L'art. 17 della legge n. 281 del 1970, nel sostituire l'art. 9 della l. n. 62 del 1953, ha stabilito che le funzioni legislative regionali sarebbero state esercitate «ad emanazione avvenuta» dei decreti di trasferimento delle funzioni «o comunque dopo un biennio dall'entrata in vigore della predetta legge». Inoltre, consentiva alle Regioni di trarre i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente non solo dalle leggi «che espressamente li stabiliscono per le singole materie», ma anche per come «si desumono dalle leggi vigenti». Riferimenti in S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 70-71.

² Il relatore Tesauro alla Camera dei deputati così spiega la scelta di riferirsi al funzionamento in sede giurisdizionale del Consiglio di Stato piuttosto che alle norme del codice di procedura civile, in M. BATTAGLINI, M. MININNI, *Codice della*

Le norme integrative avrebbero dovuto operare in via residuale, per completare la disciplina della "procedura" costituzionale³.

Sin dagli esordi della sua giurisprudenza, tuttavia, la Corte costituzionale conferma la natura recessiva del rinvio e, più in generale, l'applicazione selettiva di norme e istituti attinenti alla giustizia amministrativa o al diritto processuale generale.

Si pensi all'acquiescenza, considerata nel diritto amministrativo come accettazione espressa o tacita degli effetti del provvedimento sulla sfera giuridica soggettiva⁴, da cui discende la decadenza dal potere di promuovere l'impugnazione⁵; nel processo civile, l'acquiescenza va intesa in un'accezione ancor più ristretta, quale accettazione della sentenza tramite esplicita manifestazione di volontà o attraverso «atti incompatibili con la volontà di avvalersi delle impugnazioni» (art. 329 c.p.c.)⁶.

Nel giudizio costituzionale, ove l'istituto viene in rilievo rispetto alla mancata impugnazione dell'atto legislativo, l'acquiescenza non opera. Non rilevano, dunque, ai fini dell'ammissibilità del ricorso il carattere confermativo, riproduttivo, o strettamente consequenziale dell'atto rispetto a una precedente legge non impugnata⁷.

Analogamente, non è applicabile la normativa generale relativa alla costituzione e alla rappresentanza in giudizio dello Stato: la

Corte costituzionale, cit., p. 225. Proprio la particolare natura del giudizio di legittimità ha portato al rovesciamento del rapporto tra n.i. e regole sul processo amministrativo: sul punto v. anche S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 1970, pp. 26-27, secondo il quale il richiamo alle norme per i procedimenti giurisdizionali davanti al Consiglio di Stato trovava giustificazione nella necessità di far entrare immediatamente in funzione la Corte costituzionale.

³ Cfr. art. 22, secondo comma, l. n. 87 del 1953.

⁴ M. GIANNINI, *Acquiescenza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 506-507.

⁵ G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 354.

⁶ Sul punto E. D'ORLANDO, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, cit., p. 147.

⁷ V., pur ambigualmente, la sent. n. 18 del 1956, nonché sent. nn. 44 del 1957 (su una legge regionale di interpretazione autentica), 60 del 1958, 76 del 1958, 63 del 1959 (relative a proroghe di efficacia di leggi regionali precedentemente non impuginate), 30 e 50 del 1959, 49 del 1963, 8 del 1967, 19 del 1970 (legge regionale confermativa o accessoria di precedenti atti non impugnati), 66 del 1961 (mancata impugnazione di leggi di altre Regioni speciali non censurate), 113 del 1967, 192 del 1970 (impugnazione di una legge di conversione successiva a un decreto legge non convertito).

notificazione del ricorso deve avvenire nella sede della Presidenza del Consiglio, non essendo sufficiente la notificazione all'Avvocatura generale dello Stato⁸. La Corte costituzionale non è, infatti, una «giurisdizione amministrativa o speciale», ma un organo che esercita una «funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni»⁹. Discende, da tale assunto, una concezione oggettiva del procedimento davanti al Giudice delle leggi: le modalità e le garanzie processuali del giudizio costituzionale, che pure rendono «possibile il contraddittorio fra i soggetti e gli organi ritenuti più idonei, e pertanto legittimati, a difendere davanti ad essa interpretazioni eventualmente diverse delle norme costituzionali», sono finalizzati all'obiettivo di garantire la Costituzione. Il contraddittorio, infatti, non è un principio-fine, che identifica l'attività della Corte, ma un principio-mezzo, un «metodo considerato più idoneo dal [...] costituente per ottenere la collaborazione dei soggetti e degli organi meglio informati e più sensibili rispetto alle questioni da risolvere ed alle conseguenze della decisione»¹⁰.

In questo contesto va collocata la disciplina dei termini, volta a soddisfare l'esigenza, «di diritto obbiettivo, alla sollecita rimozione di eventuali situazioni di illegittimità costituzionale, soprattutto nei rapporti tra Stato e Regioni». In assenza del filtro assicurato dall'incidentalità, detta normativa impedisce che gli enti legittimati ad adire direttamente la Corte impugnino la legge in qualsiasi tempo, così

⁸ Sent. n. 13 del 1960, che pure riguardava un conflitto di attribuzione. In quella decisione, tuttavia, la Corte non pronuncia l'inammissibilità del ricorso regionale proprio in virtù della «funzione affidata alla Corte nel sistema delle garanzie costituzionali». L'irregolarità di una notificazione in un giudizio costituzionale non ha «le stesse conseguenze che essa potrebbe avere in un processo avente ad oggetto un conflitto intersubiettivo di interessi. Qui, più che in ogni altro caso, l'interesse generale esige l'accertamento e l'attuazione della volontà della legge; e, nella specie, la delimitazione delle attribuzioni assegnate da norme costituzionali rispettivamente allo Stato ed alle Regioni». A conclusioni diverse giungerà la Corte nella sent. n. 548 del 1989, poi confermata dalla sent. n. 295 del 1995. Su tali decisioni v. anche E. GIANFRANCESCO, *Il ricorso introduttivo dei giudizi in via d'azione*, in *Foro it.*, V, 1995, c. 208.

⁹ Sent. n. 13 del 1960.

¹⁰ Sent. n. 13 del 1960.

evitando uno stato di perenne incertezza¹¹. I termini, da rispettare a pena di decadenza del potere di impugnazione, soddisfano la «peculiare funzione dei giudizi di legittimità costituzionale», contemperando «l'esigenza della celerità del giudizio con quella di dare un congruo tempo, agli organi investiti dei poteri, di promuovere i detti giudizi e di parteciparvi, per l'esercizio dei poteri medesimi». In tal senso, la disciplina del giudizio costituzionale può «trovare integrazione in principi e norme di diritto processuale comune solo in quanto dette norme e principi non contrastino con le norme e i principi peculiari del processo costituzionale, e in quanto la loro applicazione non possa produrre alterazioni o distorsioni rispetto alla funzione a cui il detto processo è preordinato»¹².

Ne deriva, quindi, la perentorietà dei termini di impugnazione, e quindi l'inapplicabilità dell'art. 152 del c.p.c.¹³ e delle ipotesi di sospensione feriale dei termini¹⁴, con contestuale applicazione, viceversa, dei principi generali sul computo dei giorni¹⁵.

È in questo contesto che la Corte costituzionale chiarisce come vada invertito il rapporto tra primo e secondo comma dell'art. 22 della l. n. 87 del 1953, e cioè tra regolamento di procedura davanti al Consiglio di Stato e n.i. stabilite dalla Corte: alle seconde il compito di colmare gli spazi lasciati dalla legge, al primo una mera funzione sussidiaria, di ausilio alla soluzione di particolari questioni procedurali¹⁶.

La giurisprudenza costituzionale sdogana, inoltre, quell'asimmetria processuale tra Stato e Regioni teorizzata dai primi sostenitori della natura oggettiva del giudizio in via di azione.

¹¹ Sent. n. 15 del 1967, poi costantemente confermata. Sul punto v. però l'opinione di G. VOLPE, *Art. 157*, cit., p. 361, secondo il quale la perentorietà dei termini mirerebbe piuttosto a garantire la certezza nei rapporti tra Stato e Regioni, «esigenza specifica e tipica del conflitto di attribuzioni legislative».

¹² Sent. n. 15 del 1967.

¹³ La norma dispone, come noto, che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori. Cfr., tra le tante, sent. n. 72 del 1981.

¹⁴ Sent. n. 15 del 1967, ord. n. 109 del 1975.

¹⁵ Sent. n. 39 del 1960.

¹⁶ In tal senso, il rinvio al regolamento di procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale «opera soltanto se manca una disposizione appositamente dettata per il giudizio costituzionale». Così sent. n. 179 del 1987, emessa a seguito di conflitto intersoggettivo.

In primo luogo, l'asimmetria origina, almeno implicitamente, dalla diversa attenzione riservata all'interesse ad agire quale presupposto di ammissibilità del ricorso. Mentre, infatti, con riferimento allo Stato, l'interesse a ricorrere coincide con la pretesa obiettiva alla pronuncia della Corte¹⁷, tanto da essere diluito nella legittimazione attiva del ricorrente, *ex parte* regionale le questioni sono inammissibili, ove non assistite da un interesse attuale e concreto¹⁸.

Non sono quindi impugnabili, da parte delle autonomie, disposizioni relative a «momenti futuri dell'attività degli organi dello Stato [...] e delle stesse Regioni»¹⁹, così come vi è carenza di interesse nel caso in cui la Regione argomenti su profili che evocano interessi la cui tutela spetta allo Stato²⁰. Inammissibile è altresì il ricorso che coinvolge norme diverse da quelle potenzialmente lesive delle competenze regionali, quando cioè dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale non sarebbe derivato alcun «pratico effetto» sulla sfera giuridica della ricorrente²¹.

L'asimmetria processuale tra Stato e Regione riguarda anche la legittimazione ad agire, rispetto ai vizi di legittimità evocabili dalle parti. In effetti, mentre lo Stato può censurare leggi regionali per la lesione di qualsiasi disposizione costituzionale, le Regioni possono adombrare esclusivamente la violazione delle norme relative alla distribuzione delle competenze. Nella perdurante assenza delle Regioni ordinarie, l'assunto trova giustificazione normativa nelle disposizioni degli Statuti speciali che impongono il necessario rispetto della Costituzione: per «competenza» legislativa attribuita alla Regione «deve intendersi la sfera entro la quale la stessa può legiferare, sfera che trova i suoi limiti nelle stesse norme costituzionali attributi-

¹⁷ Cfr. sentt. n. 31 e 32 del 1961.

¹⁸ Riferimenti in G. Volpe, *Art. 137*, cit., p. 363. G. ZAGREBELSKY, *Processo*, cit., pp. 624-625.

¹⁹ Sent. n. 13 del 1964, concernente il trasferimento delle imprese elettriche all'ENEL.

²⁰ Sent. n. 1 del 1961. Tale orientamento sarà ulteriormente sviluppato quando la Corte, con la giurisprudenza successiva all'entrata in funzione delle Regioni, dichiarerà inammissibili per carenza di interesse le questioni sollevate su leggi statali impugnate per patologie diverse dal vizio di incompetenza.

²¹ Sent. 18 del 1956.

ve della potestà». Ne deriva un eccesso regionale di competenza legislativa non solo ogni qualvolta si legiferi in materie non comprese negli elenchi degli statuti speciali, ma anche quando siano superati i «limiti di carattere generale» previsti dallo statuto, e quindi vi sia un contrasto «con la Costituzione [...] o con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato»²².

La diversità di trattamento processuale è il riflesso della diversa posizione sostanziale di Regioni e Stato. Se le prime agiscono in quanto enti autonomi, il secondo si muove in posizione di supremazia: «[a]vendo una sfera ben determinata di poteri, le Regioni possono agire, anche nei giudizi presso questa Corte, nei limiti segnati dalla tutela dei propri interessi. Lo Stato, invece, può e deve vegliare alla tutela dell'ordinamento giuridico generale [...], onde, di fronte a qualunque esorbitanza della legge regionale, gli organi statali competenti sono legittimati a provocare il giudizio di questa Corte: in realtà quelle esorbitanze incidono sempre ed in ogni caso sulla sfera di competenza dello Stato»²³.

L'assunto porta con sé l'inammissibilità delle impugnazioni avanzate con riferimento a parametri *extra*-competenziali, salvo che, in ipotesi eccezionali – secondo un assunto che sarà successivamente sviluppato nella giurisprudenza costituzionale sulla c.d. “lesione indiretta” e sulla c.d. “ridondanza”²⁴ – il richiamo a norme diverse dalle disposizioni costituzionali e statutarie sulla ripartizione di competenze si risolva in «una lesione della sfera di competenza della Regione»²⁵.

Sin da queste prime pronunce, vi sono, tuttavia, alcuni segnali che sembrano contraddire la configurazione del giudizio quale forma di controllo volta a ricondurre le leggi statali e regionali nel quadro unitario della legalità costituzionale. Sin dall'inizio della sua giurisprudenza, infatti, la Corte ha fatto uso della previsione, contenuta nelle n. i., che disciplina l'estinzione del giudizio a seguito di rinuncia del ricorrente accettata dalla controparte. Tale istituto, dal significato piuttosto ambiguo (su cui si tornerà), conferma la possibilità

²² Sent. n. 30 del 1959, ma nello stesso senso le coeve sent. nn. 11, 47 e 50.

²³ Sent. n. 32 del 1960.

²⁴ V. *infra*, par. 7., nonché cap. III.

²⁵ Sent. n. 32 del 1960, sent. n. 1 del 1961.

di una risoluzione politica e stragiudiziale delle controversie promosse in via diretta²⁶.

2. *L'avvento delle Regioni ordinarie e il "sorpasso" dei ricorsi regionali sulle impugnazioni statali. I rinvii plurimi e la contrattazione della funzione legislativa regionale*

I ricorsi delle neo-istituite Regioni non conducono a un sensibile incremento delle decisioni assunte all'esito del giudizio di costituzionalità²⁷, anche se le impugnazioni regionali aumentano esponenzialmente sino a superare in quantità, poco dopo l'entrata in funzione delle Regioni e in alcuni frangenti successivi, i ricorsi statali²⁸. La nuova conflittualità tra Stato e Regioni è solo in parte causa (forse la meno rilevante, se paragonata ad altre vicende politico-istituzionali di quegli anni, come il c.d. caso Lockheed²⁹) del rallentamento

²⁶ A partire dall'ord. n. 10 del 1958, secondo un orientamento costantemente ribadito.

²⁷ Sul punto v. S. BARTOLE, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. BARTOLE, M. SCUDIERO, S. LOIODICE (a cura di), *Regioni e corte costituzionale. L'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 22, che insiste sulla necessità di sfumare l'affermazione secondo cui l'allungamento dei tempi dei lavori della Corte sia dovuto allo «slancio contestativo» delle Regioni ordinarie, e da V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra stato e regione*, cit., p. 182

²⁸ Nel solo 1972, i ricorsi regionali sono 55 a fronte delle 6 impugnative statali. La forbice si restringe negli anni successivi, per poi riallargarsi a partire del 1981. Sul punto v. S. BARTOLE, *Considerazioni*, cit., p. 23. Cfr. anche le relazioni dei Presidenti della Corte L. AMADEI, *Ventincinquesimo anniversario della Corte costituzionale. Discorso celebrativo del Presidente della Corte costituzionale on. avv. L. Amadei*, Roma, 3 giugno, 1981, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1172, che rileva l'impatto dell'entrata in funzione delle Regione sui lavori del Giudice delle leggi, e L. PALADIN, *La giustizia costituzionale nel 1985. Conferenza stampa del Presidente Livio Paladin*, 23 gennaio 1986, in *Giur. cost.*, p. 289. Più recentemente S. CALZOLAIO, *Articolo 127*, cit., p. 153, secondo il quale i ricorsi statali alla Corte oscillavano tra l'1 e il 2% delle delibere legislative regionali complessivamente approvate.

²⁹ Come noto, il processo Lockheed, instaurato per accertare la responsabilità penale di due Ministri (Tanassi e Gui) e di alcuni funzionari per le presunte tangenti ricevute dall'omonima compagnia statunitense (per una partita di aerei militari), tenne impegnata la Corte costituzionale per circa due anni, dal 1977 al 1979. La particolare incidenza del processo sui lavori della Corte fu una delle ragioni che portò alla modifica, ad opera della l. cost. n. 1 del 1989, degli artt. 96, 134 e 135 concernente la responsabilità penale dei componenti dell'esecutivo nell'esercizio

dei lavori della Corte e dell'affastellarsi dell'arretrato, smaltito solo diversi anni dopo, sul finire degli anni '80. L'eliminazione del carico pendente sarà percepita dalla dottrina alla stregua di una «svolta», capace di ricollocare il Giudice delle leggi al centro del proscenio politico-istituzionale³⁰.

Se si esclude il 1956 (quando le decisioni emesse in via di azione rappresentano il 41,1% del totale), dal 1957 al 1970 il numero di pronunce che chiudono il giudizio in via diretta è pari a circa il 10% della somma complessiva, mentre dal 1971 al 1985 coincidono con il 5,53% del totale³¹ (con le eccezioni del 1984, ove il dato crolla all'1,8% e del 1986, quando la percentuale sale all'8,4%), fino ad attestarsi su una media del 7,2% nel quindicennio che va dal 1987 al 2001³², con una cifra di circa cinquanta ricorsi per anno³³.

Nel decennio successivo all'entrata in funzione delle Regioni, il sorpasso dei ricorsi regionali sulle impugnazioni del Governo è dovuto anche alla particolare natura bifasica del controllo statale (prima il rinvio, poi il ricorso). Il ricorso statale alla Corte costituzionale ha fisiologicamente una tempistica meno immediata, perché avviene a seguito della eventuale, nuova approvazione a maggioranza assoluta della delibera legislativa; d'altronde, i tempi di impugnativa si diluiscono patologicamente a causa dei c.d. "rinvii plurimi".

In virtù di tale prassi, avallata anche dalla Corte costituziona-

delle loro funzioni. Sul punto, per tutti, T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 257 e ss.

³⁰ Cfr. i contributi raccolti in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, cit.

³¹ Per tale dato, S. BARTOLE, *Considerazioni*, cit., p. 13.

³² Il valore è frutto di una media dei dati riportati da E. Rossi nei suoi plurimi aggiornamenti al processo costituzionale, a partire da E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 147 e ss. Il dato menzionato nel corpo del testo è comunque di poco superiore rispetto al periodo che va dal 1971 al 1985, quando si attesta al 5,53%. Cfr. S. BARTOLE, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, cit., p. 13.

³³ Cfr. S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, p. 324.

le³⁴, il Governo rinvia nuovamente alla Regione le delibere legislative tutte le volte in cui queste contengano modifiche anche solo formali, così considerando “nuova” la delibera e, di conseguenza, arrogandosi il potere di esercitare un ulteriore rinvio. La “contrattazione” della legge regionale ha storicamente pregiudicato una delle funzioni del rinvio, diretto non solo a facilitare un accordo politico sui testi legislativi e, quindi, ad influenzare il contenuto della delibera regionale, ma anche ad informare la Regione degli eventuali profili di illegittimità dell’atto approvato³⁵.

In generale, i rinvii plurimi consacrano una sostanziale preferenza, da parte degli stessi enti territoriali, per la contrattazione politica in luogo della contestazione di legittimità. È questa la via preferita non solo dal Governo, ma anche dalle Regioni, che possono ottenere risultati più proficui all’esito di una trattativa stragiudiziale piuttosto che da una decisione della Corte, magari adottata dopo lungo tempo e suscettibile di produrre effetti definitivi e vincolanti³⁶. Anche per tale ragione la Corte costituzionale si è vista costretta a mutare il precedente orientamento, rivedendo i criteri per considerare la delibera legislativa regionale “nuova” rispetto alla precedente.

In tal senso, la legge regionale riapprovata non è sottoponibile a un nuovo rinvio «non solo nell’ovvia ipotesi che nessuna modifica sia stata apportata al suo testo, ma anche in quella in cui l’intervento di eventuali modifiche in sede di riapprovazione non sia tale da comportare un mutamento del significato normativo delle disposizioni oggetto del rinvio». Nel rievocare la distinzione crisafulliana tra norma e disposizione³⁷, il Giudice costituzionale afferma che «il testo legislativo è soltanto un mezzo materiale per esprimere un significato normativo (o norma)», perché ciò che rileva «è il testo in

³⁴ Cfr. la sent. n. 40 del 1977, con cui la Corte costituzionale adotta un approccio formalista: qualsiasi differenza tra il primo e il secondo testo comportava la novità della seconda delibera, con contestuale possibilità di un nuovo rinvio.

³⁵ In tal senso, G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l’applicazione dell’art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, pp. 531 e ss.

³⁶ Ivi, p. 535.

³⁷ Cfr., ovviamente, V. CRISAFULLI, *Diposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 195 e ss.

relazione al suo significato normativo, non certo il bruto materiale linguistico in sè considerato (che, come tale, é mera astrazione)»³⁸: ciò che conta, allora, è la novità del significato piuttosto che le modifiche formali all'enunciato linguistico.

Peraltro, i rinvii plurimi portano a una ulteriore «prassi parallela», inaugurata dai consigli regionali, di approvare nuovamente la legge rinviata a maggioranza semplice, così evitando la defatigante delibera a maggioranza assoluta, finendo altresì «per “autodenunciare” la rinnovazione del procedimento legislativo, in vista (o in forza) di un più semplice (e magari previo) accordo con la burocrazia ministeriale che avrebbe potuto evitare il successivo [...] percorso a ostacoli»³⁹. In fondo, i legislatori regionali, secondo una tendenza che troverà conferma anche successivamente alla riforma del Titolo V, sono mossi da concrete esigenze politiche, in vista del raggiungimento di «particolari risultati organizzativi o fattuali [...] che non attendono certo riconoscimenti costituzionali di competenza»⁴⁰.

Inoltre, proprio perché il legislatore regionale interviene per soddisfare concrete necessità politiche, il congelamento (in alcuni casi pluriennale⁴¹) della delibera regionale in caso di impugnazione davanti alla Corte, a causa dei tempi lunghi del giudizio costituzionale, ha tradizionalmente spinto le Regioni alla trattativa col Governo, in vista del raggiungimento di un determinato equilibrio politico-amministrativo.

³⁸ Sent. n. 158 del 1988. Posto il principio, la Corte poi specifica quali siano le modifiche che non toccano la novità della delibera, come «le modifiche apportate dal legislatore alle norme censurate nel rinvio governativo ovvero quelle esterne al contenuto dispositivo della legge (come, ad esempio, le modifiche relative al preambolo, l'inserimento o l'eliminazione di clausole d'urgenza, una diversa disciplina della *vacatio legis*) o, ancora, le modifiche delle norme di copertura finanziaria rese necessarie esclusivamente a causa del tempo trascorso tra la prima deliberazione della legge e la sua riapprovazione a seguito del rinvio (come, ad esempio, il riferimento al bilancio dell'anno successivo quando la riapprovazione conseguente al rinvio sia avvenuta sotto il regime dell'esercizio finanziario dell'anno dopo)». In senso affine, nello stesso anno, sentt. nn. 973 del 1988, 80 del 1989.

³⁹ S. CALZOLAIO, *Articolo 127*, cit., p. 151.

⁴⁰ G. FALCON, *Contestazione*, cit., p. 537.

⁴¹ Cfr. S. CALZOLAIO, *Articolo 127*, cit., p. 152, ha calcolato come, nel periodo che va dal 1971 al 1985, i tempi medi per la risoluzione del giudizio arrivavano a 717 giorni (per i ricorsi statali) e 740 (per i ricorsi regionali), con una lunghezza dei tempi crescente a partire dal 1974.

In simile contesto, il Governo rappresenta il «contraente forte»⁴², *dominus* di una procedura che si muove «tra discrezionalità politica e fiscalismo burocratico»⁴³ e che marginalizza le assemblee elettive (anzitutto regionali). Le Regioni sono indotte ad accettare la trattativa piuttosto che affrontare un giudizio incerto nei tempi e negli esiti; l'esecutivo nazionale e il suo apparato burocratico hanno gli strumenti per paralizzare il procedimento legislativo regionale⁴⁴, calando, per così dire, dall'alto valutazioni politiche che i consigli regionali sono tenuti a recepire.

Non sono mancate valutazioni meno negative di tale prassi, ad esempio da parte di chi ha messo in luce come il concerto tra Stato e Regioni abbia contribuito alla funzionalità del controllo sulla legislazione regionale, soprattutto se messo a confronto con i tempi di decisione della Corte costituzionale⁴⁵.

La negoziazione tra le burocrazie di Stato e Regioni ha condotto la dottrina a suggerire, se non il superamento, quanto meno la razionalizzazione del procedimento⁴⁶. In tale direzione si è mossa la prassi del primo Governo Prodi, inaugurata con una comunicazione resa in Conferenza Stato-Regioni dall'allora Ministro per gli affari regionali, volta a scandire le fasi del procedimento di rinvio (e della successiva scelta di ricorrere alla Corte costituzionale) con contestuale partecipazione, attraverso un contraddittorio cartolare, delle Regioni interessate⁴⁷.

⁴² G. FALCON, *Contestazione*, cit., p. 538.

⁴³ G. PASTORI, *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1986, p. 783.

⁴⁴ Sulle dinamiche delle trattative tra Stato e Regione a seguito del rinvio, v. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo*, cit., pp. 120 e ss. In ogni caso, alla fine degli anni '80 risalgono le prime proposte di modifica dell'istituto. V. sul punto M. CARLI, *La razionalizzazione dei controlli sulla legge regionale. L'occasione della riforma della presidenza del Consiglio*, in *Pol. dir.*, 1987, p. 532 (che proponeva la partecipazione al procedimento del Presidente della Giunta).

⁴⁵ Così E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo*, cit., p. 122.

⁴⁶ E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p. 92. Discussa invece era la forma della razionalizzazione, se da realizzarsi con legge (U. ALLEGRETTI, *Controllo governativo delle leggi regionali e specialità*, in *Le Regioni*, 1986, p. 796) o con regolamento (E. GIANFRANCESCO, *Il controllo*, cit., p. 79, nt. 57).

⁴⁷ Il procedimento ha inizio con l'invio al Dipartimento degli affari regionali, ad opera del Commissario di Governo, della delibera legislativa. Il Dipartimento ha 15 giorni di tempo per svolgere l'istruttoria, con la partecipazione necessaria

In ogni caso, il rinvio ha condotto inevitabilmente a una posizione processuale di supremazia dello Stato rispetto alla Regione. Basti pensare all'affermazione – contenuta nella sentenza n. 147 del 1972 – secondo la quale la delibera di rinvio del Consiglio di ministri manifesta una volontà non solo «in relazione ad un comportamento immediatamente successivo (rinvio)», ma anche in vista di un'azione «futur[a] ed eventuale (ricorso per illegittimità costituzionale alla Corte)». In tal senso, la delibera del Consiglio dei ministri, pure imposta dall'art. 31 della l. n. 87 del 1953, non è un nuovo atto di impulso processuale, ma una mera conferma della pregressa opposizione governativa.

Ne deriva che, per ragioni eccezionali⁴⁸, la proposizione del ricorso da parte del Presidente del Consiglio, in assenza della previa delibera del Consiglio dei Ministri, è ammissibile perché coperta *ab origine* dalla scelta governativa di rinviare, sotto condizione che intervenga, prima del deposito del ricorso davanti alla Corte, una riaffermazione della volontà consiliare con formale deliberazione di *ratifica* o *conferma* del ricorso⁴⁹.

Se è la struttura unitaria del controllo sulla delibera legislativa regionale a consentire, in circostanze straordinarie, al Presidente del

dei Ministeri politicamente più rilevanti (Interni, Tesoro, Finanze e Bilancio) e il coinvolgimento eventuale di altri dicasteri interessati alla delibera (individuati dal dipartimento). A partire dal sedicesimo giorno successivo, le Regioni possono rivolgersi al Dipartimento per chiedere di conoscere lo stato della procedura, con possibilità, nei quattro giorni successivi, di inviare memorie. Nei due giorni successivi il Dipartimento predispone la relazione da inviare al Consiglio dei ministri con la proposta di apposizione del visto o del rinvio. Tutte le delibere sono inserite nell'o.d.g. del penultimo Consiglio dei Ministri utile prima della scadenza dei 30 giorni previsti dalla Costituzione. Su tali aspetti cfr. F. DAL CANTO, *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in *Il contraddittorio*, cit., pp. 448 e ss., nonché E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1996-1998), Torino, Giappichelli, 1999, pp. 230 e ss.

⁴⁸ Ragione eccezionale è, ad esempio, una crisi di governo non ancora conclusa con un esecutivo che, a causa del giuramento ritardato di uno dei suoi componenti, non si è formato in tempo prima della scadenza del termine per l'impugnativa (caso che ha dato origine alla sent. n. 147 del 1972). Non può essere invece considerata "circostanza straordinaria" l'esistenza di un Governo dimissionario (sent. n. 119 del 1966) o la mancata convocazione del Consiglio dei ministri per l'inizio delle ferie estive (sent. n. 54 del 1990).

⁴⁹ Sent. n. 172 del 1974.

Consiglio di impugnare la legge regionale in assenza della previa delibera consiliare, non può valere la deroga simmetrica da riconoscere al Presidente della Giunta regionale. In tale ipotesi, la previsione, contenuta nella l. n. 87 del 1953, è tassativa, e non può quindi essere ammessa alcuna ipotesi eccezionale che consenta al vertice dell'esecutivo regionale di impugnare la legge statale senza la previa delibera collegiale⁵⁰. Una certa flessibilità si ha solo nel caso in cui la Giunta non consulti, prima dell'impugnazione, il consiglio regionale, laddove simile obbligo sia previsto dallo Statuto. In tale ipotesi, l'omissione produce una mera irregolarità e non può essere causa di inammissibilità perché, «concernendo i rapporti interni tra i due organi regionali, non può considerarsi come requisito indispensabile per il raggiungimento dello scopo inerente all'atto introduttivo del giudizio»⁵¹.

3. *Il ricorso governativo come atto di controllo. L'estinzione del giudizio: la rinuncia e l'accettazione come manifestazioni dispositive del procedimento? La cessazione della materia del contendere e i primi casi di trasferimento della questione*

La prassi dei rinvii plurimi non solo ha confermato la fuga delle Regioni dalla giustizia costituzionale⁵², fenomeno cui contribuiscono, sul crinale degli anni '70, gli esiti sfavorevoli alle Regioni della giurisprudenza costituzionale all'indomani del primo trasferimento di funzioni⁵³, ma si è riverberata anche sulla lettura del giudizio in via principale offerta dalla Corte. Se alcune pronunce hanno sottolineato l'oggettività e l'astrattezza del sindacato, altre invece si sono soffermate sulle prerogative delle parti processuali, disegnando il giudizio, quanto meno *ex parte* regionale, quale regolamento di competenza a vocazione concreta e soggettiva. Ben può dirsi, quindi, che l'ingresso sul

⁵⁰ Sent. n. 33 del 1967, nello stesso senso, sent. n. 15 del 1957.

⁵¹ Sent. n. 217 del 1985.

⁵² Fenomeno rilevato già da A. BARBERA, *Le leggi regionali fra Parlamento e Corte costituzionale*, cit., p. 258. Nello stesso senso anche G. FALCON, *Contestazione*, cit., p. 537.

⁵³ Si fa riferimento ai d.P.R. del 1972 emanati a seguito della delega contenuta nella l. n. 281 del 1970.

proscenio istituzionale delle Regioni abbia contribuito a una parziale torsione dell'accesso diretto, almeno per come interpretato dallo stesso Giudice delle leggi nei decenni precedenti.

Così, ad esempio, il progressivo mutamento della concezione del rinvio, da atto di controllo doveroso e meccanico, attivabile ogni qualvolta in cui vi fosse un contrasto obiettivo tra normativa regionale e norme della Costituzione⁵⁴, ad atto libero nel fine, soggetto «a valutazioni di opportunità e convenienza politica»⁵⁵, non può non influire anche sulla percezione che la Corte ha dell'impugnativa statale. Tramite una valorizzazione del tenore letterale dell'art. 127 Cost. e dell'art. 31 della l. n. 87 del 1953, ai sensi del quale il Governo «può» (e non «deve») promuovere questione di legittimità costituzionale, il ricorso statale, non diversamente dall'impugnativa regionale, assurge ad atto facoltativo e discrezionale, deliberato, per ragioni di opportunità, dal Consiglio dei Ministri⁵⁶.

La soggezione del ricorso a valutazioni politiche non necessariamente porta a una degradazione del ricorso da atto di controllo a semplice impulso processuale. Almeno sotto la vigenza dell'art. 127 della Costituzione del 1948, l'impugnativa governativa si inserisce nella fase endoprocedimentale di perfezionamento di efficacia della delibera legislativa, rappresentando anzi lo sviluppo logico-funzionale del previo rinvio (tant'è che le sue eventuali lacune vengono ad essere colmate attraverso il richiamo alla delibera consiliare del rinvio, ma sul punto *infra*).

La flessibilità politica si mostra anche nella disponibilità del ricorso, espressa tramite rinuncia, la quale può portare alla declaratoria di estinzione del giudizio. Vi è però una novità rispetto alle prime pronunce: mentre in precedenza, prima dell'avvento delle Regioni ordinarie, l'estinzione interveniva solo in caso di accettazione, ora invece viene dichiarata anche in caso di mancata costituzione della controparte⁵⁷.

⁵⁴ Per la dottrina che ricostruiva in questi termini il potere di rinvio v. *supra*, cap. I.

⁵⁵ In questo senso, S. BARTOLE, *Indirizzo e imparzialità*, cit., p. 6.

⁵⁶ Cfr. sent. n. 123 del 1975.

⁵⁷ V. ad esempio ord. n. 239 del 1974. Peraltro, solo con la modifica delle n.i. del 2008 la Corte ha aggiunto il riferimento, per la dichiarazione di estinzione, alla

In questo modo, le parti, esplicitamente o per fatti concludenti, manifestano la propria volontà a rinunciare al proprio "diritto" (*rectius*: alla propria aspettativa) ad una decisione sul merito della controversia⁵⁸.

Rimane dubbio se, tramite la rinuncia, le parti dispongano del procedimento instaurato o del solo atto introduttivo. Di certo, l'estinzione è il riflesso dell'accordo stragiudiziale e, quindi, della contrattazione politica sulla gestione delle competenze costituzionali, o ancor meglio, sulle scelte intorno all'esercizio, costituzionalmente rilevante, della funzione legislativa.

Di certo, la rinuncia non dispone delle competenze legislative, che rappresentano un ordine inderogabile cristallizzato direttamente in Costituzione, né – *a fortiori* – dell'integrità costituzionale dell'ordinamento complessivo, quasi che oggetto della transazione sia la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, così delineando una sorta di cedevolezza delle norme costituzionali sulla competenza⁵⁹.

A conferma di tale ricostruzione, vanno le decisioni che, per la prima volta, pronunciano la cessazione della materia del contendere in relazione alle leggi regionali siciliane, le uniche non sottoposte, nel previgente assetto istituzionale, al potere di rinvio governativo⁶⁰.

necessaria accettazione della rinuncia da parte delle controparti *costituite*, di fatto codificando la prassi che vedeva il giudizio estinguersi automaticamente in caso di rinuncia e mancata costituzione della controparte. Cfr. art. 23 n.i. "La rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo".

⁵⁸ In questo senso, G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 353.

⁵⁹ Come invece sostenuto da G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., p. 624. Secondo l'A., gli eventuali accordi politici di natura stragiudiziale sull'esercizio delle competenze porterebbero, «nei fatti», a superare le norme costituzionali sulla distribuzione delle attribuzioni, rendendole, «per questa parte», «regole cedevoli, sulla base dell'accordo tacito o esplicito fra i soggetti interessati». La rigidità di tali disposizioni potrebbe allora essere recuperata solo attraverso la prospettazione di analoga questione in via incidentale, «quando la questione sia posta da soggetti estranei all'equilibrio e all'intesa che si sia raggiunta tra i soggetti politici statali e regionali anzidetti».

⁶⁰ Il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane – ormai superato dalla dichiarazione di illegittimità dell'art. 31, comma 2, della l. n. 87 del 1953 (come modificato dalla l. n. 131 del 2003), pronunciata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 255 del 2014 – prevedeva che le leggi dell'Assemblea regionale fossero inviate entro tre giorni dall'approvazione al commissario dello Stato, il quale poteva, nei successivi cinque giorni, impugnarle davanti alla Corte costituzionale (art. 28 dello Statuto siciliano). L'art. 29 stabiliva che, decorsi otto giorni senza che al Presidente della Regione fosse pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero trascorsi trenta giorni dall'impugnazione in assenza di una pronuncia di incostituzionalità, questa era promulgata

La cessazione della materia del contendere – afferma la Corte – può essere pronunciata solo nel caso in cui una nuova legge impedisca ogni effetto, anche per il passato, di quella impugnata⁶¹. In altri termini, «non è sufficiente che il nuovo provvedimento abbia il medesimo oggetto, ma è necessario che lo disciplini con la stessa decorrenza cronologica della precedente legge». Della legge impugnata, dunque, non deve residuare alcun effetto, da espungere, anche per via retroattiva, dall'ordinamento. Nel caso in cui perduri, a qualsiasi titolo, l'efficacia dell'atto, permane l'interesse obiettivo all'integrità costituzionale del sistema o, quanto meno, delle competenze asseritamente lese. Solo in tal modo può evitarsi il rischio, anche solo potenziale, che la mancata pronuncia della Corte asseveri una violazione della Costituzione.

Sin dalle prime decisioni, la Corte costituzionale si premura di distinguere tra rinuncia e cessazione della materia del contendere: mentre la prima «incide esclusivamente sul processo e, qualora sia accettata, ne produce l'estinzione, [...] la dichiarazione che è cessata la materia del contendere costituisce pronuncia attinente all'oggetto della controversia»⁶². In tal senso, la cessazione può essere pronunciata solo in caso di *ius superveniens* (di regola⁶³) sulla disciplina oggetto del giudizio.

È la privazione di qualsiasi effetto dell'atto impugnato che consente alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere, come nel caso delle promulgazioni parziali realizzate dal Presidente della Regione siciliana. In virtù di tali prassi, il vertice della Giunta procedeva, anche prima del trentesimo giorno successivo all'approvazione della legge (termine ultimo che consentiva, in caso di mancata pronuncia della Corte, l'entrata in vigore della legge impugnata), alla promulgazione della legge priva delle disposizioni censura-

e immediatamente pubblicata. Ne derivava, dunque, che le leggi regionali potevano, uniche nel loro genere, entrare in vigore nelle more della pronuncia della Corte.

⁶¹ Sent. n. 24 del 1968, che riprende e sviluppa quanto già statuito nella sent. n. 87 del 1965.

⁶² Sent. n. 3 del 1962.

⁶³ Nei casi decisi dalle sentenze nn. 15 del 1987 e 611 del 1988 la Corte ha dichiarato la cessazione della materia del contendere con riferimento ad alcuni procedimenti coinvolgenti la Provincia autonoma di Bolzano, dopo aver rilevato il mutamento del parametro costituzionale a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi decreti legislativi di attuazione statutaria.

te⁶⁴. La Corte costituzionale ha così affermato, in relazione alle disposizioni non promulgate ma oggetto di censura da parte del Commissario dello Stato, la cessazione della materia del contendere, non avendo le norme alcuna efficacia precettiva. Il potere di promulgazione, in base a questa ricostruzione, si esaurisce *uno actu*, risultando impossibile esercitare tale prerogativa in un secondo momento (rispetto alle disposizioni originariamente non promulgate)⁶⁵.

Per le leggi siciliane, non sottoponibili alla procedura del rinvio, la cessazione della materia del contendere viene pronunciata quando la nuova legge abroghi retroattivamente la precedente⁶⁶, mentre, per le Regioni ordinarie, la cessazione si ha qualora la delibera legislativa regionale, non ancora entrata in vigore, venga revocata da parte del consiglio regionale, così evitando sin dall'inizio il *vulnus* all'ordinamento costituzionale⁶⁷, oppure nel caso in cui una nuova legge, regolarmente vistata dal Commissario di governo, abbia sostituito la delibera legislativa impugnata (non ancora produttiva di effetti nell'ordinamento)⁶⁸.

Discorso solo in parte simile vale per l'impugnazione regionale di legge statale: in questa ipotesi, infatti, non mancano decisioni che si limitano ad accertare l'abrogazione o comunque il superamento della normativa statale, senza verificare la perdita di efficacia *medio tempore* della/e disposizione/i impugnata/e⁶⁹.

L'esplicito riferimento, in alcune pronunce che dichiarano la cessazione, alla sopravvenuta carenza di interesse a ricorrere o alla carenza di attualità della controversia⁷⁰, o il cenno, contenuto in altre de-

⁶⁴ Su tale prassi, S. MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva in materia urbanistica*, in *Giur. cost.*, 1979, pp. 972 ss.

⁶⁵ Sent. n. 142 del 1981 per la prima statuizione, poi riconfermata dalla sent. n. 13 del 1983, sulle quali v. G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale alla abrogazione parziale delle leggi regionali siciliane: il presidente della regione come 'legislatore negativo'*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 457 ss., nonché G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., p. 613.

⁶⁶ Oltre ai casi menzionati *supra*, *ex plurimis*, sent. n. 253 del 1989.

⁶⁷ V. ord. n. 36 del 1987, ma l'orientamento è costante: v. E. ROSSI, *Il giudizio di legittimità costituzionale* (1987-1989), cit., p. 191.

⁶⁸ Sent. n. 236 del 1988, ma anche in questo caso la giurisprudenza è piuttosto uniforme: riferimenti in E. ROSSI, *Il giudizio di legittimità costituzionale*, cit., *ibidem*.

⁶⁹ V., ad esempio, sentt. nn. 190 del 1987, 295 del 1993, 348 del 1993, 482 del 1995, 63 del 2000, ord. n. 411 del 2000.

⁷⁰ Ad esempio, ord. n. 36 del 1987, ord. n. 411 del 2000.

cisioni, alla volontà, da parte di una o di entrambe le parti, di vedere dichiarata la cessazione della materia del contendere⁷¹, potrebbe far propendere per una sostanziale fungibilità di tale pronunce rispetto alle decisioni di inammissibilità per carenza di interesse o alle dichiarazioni di estinzione del giudizio, nel senso che, non diversamente da tali decisioni, anche la cessazione del contendere verrebbe dichiarata a fronte della manifesta insussistenza di un interesse della parte a una pronuncia nel merito. Anche la cessazione della materia del contendere sarebbe dunque strettamente legata alla posizione del ricorrente, così colorando in senso soggettivo il giudizio in via principale.

A questa lettura se ne può affiancare un'altra, che potrebbe portare a conclusioni opposte.

L'attenzione che la Corte riserva alla (in)efficacia *medio tempore* della disposizione (secondo un orientamento che troverà conferma anche dopo la riforma del Titolo V) mostra come la cessazione intervenga in via residuale, ogni qual volta lo *ius superveniens* non generi incertezze sull'«avvenuto superamento» del contrasto che «ha portato alla proposizione del giudizio pendente». Ciò che rileva, quindi, è che permanga l'«interesse obiettivo al sindacato di legittimità costituzionale»⁷², quale esigenza “spersonalizzata” di controllo su un atto potenzialmente lesivo dell'integrità costituzionale dell'ordinamento: solo nel caso venga meno detta necessità il giudizio potrà concludersi anticipatamente.

A supporto di tale lettura, potrebbero essere annoverati i primi casi di trasferimento della questione. Con riferimento al rapporto tra decreto-legge e legge di conversione, la Corte trasferisce la questione di legittimità costituzionale sulla nuova disposizione, così supplendo all'onere di impugnazione e anticipando una prassi che troverà pieno sviluppo successivamente alla riforma del Titolo V: non può infatti essere dichiarata la cessazione della materia del contendere quando «il contenuto della disposizione impugnata del decreto-legge resti inalterato con la legge di conversione anche se quella disposizione sia sostituita con un nuovo articolo»⁷³, qualora cioè permanga invariato il significato normativo e l'astratto potenziale lesivo della prescrizione impugnata.

⁷¹ Ad. es., sent. n. 236 del 1988, sent. n. 63 del 2000.

⁷² Come la stessa Corte ha riconosciuto nella sent. n. 154 del 1990.

⁷³ Sent. n. 65 del 1967.

4. *Le condizioni di ammissibilità del ricorso e le diverse dimensioni del contraddittorio. L'illegittimità consequenziale e le sentenze manipolative*

Sino alla vigilia della revisione del Titolo V della Costituzione, la Corte costituzionale ha adottato un metro diverso tra Stato e Regioni per valutare la completezza del ricorso e delle delibere presupposte⁷⁴, sanzionando con l'inammissibilità le impugnazioni viziate da genericità⁷⁵.

Si pensi, quanto all'oggetto del giudizio, alle costanti dichiarazioni di inammissibilità delle impugnazioni regionali sull'intera legge statale, secondo un orientamento suggerito da una lettura piuttosto formale del combinato disposto degli artt. 23 e 34 della l. n. 87 del 1953, i quali richiedono di indicare le puntuali «disposizioni della legge o dell'atto avente forza di legge» viziate da illegittimità costituzionale⁷⁶.

Via via che tale orientamento si consolida, l'inammissibilità dei ricorsi viene argomentata sulla base dell'insussistenza dell'interesse a ricorrere: «ogni questione di costituzionalità sollevata nei ricorsi in via principale deve essere adeguatamente motivata al fine di consentire alla Corte il vaglio *in limine litis*, attraverso l'esame della motivazione e del suo contenuto, della sussistenza in concreto dello specifico interesse a ricorrere in relazione alle singole disposizioni impugnate, oltreché al fine di determinare inequivocabilmente l'oggetto della questione sottoposta al giudizio di costituzionalità e di verificare l'eventuale arbitrarità, pretestuosità o astrattezza dei dubbi di legittimità prospettati»⁷⁷.

⁷⁴ Come noto, gli artt. 31 e 32 prevedono rispettivamente la previa delibera del Consiglio dei Ministri e della Giunta.

⁷⁵ Riferimenti in E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 179 e ss.

⁷⁶ Sent. n. 19 del 1956. In tal senso, l'impugnazione di un intero testo legislativo sarebbe contraria alla lettera della legge sul funzionamento del Giudice delle leggi.

⁷⁷ Così sent. n. 85 del 1990, con osservazione di V. ANGIOLINI, *Lineamenti del giudizio principale e coerenza delle argomentazioni della Corte*, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 396 e ss., ma nello stesso senso già la sent. n. 517 del 1987, nonché le sent. n. 998 e n. 1111 del 1988, n. 49 del 1991, n. 360 del 1991, nn. 366 e 406 del 1992. Sottolinea la necessità che le doglianze individuano gli «effettivi profili» di lesione delle competenze regionali P. COSTANZO, *Osservazioni alla sent. n. 49 del 1991 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991, p. 1545.

La Corte lascia aperto uno spiraglio, laddove le censure investano disposizioni tanto «intimamente collegate con tutte le altre contenute nel medesimo atto legislativo da indurre ragionevolmente a pensare che la loro proposizione debba necessariamente e implicitamente estendersi a tutta la legge»⁷⁸, qualora, cioè, il *vulnus* alla specifica competenza derivi «da un intero corpo normativo»⁷⁹. Si tratta, però, di una strada sostanzialmente mai percorsa, che lascia alla Regione l'onere di individuare il collegamento sistematico – in funzione della violazione delle competenze costituzionali – delle disposizioni che compongono l'atto impugnato.

Trova conferma, per la Regione, la verifica sulla sussistenza dell'interesse a ricorrere, inteso come onere di allegazione della lesione prodotta dalla norma statale. È quindi inammissibile il ricorso privo dell'indicazione della specifica competenza regionale violata, non sussistendo «l'interesse concreto della Regione ricorrente, qualificato, nei giudizi in via principale, dalla finalità di ripristinare l'integrità delle proprie competenze lese da norme statali»⁸⁰.

Per i ricorsi statali, l'esigenza di completezza assume contorni meno stringenti, slegata com'è da qualsiasi valutazione rispetto all'interesse a ricorrere. L'impugnativa deve essere sostanzialmente riprodottriva delle delibere di rinvio o di autorizzazione a ricorrere, senza però che queste siano «rigorosamente complete e dettagliate». Non è necessario che nelle manifestazioni di volontà del Consiglio dei Ministri siano espressamente e univocamente indicati i motivi dell'impugnazione, purché siano desumibili «dalla chiara determinazione della questione che si intende sollevare». Esse «non possono d'altra parte essere del tutto carenti sia dell'oggetto che dei parametri di riferimento», nel senso che devono essere provviste di elementi tali «da consentire all'Avvocatura dello Stato e poi alla Corte costituzionale di comprendere la portata della volontà del Consiglio dei ministri». In tal senso, è ben possibile che nella delibera manchino alcuni riferimenti formali, purché questi possano essere comunque desunti

⁷⁸ Sent. n. 517 del 1987.

⁷⁹ Sent. n. 156 del 2001.

⁸⁰ Sent. n. 103 del 2001, con nota di A. PERTICI, *La Corte sceglie il rigore: questione inammissibile per insufficiente dell'oggetto e genericità della relativa motivazione*, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 660 e ss.

dal ricorso, se dal caso integrato con la motivazione «contenuta nel precedente provvedimento di rinvio al consiglio regionale»⁸¹.

In altri termini, la deliberazione del Consiglio dei ministri «comporta una scelta di politica istituzionale diretta a prefigurare, quantomeno *nelle sue linee essenziali*, la violazione ipotizzata, al fine di delimitare con sufficiente chiarezza l'oggetto della questione che si intende sollevare e che verrà definita nei suoi termini di legge nel successivo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, attraverso l'indicazione delle disposizioni legislative sospettate d'incostituzionalità e delle disposizioni costituzionali che si assumono violate [...]» (corsivo aggiunto)⁸². Peraltro, in caso di assoluta genericità della delibera consiliare, «elementi idonei a individuare, con sufficiente determinatezza, l'oggetto del ricorso, sia con riferimento alle norme impugnate [...] che ai profili di impugnativa» possono essere tratti dalla apposita relazione del Ministro per gli Affari regionali, allegata al verbale della libera e all'uopo prodotta in giudizio⁸³.

Non solo. Non è necessario che i motivi del ricorso siano talmente chiari da risultare didascalici: ciò che conta è che sia determinabile «l'oggetto della controversia, in modo da porre la Corte in condizioni di individuare, ancorché attraverso una certa elasticità della motivazione a sostegno del ricorso, il *thema* del contendere ed i parametri posti a base delle sollevate questioni di costituzionalità»⁸⁴. In tal senso, l'eventuale dichiarazione di inammissibilità deve riguardare esclusivamente le questioni in cui l'oggetto, il parametro e i relativi profili di illegittimità costituzionale non siano in alcun modo deducibili dalla volontà politica del Consiglio dei ministri⁸⁵.

In tal senso, nel procedimento azionato *ex art.* 127 Cost., lo Stato può integrare il ricorso con la delibera consiliare di autorizzazione all'impugnazione, ed eventualmente, con la delibera di rinvio⁸⁶,

⁸¹ Sent. n. 233 del 1994.

⁸² Sent. n. 496 del 1993.

⁸³ Sent. n. 29 del 1996.

⁸⁴ Sent. n. 233 del 1994.

⁸⁵ Sent. n. 35 del 1995 Su tali decisioni, v. anche E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 224 e ss., sostanzialmente adesivo rispetto agli orientamenti della Corte.

⁸⁶ Sent. nn. 290 del 1994, 172 del 1994.

con l'unico limite, per la verità assai lasco, della «*corrispondenza sostanziale*» tra motivi del rinvio e motivi del ricorso⁸⁷. L'inammissibilità scatta solo qualora le questioni non siano «determinate o quanto meno determinabili», sotto il profilo del parametro o delle nome oggetto: il giudizio di legittimità costituzionale promosso direttamente dallo Stato o dalle Regioni è pur sempre «un giudizio basato sulla domanda o, più propriamente, in via di azione»⁸⁸.

In tal modo, il contraddittorio tra le parti è caricato di una funzione ben precisa: non è più soltanto garanzia della parità processuale delle parti e limite esterno alla cognizione del Giudice delle leggi⁸⁹, ma è anche strumento oggettivo per il miglior esercizio della funzione di garanzia volta alla reintegrazione della legalità costituzionale violata.

La flessibilità del contraddittorio e, più in generale dei mezzi processuali, risente del ruolo che svolge l'impugnazione statale nel sistema costituzionale, contraddistinta, «in un quadro connotato dal carattere tassativo delle competenze di ordine costituzionale», da «un'esigenza non di natura formale, ma di sostanza, connessa all'importanza

⁸⁷ *Ex multis*, sent. nn. 289, 525 del 1987, 726, 1127 del 1988, ma l'affermazione è pressoché costante nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V. In tal senso, l'atto di rinvio non è tenuto a indicare le disposizioni-parametro, purché queste siano deducibili dalla sostanza delle prospettazioni (sent. n. 726 del 1988).

⁸⁸ Così la sent. n. 172 del 1994, seppur nel senso dell'inammissibilità del ricorso. In una decisione, per la verità isolata, il Giudice delle leggi arriva persino a modificare d'ufficio il *thema decidendum*, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una delibera legislativa regionale riapprovata senza la maggioranza assoluta richiesta dall'art. 127 Cost., nonostante il Governo avesse impugnato l'atto per contrasto con l'art. 81 Cost. (sent. n. 357 del 1995, con note di D. MONEGO, *Principio del contraddittorio, inesistenza della legge e rilevabilità d'ufficio del vizio di un giudizio in via di azione*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 150 e ss., D. FLORENZANO, *Quando una eccezione di inammissibilità diventa un boomerang – Qualche riflessione sulla impugnazione delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3129 e ss. Entrambi gli A. ritengono preferibile che la Corte avesse rilevato la nullità/inesistenza della delibera). Sebbene la violazione dell'art. 127 Cost. non fosse stata dedotta tra i motivi del ricorso, la mancata approvazione della legge regionale a maggioranza assoluta «ha formato oggetto di contestazione e discussione fra le parti». La «comune conoscenza» (così, D. MONEGO, *Principio del contraddittorio*, cit., p. 154) di questo ulteriore profilo di illegittimità, emersa nel contraddittorio orale, ne consente l'acquisizione in giudizio.

⁸⁹ Sottolinea la duplice funzione del contraddittorio D. FLORENZANO, *Quando una eccezione*, cit., p. 3133.

dell'atto di impugnativa della legge e alla gravità dei suoi possibili effetti di natura costituzionale»⁹⁰. La scelta di impugnare la legge regionale, infatti, è «una decisione dell'organo costituzionale investito della direzione politica nazionale, al quale nella specie spetta, in rappresentanza dell'unità dell'ordinamento statale, il potere di sollecitare la reintegrazione dell'ordine costituzionale che si assume lesa»⁹¹. Secondo tale orientamento, l'impugnazione statale è, quindi, ausiliaria alla funzione di garanzia svolta dal Giudice delle leggi.

Tale assunto viene attenuato alla vigilia della revisione del Titolo V della Costituzione, quando la Corte compie alcune osservazioni che lasceranno un solco profondo nella giurisprudenza degli anni successivi⁹². Nel dichiarare inammissibile un ricorso statale privo di qualsiasi indicazioni sul parametro violato, con conseguente «indeterminatezza dei [...] termini normativi e [...] carenza dei requisiti argomentativi minimi», il Giudice delle leggi non accenna alle precedenti delibere consiliari, che magari avrebbero consentito di colmare l'indeterminatezza dell'impugnazione, e asserisce che il ricorso in via di azione, sulla scorta del rinvio operato dall'art. 34 all'art. 23 della l. n. 87 del 1953, «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità», con una «seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge». Tale esigenza si pone in termini ancora più pregnanti rispetto al sindacato in via incidentale, nel quale si richiede, al giudice rimettente, una «valutazione limitata alla “non manifesta infondatezza”» della questione⁹³.

⁹⁰ Così sent. n. 496 del 1993, che sul punto riprende un *dictum* già contenuto nelle sent. n. 54 del 1990 e n. 33 del 1962.

⁹¹ Sent. n. 496 del 1993.

⁹² La svolta è stata subito colta da E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 123-124, nonché ID., *La Corte «bacchetta» il Governo sui ricorsi nei confronti della legge regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 181 e ss.

⁹³ Sent. n. 384 del 1999, su cui v. M. D'AMICO, *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2969 e ss., nonché, in sen-

Le norme che disciplinano il giudizio di costituzionalità hanno un particolare peso e vanno prese sul serio, sembra dire la Corte. In queste pronunce, non c'è più alcun riferimento al ruolo di custode dell'unità svolto dallo Stato; emerge piuttosto la necessità di assicurare il diritto di difesa della Regione, altrimenti costretta, di fronte a ricorsi carenti sul piano argomentativo, a formulare ipotetiche congetture sulle ragioni dell'impugnazione.

È, dunque, il principio del contraddittorio a giustificare un maggior rigore in punto di ammissibilità⁹⁴. Il giudizio in via principale assume così una diversa e specifica funzione: *accertare e tutelare* le situazioni soggettive dei ricorrenti. In un procedimento che si fa *processo*, il contraddittorio cessa di essere semplice metodo di accertamento della legge oggettivamente incostituzionale per divenire principio autonomo di garanzia per le situazioni soggettive delle parti che partecipano al giudizio.

Questa diversa funzione del contraddittorio rispetto al sindacato in via di azione potrebbe essere confermata dall'uso assai parco che la Corte ha fatto della illegittimità conseguenziale, istituto che deroga al chiesto/pronunciato e, di conseguenza, anche al principio del contraddittorio.

D'altro canto, ancorché sporadico, il ricorso all'illegittimità conseguenziale dimostra come il chiesto/pronunciato non assuma una valenza assoluta e indefettibile, tanto da poter essere derogato quando sia necessario garantire l'integrità costituzionale dell'ordinamento complessivo. L'illegittimità conseguenziale, infatti, «esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale previste dal capo II della [...] legge n. 87 [del 1953]»⁹⁵, e dunque anche per i ricorsi promossi in via di azione. L'affermazione non è di poco conto, se si considera che l'art. 34 della l. n. 87 del 1953 non menziona la disposizione sull'illegittimità conseguenziale tra le norme, riferite al giudizio in via incidentale, applicabili al giudizio in via principale.

Nei soli cinque casi che, nei primi cinquant'anni di funziona-

so critico rispetto a simile approccio giudicato eccessivamente formalista, A. PACE, *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza?*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2965 e ss.

⁹⁴ Sottolinea tale aspetto anche M. D'AMICO, *Diritto processuale*, cit., p. 2973.

⁹⁵ Sent. n. 20 del 2000.

mento della Corte, hanno visto l'applicazione dell'istituto⁹⁶, l'illegittimità conseguenziale ha interessato disposizioni regionali che, seppure connesse o comunque sorrette da una identità di *ratio* rispetto al precetto dichiarato illegittimo, sono contenute in atti legislativi diversi, anteriori o successivi, rispetto alla legge impugnata⁹⁷. In questo modo, il Giudice delle leggi ha supplito d'ufficio all'inerzia del Governo, al principio della domanda e ai suoi corollari (contraddittorio e corrispondenza chiesto/pronunciato).

La supplenza della Corte non ha mai condotto alla illegittimità conseguenziale di norme legislative di altre Regioni, non impugnate ma dall'analogo contenuto lesivo⁹⁸, nonostante il fenomeno – piuttosto ricorrente in un regionalismo come quello italiano tendente alla uniformità regolatoria – di «discipline-fotocopia», cioè di normative dall'analogo contenuto adottate da una pluralità di enti regionali⁹⁹.

⁹⁶ Cfr., per una panoramica, A. MORELLI, *L'illegittimità conseguenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008, pp. 265 e ss.

⁹⁷ Nella sent. n. 34 del 1961, l'illegittimità conseguenziale riguarda una norma successiva, la quale disponeva le modalità di finanziamento di una concessione previdenziale (dichiarato illegittima *principaliter*) diretta agli agricoltori siciliani; la sent. n. 128 del 1963 dichiara illegittime, in via conseguenziale, una serie di norme di una legge regionale del T.A.A. specificative delle deroghe, impuginate *principaliter*, ai controlli statali sugli organi e sugli atti degli enti locali della Regione speciale; la sent. n. 180 del 1980 colpisce conseguenzialmente le disposizioni di trasferimento dei compiti «istituzionali», delle «attività» e del «patrimonio immobiliare» dell'ente Gioventù italiana alle Regioni Sardegna e Sicilia, dopo aver dichiarato l'incostituzionalità delle norme analoghe che disponevano il trasferimento alle ricorrenti degli uffici e del personale; nella sent. n. 114 del 1985, l'art. 27 della l. n. 87 del 1953 viene applicato, con riferimento a una disposizione contenuta in un atto distinto e successivo, che prorogava ulteriormente la (prima) proroga, impugnata dalla Regione ricorrente, della gestione delle esattorie comunali; la sent. n. 441 del 1994, dopo aver accertato l'illegittimità delle norme sugli organi della "Finanziaria laziale di sviluppo", dispone in via conseguenziale l'incostituzionalità della legge precedente che istituiva la società partecipata; la sent. n. 20 del 2000, pronuncia conseguenzialmente l'incostituzionalità di una legge regionale precedente, in materia di piani faunistici, riproduttiva della delibera legislativa dichiarata illegittima *principaliter*.

⁹⁸ L'attenzione che, in questo modo, la Corte sembra mostrare per il principio del contraddittorio, non vale nel giudizio in via d'eccezione. Così nella sent. n. 422 del 1995, dopo aver dichiarato l'incostituzionalità la legge statale che prevedeva dei limiti alla presentazione di candidati dello stesso sesso, il Giudice delle leggi ha esteso, in via conseguenziale, la pronuncia di illegittimità ad alcune leggi degli enti ad autonomia speciale che prevedevano simili vincoli alla composizione delle liste.

⁹⁹ Così C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra stato e regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul pos-*

L'ipotesi di servirsi dell'illegittimità conseguenziale è stata annoverata tra gli strumenti astrattamente idonei a garantire la parità di trattamento delle Regioni¹⁰⁰, evidenziandone altresì alcuni limiti. In tal senso, è stato segnalato come all'identico tenore letterale non corrisponda necessariamente un analogo significato normativo, posto che il giudizio sull'*eadem ratio* andrebbe condotto alla luce del singolo ordinamento regionale preso in considerazione, suscettibile, in quanto tale, di delineare, pur a fronte di disposizioni uguali, contenuti normativi diversi¹⁰¹. Inoltre, è stata evocata una lesione dell'art. 24 Cost., posto che, di fronte all'illegittimità conseguenziale di norma di altra Regione, questa si vedrebbe annullare una propria disposizione senza avere la possibilità di prendere parte al relativo giudizio, data la consolidata preclusione all'intervento di soggetti terzi¹⁰².

In ogni caso, la Corte ha costantemente affermato che la mancata impugnazione di discipline analoghe alla norma censurata «non comporta di per sé un autonomo vizio di legittimità costituzionale e non preclude, comunque, che quel vizio possa essere successivamente fatto valere nei modi e nei termini propri del procedimento in via incidentale», limitandosi a rimproverare il Governo per un evento che questi è comunque chiamato ad evitare¹⁰³.

La deroga al principio della domanda, con contestuale disponibilità degli effetti della dichiarazione di illegittimità, emerge anche in quelle decisioni, relative a disposizioni di legge statale, che estendono l'effica-

sibile futuro, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999, Torino, Giappichelli, 2000, p. 229.

¹⁰⁰ Sul punto v. R. TOSI, *Parità di trattamento in sede di controllo delle leggi regionali: un'esigenza insuscettibile di garanzia*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 770-771 (pure scettica su tale possibilità).

¹⁰¹ In tal senso M. CARLI, *Problemi e riflessioni sulla giurisprudenza della Corte in materia regionale*, in *La giustizia costituzionale ad una svolta*, cit., pp. 57-58, analogamente G. BRUNELLI, *L'illegittimità costituzionale conseguenziale come deroga al principio del contraddittorio*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., p. 372.

¹⁰² M. CARLI, *Problemi e riflessioni sulla giurisprudenza*, cit., p. 58, S. RAGONE, *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale conseguenziale nel giudizio in via principale*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 440.

¹⁰³ Cfr. sentt. nn. 122 del 1990, 528 del 1995 e 59 del 1996.

cia della pronuncia alle Regioni speciali o alle Province autonome che non hanno impugnato la legge dello Stato¹⁰⁴. Tali ipotesi, non percorribili, secondo parte della dottrina, tutte le volte in cui la decisione sia assunta sulla base delle specificità statutarie piuttosto che in virtù di norme o principi costituzionali (efficaci, in quanto tali, nei confronti di tutti gli enti regionali)¹⁰⁵, dimostrano come la Corte rifiuti qualsiasi approccio formalista in nome della tutela soggettivistica degli enti regionali. I giudici costituzionali, infatti, danno rilievo, piuttosto che al parametro formale di legittimità, al principio costituzionale da tutelare e, dunque, alla *posizione istituzionale* dell'ente ad autonomia speciale nell'ordinamento complessivo. Anche in questi casi, non rileva l'eventuale tacita accettazione della legge statale, e quindi la scelta politica delle autonomie speciali a evitare l'impugnazione; viene così ammessa una ulteriore deroga al principio del contraddittorio, posto che le restanti Regioni ad autonomie speciale non sono coinvolte nel giudizio che prelude all'allargamento degli effetti della dichiarazione di illegittimità¹⁰⁶.

Considerazioni simili devono essere compiute per le sentenze manipolative. Nonostante talune voci in dottrina abbiano ritenuto assai rari tali dispositivi nel sindacato in via diretta – limitati alla legge statale e pressoché inesistenti in relazione alle delibere regionali¹⁰⁷ – studi più recenti hanno invece sottolineato come tali dispositivi abbiano riguardato anche il giudizio sulla legge della Regione, nonostante il carattere preventivo del controllo¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Così, ad esempio, nella sent. n. 84 del 2001, a fronte di una impugnazione prospettata dalla sola Provincia di Trento, la dichiarazione di illegittimità è stata estesa anche alla Provincia autonoma di Bolzano. Cfr., ad esempio, la sent. n. 241 del 1997, che accoglie la questione promossa dalla Regione Friuli Venezia Giulia nella parte in cui la norma statale poneva un obbligo di adeguamento relativo a tutti gli enti ad autonomia speciale. Simile la sent. n. 84 del 1998.

¹⁰⁵ Così E. ROSSI, *Il giudizio in via principale* (2002), cit., p. 148. In tal senso anche A.M. POGGI, *Il contraddittorio nel giudizio in via principale: i problemi delle regioni speciali*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., pp. 252 ss.

¹⁰⁶ Anche per questo E. ROSSI, *Il giudizio in via principale* (2002), cit., pp. 148-149, propone in questi casi un allargamento del contraddittorio anche agli enti territoriali non costituitisi in giudizio.

¹⁰⁷ In tal senso V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi*, cit., rispettivamente pp. 198 e 200.

¹⁰⁸ V. in particolare F. BENELLI, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica (futura)*, in *le Regioni*, 2002, pp. 1281-1282, p. 1312. Tra le manipolazioni di leggi statali pos-

È stato sostenuto che simili manipolazioni – sostituzioni o addizioni sulla disposizione censurata – risponderebbero ad esigenze del tutto analoghe a quelle pronunciate in via incidentale, perché anche in questi casi, quando oggetto del giudizio è la legge statale, la Corte perseguirebbe «lo scopo di rendere il contenuto normativo delle disposizioni impugnate compatibile con il rispetto delle competenze regionali, operando le “manipolazioni” che giudica indispensabili per ottenere tale compatibilità»¹⁰⁹.

Nel sindacato in via principale, però, le manipolative sono adottate all'esito di un giudizio astratto di raffronto tra la norma di legge e la Costituzione; di conseguenza, presentano una differenza per così dire strutturale rispetto alle omologhe del giudizio in via incidentale. Mentre in tale ambito – almeno nella prassi precedente al 2001 – la manipolazione (sostitutiva o additiva) può essere ammessa ove vi sia «rima obbligata»¹¹⁰, e cioè una omissione (o una inclusione) legislativa di una classe di casi già contenuti (o diversamente disciplinati), almeno *in nuce*, nella *ratio legis* o (quanto meno) nei principi generali dell'ordinamento, nel sindacato in via diretta la manipolazione è tratta direttamente dalle norme costituzionali che sovrintendono alla ripartizione di competenza in base a una *certa* pre-comprensione delle relazioni Stato-Regioni¹¹¹, così

sono essere annoverate le sentt. nn. 307 del 1983; 219 del 1984; 245 del 1984; 114 del 1985; 243 del 1985, per manipolazioni di delibere legislative regionali, sicuramente più numerose, si rinvia a F. BENELLI, *Le sentenze interpretative*, cit., pp. 1282, 1312.

¹⁰⁹ V. ONIDA, *Giudizi*, cit., p. 199.

¹¹⁰ Secondo la nota espressione di V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, cit., p. 84. La giurisprudenza costituzionale più recente sembra però essere meno rigorosa: cfr. *infra*, cap. VI, par. 6.

¹¹¹ Per la verità, lo stesso V. Crisafulli, *ibidem*, annovera, quale ipotesi estrema di rima obbligata, la manipolazione imposta direttamente da un principio costituzionale. Ciò nonostante, nelle ipotesi di cui tra poco si dirà, il legame con la norma costituzionale di ripartizione della competenza appare meno immediato rispetto a quanto di norma avviene (*rectius*: è avvenuto) nelle pronunce manipolative del giudizio in via incidentale. In tal senso v. anche R. CHERCHI, I RUGGIU, «Effettività» e «seguito» della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 378-379, secondo i quali la maggiore creatività delle decisioni nel giudizio in via principale sarebbe dovuta all'assenza di *tertia comparationis*, ricorrenti invece nei giudizi incidentali e nella stessa teorizzazione delle rime obbligate.

colmando quelle che una autorevole dottrina ha definito «omissioni incidenti sull'assetto organizzativo»¹¹² della Repubblica.

Si pensi alle “manipolative di salvaguardia” (di regola, di accoglimento parziale), che dichiarano incostituzionali leggi statali nella parte in cui si applicano direttamente agli enti ad autonomia speciale senza prevedere (o richiamare) le modalità di adeguamento previste dagli Statuti speciali¹¹³ o alle manipolative di «procedura»¹¹⁴ o di «meccanismo»¹¹⁵, che dichiarano illegittima la legge statale per non aver previsto il coinvolgimento della Regione interessata. A questo proposito, e a differenza della giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione costituzionale, va segnalata

¹¹² C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 969 e ss.

¹¹³ A questo filone possono essere ascritte tutte le dichiarazioni di illegittimità costituzionale di leggi statali irrispettose dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 (cfr. sentt. nn. 356 del 1994, 380 del 1997, tutte decisioni di accoglimento parziale), norma di attuazione dello Statuto del T.A.A., che prevede uno speciale meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle leggi dello Stato che integrino i limiti previsti dallo Statuto trentino (*ex artt.* 4 e 5, e cioè principi generali dell'ordinamento giuridico, interesse nazionale, norme fondamentali delle riforme economico-sociali, principi stabiliti dalle leggi dello Stato). In base a tale disciplina (in dottrina criticata anche per la supposta violazione della riserva di legge costituzionale *ex art.* 137 Cost., sul punto cfr. R. ROMBOLI, E. ROSSI, *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 563), la Regione e le Province devono adeguarsi entro sei mesi dalla pubblicazione della legge statale, con eventuale, conseguente impugnazione, delle disposizioni non adeguate ad opera del Governo. Interessante constatare che, almeno nelle pronunce anteriori alla revisione del Titolo V, vere e proprie clausole di salvaguardia delle competenze di Regioni speciali e Province autonome, nel senso di “bloccare” la disciplina statale di fronte alle attribuzioni regionali, non sono inserite nel dispositivo, ma sono “aggiunte” in via interpretativa: cfr. sentt. nn. 40 del 1992, 191 del 1991, 85 del 1990, 213 e 1133 del 1988. Sul punto v. la ricerca di G. D'AMICO, *Le clausole di salvaguardia delle autonomie speciali nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 271, 2014, p. 40.

¹¹⁴ In questi termini A. MARINI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005 tenuta in occasione della conferenza stampa del Presidente Annibale Marini del 9 febbraio 2006*, in *Consulta On-Line*. Tale dispositivo verrà adottato con grande frequenza dalla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, su cui v. *infra*.

¹¹⁵ Così A. ANZON, *L'additiva «di principio» nei giudizi in via principale*, in *Giur. cost.*, 1993, p. 891.

come, sotto il previgente Titolo V, il principio cooperativo rimanga per lunghi tratti un principio non giustiziabile: solo a partire dagli anni '90 entra nelle argomentazioni del Giudice delle leggi, soprattutto con riferimento ai rapporti bilaterali con lo specifico ente regionale¹¹⁶. Poco rilievo viene dato al sistema delle conferenze, sia per lo scarso rilievo di cui la leale collaborazione ha goduto prima della riforma, sia perché una, seppur minima, disciplina del sistema delle conferenze si ha solo con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983 e, per la prima volta in via legislativa, con l'art. 12 della l. n. 400 del 1988¹¹⁷.

Ciò nonostante, a partire dagli ultimi anni dello scorso secolo, il Giudice delle leggi adotta una congerie di tecniche decisorie¹¹⁸ che porta ad "addizioni" di "parere", di "intesa" con la Regione interessata¹¹⁹ e, financo, ad addizioni o sostituzioni di "nomina" di rappresentanti delle Regioni¹²⁰ o ancora, laddove l'incostituzionalità sia certa ma manchi la rima obbligata¹²¹, ad additive di principio, ove l'illegittimità è data dalla mancata predisposizione di adeguati meccanismi cooperativi con le Regioni¹²².

Peraltro, proprio sulla portata del principio, formulato in luogo di una regola che indichi il tipo di concertazione imposta, è stato evidenziato come, a differenza del giudizio in via incidentale ove il principio enunciato fornisce una guida ermeneutica per i giudici *a*

¹¹⁶ R. CHERCHI, I. RUGGIU, «Effettività» e «seguito», cit., p. 368.

¹¹⁷ Cui ha fatto seguito, come noto, il d.lgs. n. 418 del 1989 e, soprattutto, il d.lgs. n. 281 del 1997.

¹¹⁸ Per una casistica, R. CHERCHI, I. RUGGIU, «Effettività» e «seguito», cit., p. 367.

¹¹⁹ Cfr., *ex multis*, sentt. 21, 482 del 1991, 36, 38 del 1992.

¹²⁰ Si veda, per un esempio riportato anche in R. CHERCHI, I. RUGGIU, «Effettività» e «seguito», cit., sent. n. 406 del 1992, che ha dichiarato l'incostituzionalità della l. n. 104 del 1992, nella parte in cui prevedeva che il Comitato nazionale per le politiche dell'handicap si avvallesse di rappresentanti regionali e non che fosse «composto da» questi ultimi.

¹²¹ Così L.A. MAZZAROLLI, *Il carattere peculiare delle pronunce «additive di principio» nei giudizi in via principale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 782.

¹²² Cfr., per un primo caso, sent. n. 109 del 1993, su cui la nota di A. ANZON, *L'additiva di principio*, cit. pp. 890-891. Per alcuni casi analoghi, che fanno riferimento alla necessaria «partecipazione» della regione interessata, sentt. nn. 98, 347, 348 del 2000.

quibus, nel sindacato in via principale¹²³ la mancata indicazione delle specifiche modalità concertative produrrebbe uno stato di incertezza rispetto ai soggetti dell'ordinamento (la pubblica amministrazione, anzitutto), in *impasse* sino al nuovo intervento legislativo¹²⁴.

Discorso solo in parte simile vale invece con riferimento alle dichiarazioni di illegittimità delle delibere legislative regionali, ove prevalgono sentenze di accoglimento parziale, le quali hanno posto il problema del seguito, e cioè se fosse necessaria una nuova delibera del consiglio regionale che recepisce il dispositivo o se fosse sufficiente una promulgazione certificativa ad opera del Presidente della Regione¹²⁵.

È evidente che in tali casi, diversamente da quanto accade con l'illegittimità consequenziale, non vi è una deroga al principio del chiesto e pronunciato, posto che, almeno tendenzialmente, le richieste manipolative sono avanzate direttamente dai ricorrenti, e quindi si inseriscono entro il contraddittorio instaurato con il ricorso. Ciò nonostante, soprattutto se confrontate con le manipolative dell'incidentale, tali decisioni presentano un alto tasso di politicità, a conferma del mimetismo della Corte costituzionale, che non si ferma al mero raffronto di compatibilità logica tra norme ma ridefinisce, in via arbitraria, rapporti e posizioni dei diversi livelli di governo.

¹²³ Tanto da essere assimilabile a una caducatoria secca: cfr. A. ANZON, *L'additiva di principio*, cit., L. MAZZAROLLI, *Il carattere*, cit., p. 784.

¹²⁴ A. ANZON, *L'additiva di principio*, cit., p. 891. Secondo l'A., la pubblica amministrazione non potrebbe, in assenza di una previa base legale, muoversi per predisporre alcun meccanismo cooperativo. D'altronde, la caducazione della norma paralizzerebbe qualsiasi procedimento amministrativo nel frattempo iniziato. Sulla possibilità di un'applicazione giurisdizionale del principio enunciato all'esito del giudizio in via principale v. F. BENELLI, *Le sentenze*, cit., p. 1300.

¹²⁵ In senso critico rispetto a tale evenienza A. D'ATENA, *Legge regionale*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 974. Per le diverse prassi seguite v. F. BENELLI, *Sentenze interpretative*, cit., pp. 1314 e ss., che sottolinea come, in almeno un caso, il Presidente della Regione abbia, in evidente spregio della legalità costituzionale, proceduto a promulgare la legge regionale intonsa.

5. *Dalla astrattezza alla concretezza: l'interesse regionale a ricorrere, le questioni ipotetiche e il meccanismo della doppia pronuncia*

Un giudizio svolto su una legge non ancora entrata in vigore (nel caso delle impugnazioni statale) o, comunque, entrata in vigore da pochissimo tempo, su diretto impulso di un soggetto istituzionale, tende a configurarsi come sindacato astratto, in coerenza con la tesi del giudizio in via principale quale procedimento di controllo sull'atto legislativo (*supra*). Eppure, già nella giurisprudenza anteriore alla modifica del Titolo V, vi sono pronunce che sembrano sfumare questo assunto.

La concretezza del sindacato in via di azione emerge dalla introduzione, in via pretoria, dell'interesse a ricorrere quale ulteriore condizione dell'impugnazione, secondo un uso, come si è visto, tutt'altro che univoco, riferito ora alla utilità concreta, al vantaggio tangibile che la Regione può conseguire, ora alla affermazione della specifica lesione alla competenza legislativa¹²⁶. Così, anche con le Regioni ordinarie a pieno regime, ferma l'inammissibilità dei ricorsi presentati in pendenza del termine dei due anni per la promulgazione delle leggi cornice¹²⁷, il Giudice delle leggi continua a dichiarare inammissibili le impugnative regionali per assenza di attualità e concretezza della lesione¹²⁸ o per inidoneità lesiva delle prescrizioni impugnate¹²⁹. In taluni casi, la carenza di interesse è stata rilevata per aver evocato vizi non attinenti al riparto costituzionale di competenza, così avallando una certa fungibilità tra interesse a ricorrere e motivi deducibili nel ricorso¹³⁰. A tale proposito va ribadito, a

¹²⁶ Su tale ultimo aspetto, spia di concretezza del sindacato in via di azione, V. ANGIOLINI, *Lineamenti*, cit., p. 398.

¹²⁷ Sentenze nn. 119, 120 e 121 del 1971, 5 del 1972.

¹²⁸ Sent. n. 111 del 1972, sull'impugnazione di una legge di delega, secondo un orientamento poi rivisto nella sent. n. 224 del 1990 (v. *infra*).

¹²⁹ Sent. n. 349 del 1991.

¹³⁰ Sentt. nn. 29 del 1995, 370 del 1993, 544 del 1989, 302 del 1988, In senso critico rispetto a questo orientamento C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., pp. 173 e ss. A parere dell'A., l'inesistenza giuridica del titolo o della posizione giuridica vantata dalla Regione avrebbe dovuto portare alla dichiarazione di inammissibilità per mancanza di possibilità giuridica o di legittimazione. Per una simile impostazione del problema, S. BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costitu-*

conferma della prassi precedente all'avvento delle Regioni ordinarie, che l'interesse a ricorrere non assume una autonoma consistenza per le azioni intentate dallo Stato, coincidendo ora con l'interesse obiettivo al mantenimento della legalità costituzionale¹³¹, ora come rafforzativo, in chiave persuasiva, della constatata cessazione della materia del contendere¹³².

L'interesse a ricorrere regionale non è, tuttavia, l'unico aspetto processuale da cui la Corte desume la concretezza del sindacato in via di azione. In una sua risalente decisione, che ha inaugurato il costante orientamento relativo all'inammissibilità dei ricorsi regionali sull'intero testo legislativo (*supra*), la Corte ha avuto modo di dichiarare l'inammissibilità delle questioni aventi ad oggetto la mera «definizione di un contrasto fra Stato e Regione» sulla interpretazione delle norme oggetto del giudizio¹³³. In altri termini, il ricorso, soprattutto quando ha ad oggetto la legge statale, deve indicare lo specifico “verso” normativo su cui il Giudice delle leggi è chiamato a pronunciarsi¹³⁴, non potendosi chiedere alla Corte una sorta di specificazione normativa della disposizione, traducibile «in comandi rivolti alla amministrazione [...] dello Stato¹³⁵. In quanto soggetto che decide, in forme giurisdizionali, della incostituzionalità di leggi *effettivamente* lesive di disposizioni costituzionali, la Corte non è tenuta a «interpretare in astratto le leggi o la Costituzione e, quindi, a risolvere questioni poste in modo tale che il loro obiettivo primario sia costituito dall'interpretazione di determinate disposizioni»¹³⁶.

zionale, cit., p. 1673, R. TOSI, *Pretese delle regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, p. 938.

¹³¹ Cfr. sentt. nn. 154 del 1990, 437 del 1994.

¹³² Cfr. sent. n. 119 del 1985, sent. n. 273 del 2000. Una duplice eccezione a quanto appena sostenuto può essere rinvenuta nelle sentt. nn. 44 e 218 del 1972, in cui la Corte dichiara inammissibile un ricorso statale perché nel frattempo intervenuta una modifica statutaria dello Statuto trentino. Di fronte a tale modifica, e in assenza di una norma che non ha ancora sprigionato alcun effetto perché non ancor promulgata, la Corte rileva la carenza di interesse dello Stato.

¹³³ Sent. n. 19 del 1956.

¹³⁴ F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa*, cit., p. 245.

¹³⁵ Cfr. sent. n. 21 del 1956, sulla quale v. V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. Cost.*, 1956, pp. 931 e ss.

¹³⁶ Sent. n. 242 del 1989.

Il carattere «non-astratto del giudizio di costituzionalità comporta che, anche nel caso in cui i dubbi di legittimità investano particolari significati o particolari norme deducibili da un determinato testo legislativo, non è ammissibile prospettare questioni involgenti interpretazioni totalmente al di fuori della gamma delle possibilità applicative plausibilmente collegabili alle disposizioni impugnate, poiché, ove fosse vero il contrario, il giudizio finirebbe per riguardare questioni astratte o di mera interpretazione».

In questo contesto, la necessaria “non-astrattezza” delle questioni prospettate vuol dire divieto di proporre interpretazioni del tutto avulse dai significati potenzialmente desumibili dall’enunciato linguistico¹³⁷ e, in quanto tali, «del tutto pretestuose»¹³⁸, slegate dalla natura necessariamente contenziosa del sindacato di costituzionalità. Le questioni meramente interpretative, infatti, trasformerebbero la Corte costituzionale in una «giurisdizione di interpretazione», adita per ottenere «una sorta di interpretazione autentica, tale da vincolare obbligatoriamente l’amministrazione dello Stato»¹³⁹. In questo senso, l’astrattezza del giudizio in via di azione rimane ancorata alla assenza di pregiudizialità e al *tempus* di presentazione dei ricorsi, che rendono difficile la applicazione della norma impugnata ai casi della vita o la formazione di «prassi interpretative in grado di modellare e di restringere il raggio delle astratte potenzialità applicative»¹⁴⁰.

Se la concretezza esalta la *adversary jurisdiction* della Corte, cioè il legame a una effettiva controversia, non stupisce che, nella prospettiva del Giudice delle leggi, sia proprio la struttura soggettivistica del giudizio a giustificare questioni prospettate in via ipotetica o cautelativa¹⁴¹, cioè domande che offrono «due profili di prospet-

¹³⁷ In tal senso L. CARLASSARE, «Astrattezza» e «concretezza» in un giudizio in via principale su indirizzo e coordinamento, in *Giur. cost.*, 1989, p. 1111, secondo cui «il termine che più propriamente esprime ciò che la Corte [vorrebbe] significare non è “astratto” contrapposto a concreto ma “cervellotico”».

¹³⁸ Sent. n. 242 del 1989.

¹³⁹ In tal senso V. CRISAFULLI, *Questioni*, cit., p. 932.

¹⁴⁰ Così ancora la sent. n. 242 del 1989.

¹⁴¹ Sent. n. 244 del 1997, con note di A. PUGIOTTO, *La Corte apre a questione in via alternative (ma solo nei giudizi in via di azione)*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 1183 e ss., e di M.R. MORELLI, *Doverosità della previa verifica di una possibile «in-*

tazioni, il primo dei quali si risolve in una interpretazione della norma, l'altro in una denuncia di vizi di legittimità costituzionale della norma stessa»¹⁴². In tale ipotesi, al Giudice delle leggi viene richiesto se la disposizione debba essere interpretata in un determinato modo e, laddove questo fosse l'unico significato desumibile dall'enunciato linguistico, di accogliere la questione di legittimità sollevata.

L'ammissibilità di questioni ipotetiche viene giustificata dalla collocazione del ricorso in via diretta, il quale dà origine a un «processo indiscutibilmente “di parti” a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente»¹⁴³. La particolare funzione svolta qualifica la diversa *struttura* del sindacato in via diretta rispetto al giudizio in via incidentale: qui, infatti, è il giudice rimettente che deve risolvere, in via preliminare, il dubbio interpretativo, «vuoi ai fini della richiesta motivazione sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, vuoi in ossequio all'obbligo, pure posto a carico dello stesso giudice, della interpretazione adeguatrice, ove possibile, alla Costituzione»¹⁴⁴. Al di là della notazione circa le situazioni soggettive dei ricorrenti, l'ammissibilità di questioni ipotetiche, di norma avanzate dagli enti regionali, trova giustificazione nella particolare posizione della Regione nel giudizio in via principale: questa, infatti, non ha alcun “potere ermeneutico” che le consente di orientare la formazione di prassi giurisprudenziali conformi a Costituzione, né può attendere, stante i ristretti termini di impugnativa, «di attendere la definizione, nelle sedi proprie, di una esegesi che renda, rispettivamente, necessaria o superflua l'impugnativa»¹⁴⁵.

Non è mancato chi ha ritenuto che, attraverso questo orientamento, la Corte si pronunci su una norma censurata in relazione a

terpretazione adeguatrice» ai fini dell'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità e diverso regime del giudizio in via principale, in *Giust. civ.*, 1997, pp. 2353 e ss.

¹⁴² Sent. 244 del 1997.

¹⁴³ Sent. n. 244 del 1997.

¹⁴⁴ Sent. n. 244 del 1997. Il Giudice delle leggi fa implicito riferimento alla dirompente sent. n. 356 del 1996, ove la Corte ha richiesto, ai fini dell'ammissibilità della questione, la dimostrazione, ad opera del giudice rimettente, dell'infruttuoso tentativo di interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata. Cfr. anche, per i riferimenti dottrinali, *infra*, cap. V, par. 5.1.

¹⁴⁵ Così M.R. MORELLI, *Doverosità della previa verifica*, cit., 3254.

«tutte le sue virtualità normative, secondo una logica assai più vicina allo schema di un sindacato sulla legge posto a garanzia della costituzionalità dell'ordinamento»¹⁴⁶ e a prescindere, quindi, dalla concreta applicazione della legge in una data controversia. In verità, tali questioni non pongono una alternativa in senso stretto, non presentano cioè «due o più questioni diverse, tutte ritenute incompatibili con il dettato costituzionale, ma una questione unica, ancorché prospettata in via ipotetica o dubitativa»¹⁴⁷. Non vengono proposte, cioè, una pluralità di interpretazioni, tutte potenzialmente estrapolabili dall'enunciato oggetto di censura, né una questione ancipite o alternativa; viene invece desunta, dalla disposizione, una specifica norma, ipoteticamente contrastante con la Costituzione, la quale rappresenta l'«antecedente necessario»¹⁴⁸ dell'accertamento compiuto dal Giudice delle leggi.

Questa tendenza a delimitare il significato normativo della disposizione impugnata trova conferma nell'ulteriore prassi, consolidatasi sul finire degli anni Ottanta dello scorso secolo¹⁴⁹, di emettere sentenze interpretative di rigetto che indicano uno specifico significato dell'enunciato linguistico impugnato o circoscrivono le condizioni di applicazione di una determinata disposizione¹⁵⁰, di regola

¹⁴⁶ A. PUGIOTTO, *La Corte apre*, cit., p. 1187.

¹⁴⁷ F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa*, cit., p. 249.

¹⁴⁸ Così V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione*, cit., p. 932.

¹⁴⁹ Già all'indomani della sua entrata in funzione, per la verità, la Corte ha rigetto questioni proposte in via principale con interpretazioni diverse da quelle proposte dalle Regioni, senza tuttavia ricorrere, nel dispositivo, alla nota formula «nei sensi di cui in motivazione» (sent. nn. 13 e 20 del 1956). Questa tipologia di decisione riappare a metà degli anni '80 per poi consolidarsi sul crinale del decennio: cfr. sentt. nn. 219, 245 del 1984, 242 del 1985, 294 del 1986, 49 del 1987 sulla quale F. DIMORA, *Le sentenze interpretative di rigetto nei giudizi in via d'azione*, in *Le Regioni*, 1987, pp. 749 e ss., 158, 177, 214, 612, 1031, 1111, 1145 del 1988, 192, 242, 544 del 1989. Il filone si è stabilizzato a inizio anni '90: cfr. *ex multis*, sentt. nn. 85, 125, 139, 224, 240, 382, 539 del 1990, 94, 191, 349, 483 del 1991, 38, 40, 123, 188, 281, 352, 366, 369, 393 del 1992, 308, 357, 363 del 1993, 52, 169, 224, 355 del 1994, 29, 406, 458 del 1995, 26, 87, 134 e 271 del 1996, per poi scemare verso la fine del decennio. Riferimenti in F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa*, cit., p. 256.

¹⁵⁰ In tal senso R. BIN, *L'importanza di perdere la causa*, in *Le Regioni*, 1995, p. 1012.

statale¹⁵¹. Sono decisioni in cui spesso (ma non sempre¹⁵²) la parte motiva e il dispositivo sono contraddistinti dalle tradizionali formule di rito (la questione non è fondata «nei termini» o «ai sensi» di cui in motivazione), le quali mirano a orientare le prassi amministrative dei soggetti coinvolti nel giudizio¹⁵³, e in via mediata, a definire la posizione e la concreta misura delle attribuzioni dei soggetti ricorrenti.

Non a caso, a tali decisioni segue spesso, magari su invito della stessa Corte¹⁵⁴, l'instaurazione di un conflitto di attribuzioni, sollevato in vista dell'annullamento dell'atto amministrativo emesso in spregio della norma (o dell'interpretazione normativa) desunta dalla Corte costituzionale¹⁵⁵. Al di là del presunto vincolo posto dal precedente sui casi successivi¹⁵⁶, questo particolare meccanismo di «dop-

¹⁵¹ Cfr., per i (rari) casi di interpretativa di rigetto su una delibera legislativa regionale, sent. nn. 158 del 1988, 102 del 1989, 240 del 1990, 26 del 1996.

¹⁵² Cfr. sent. n. 482 del 1991, ove la Corte si dichiara inammissibile per carenza di interesse il ricorso di una Provincia autonoma, in quanto non espressamente enumerata tra i soggetti interessati dalla disciplina, oppure sent. n. 383 del 1993, in cui la questione è dichiarata non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

¹⁵³ In tal senso V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi*, cit., p. 202.

¹⁵⁴ Cfr., *ex plurimis*, sent. nn. 243 del 1985, 294 del 1986 nonché la sent. n. 482 del 1991. Altri esempi di «doppia pronuncia» possono rinvenuti nelle sentt. nn. 139 del 1990 e 359 del 1991; 85 del 1990 e 30 del 1992; 483 del 1991 e 244 del 1992; 188 del 1990 e 370 del 1992; 21 del 1991 e 6 del 1993; 224 del 1994 e 102 del 1995. Ulteriori riferimenti in F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa*, cit., p. 261, nt. 72.

¹⁵⁵ V. sent. n. 243 del 1985, rispetto alla ricostruzione interpretativa della *ratio* e dei limiti della tesoreria unica, che ha poi originato le sentenze di accoglimento dei conflitti proposti dalle regioni nelle sentenze n. 244 de 1985 e n. 132 del 1993.

¹⁵⁶ Su cui insiste invece F. Dimora, *Le sentenze interpretative*, cit., secondo la quale l'interpretazione offerta dalla Corte porrebbe un vincolo precettivo tra le parti, con effetti simili al giudicato. Per altra dottrina (R. Romboli, *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni e tra regioni*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (1987-1989), Torino, Giappichelli, 1990, pp. 233 e ss., di converso, il vincolo prodotto dalla sentenza emessa nel sindacato in via di azione sarebbe analogo a quello prodotto dal precedente giudiziale, tanto più vincolante quanto minore è il tempo intercorso tra le due decisioni. Scettico, in ogni caso, sulla precettività della motivazione R. BIN, «Coordinamento tecnico» e poteri regolamentati del Governo: spunti per un'impostazione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni, in *Le Regioni*, 1992, pp. 1456-1457. Lo stesso A. propone di ricondurre tale schema bifasico (giudizio di legittimità/conflitto intersoggettivo) alla logica del giudizio di ottemperanza, cfr. *Legislazione di principio e funzione di*

pia pronuncia»¹⁵⁷ congiunge due momenti diversi di valutazione: in sede di giudizio di legittimità, la Corte svolge una valutazione sulla previsione legislativa «in tutte le sue eventuali [...] potenzialità 'esecutive'»¹⁵⁸, delineando, attraverso la scelta di uno specifico significato normativo, la 'regola' del conflitto tra interessi politico-territoriali in gioco¹⁵⁹.

Il precetto così enunciato integra il parametro nel successivo giudizio per conflitto di attribuzioni, sede nella quale la Corte valuterà le modalità concrete di esercizio delle competenze costituzionali¹⁶⁰ e, quindi, le particolari modalità di gestione delle attribuzioni da parte degli enti territoriali rispetto alla *regula iuris* precedentemente enunciata¹⁶¹. In questo senso, l'interpretazione offerta nel sindacato in via di azione delinea il confine che Stato e Regioni, nei loro reciproci rapporti, non possono valicare.

Se da una parte quest'operazione conferisce concretezza al sindacato della Corte, perché attraverso di essa il Giudice delle leggi specifica in funzione applicativa il significato da attribuire all'enunciato linguistico, così individuando la concreta posizione della Regione rispetto alla competenza legislativa statale, dall'altra il giudizio acquista una ulteriore dimensione nomogenetica, di individuazione della astratta *regula iuris* in grado di orientare le prassi amministrative degli enti territoriali.

indirizzo e coordinamento, in *Le Regioni*, 1987, p. 248. In questo senso anche F. BENELLI, *Le sentenze interpretative*, cit., p. 1309.

¹⁵⁷ Così lo definisce F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa*, cit., pp. 259 e ss.

¹⁵⁸ F. DIMORA, *Le sentenze*, cit., p. 751.

¹⁵⁹ Secondo una struttura simile alle sentenze interpretative di rigetto nel giudizio in via incidentale, ove la Corte realizza una delega di bilanciamento in concreto al giudice comune. Cfr. R. BIN, «Coordinamento tecnico», cit., p. 1456.

¹⁶⁰ R. BIN, «Coordinamento tecnico», cit., p. 1455.

¹⁶¹ Tra i primi a individuare nel conflitto intersoggettivo la sede per far valere l'interpretazione adottata nel precedente giudizio di legittimità, V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi*, cit., p. 202.

5.1. (segue) L'esercizio dei poteri istruttori

Un ulteriore indizio della tendenza a virare verso i lidi della concretezza può essere rinvenuto nell'esercizio dei poteri istruttori. Nonostante l'esiguità delle ordinanze, dall'analisi di simili provvedimenti emerge una ulteriore oscillazione rispetto al modello oggettivo e astratto pensato dai Costituenti.

Non vi è dubbio che l'ampiezza della formula utilizzata dall'art. 13 della l. n. 87 del 1953¹⁶² (amplificata dall'art. 12 delle n.i.¹⁶³) – quanto ad oggetto dell'istruzione e discrezionalità di cui gode la Corte – accentua la natura obiettiva del sindacato di legittimità. Secondo alcune ricostruzioni, le norme sui poteri istruttori delineerebbero il giudizio di costituzionalità quale processo di natura inquisitoria¹⁶⁴.

Almeno con riferimento al giudizio in via principale, tale conclusione deve essere sfumata, posto che l'esercizio di simili poteri va comunque collocato entro il *thema decidendum* fissato dal ricorso, atto assistito da discrezionalità politica. Difficilmente può contestarsi, tuttavia, che l'impulso di ufficio e l'indeterminatezza dei mezzi istruttori conferiscano al Giudice delle leggi un certo margine di azione: spetta, infatti, solo alla Corte decidere se azionare l'istruzione probatoria, che non è vincolata alle iniziative delle parti, così come solo alla Corte spetta «selezionare [...] i fatti che meritano di essere indagati» e scegliere «in modo completamente autonomo quali [siano] gli strumenti più adatti a meglio far emergere la verità dei fatti selezionati [...]»¹⁶⁵.

In generale, nella prassi, i poteri istruttori non hanno certo goduto di particolare fortuna, probabilmente per la particolare struttura e la specifica finalità del giudizio di legittimità costituzionale, non avente ad oggetto l'accertamento di un fatto quanto l'esame di

¹⁶² Art. 13, l. n. 87 del 1953: «[I]a Corte può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti».

¹⁶³ Art. 12 n.i.: «[I]a Corte dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione».

¹⁶⁴ T. GROPPI, *I poteri istruttori*, cit., pp. 112 e ss.

¹⁶⁵ Così M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 80.

una disposizione di legge e il suo raffronto con il parametro costituzionale¹⁶⁶.

Queste osservazioni valgono, *a fortiori*, per il sindacato in via principale: prima della riforma costituzionale del 2001, la Corte costituzionale si è avvalsa dei poteri istruttori in sole 16 occasioni, 9 di queste negli anni immediatamente precedenti all'entrata in vigore del novellato Titolo V¹⁶⁷. Non vi è dubbio, infatti, che la natura preventiva del ricorso statale e il breve termine previsto per l'impugnazione regionale abbiano accentuato l'astrattezza del procedimento, non sussistendo le esigenze che, nel giudizio in via incidentale, hanno giustificato l'adozione di provvedimenti, finalizzati, ad esempio, ad acquisire gli orientamenti del diritto vivente o ad accertare l'impatto delle pronunce sull'ordinamento complessivo¹⁶⁸.

Nel sindacato in via principale, un certo numero di ordinanze ha riguardato l'approfondimento di situazioni volte a chiarire le condizioni di ammissibilità dell'impugnazione o la persistenza dell'interesse a ricorrere: così è stato per l'accertamento del *quorum* di approvazione della delibera legislativa regionale, al fine di verificare se si trattasse o meno di una nuova legge¹⁶⁹; per la richiesta di presentazione in giudizio della relazione del ministro degli affari regionali di "copertura" dell'impugnazione¹⁷⁰; per la verifica circa lo stato di attuazione della legge sul servizio sanitario nazionale che, avendo abolito gli enti ospedalieri, avrebbe superato le disposizioni regionali volte ad allargare la rappresentanza delle Regioni negli organi dei

¹⁶⁶ Sul punto, anche per i richiami alla risalente dottrina particolarmente scettica sull'utilità dei poteri istruttori, T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale*, cit., pp. 15 e ss.

¹⁶⁷ Cfr. i dati riportati in M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio*, cit., p. 61. Si tratta, in particolare, delle ordd. 109 del 1975, 116 del 1977, 130 del 1977, 97 del 1981, 230 del 1982, 29 gennaio 1988, 25 marzo 1991, 19 dicembre 1997, 22 febbraio 1999, 31 marzo 1999, 3 giugno 1999, 30 dicembre 1999, 3 maggio 2000, 15 maggio 2000, 11 maggio 2001, 17 maggio 2001.

¹⁶⁸ Cfr. T. GROPPI, *I poteri istruttori*, cit., pp. 159-160.

¹⁶⁹ Cfr. ord. n. 109 del 1975, alla quale segue la sent. n. 92 del 1976.

¹⁷⁰ Cfr. ord. del 3 giugno 1999, seguita dalla sent. n. 20 del 2000. Cfr. ord. 17 maggio 2001, rispetto a un giudizio poi estinto per rinuncia ed accettazione: cfr. ord. n. 55 del 2002. A questo gruppo può ascriversi anche l'ord. del 29 gennaio 1988, precedente alla sent. n. 768 del 1988, che ha chiesto alla Provincia autonoma di Bolzano di produrre in giudizio la delibera del consiglio provinciale, necessaria, ai sensi delle disposizioni statutarie, per la proposizione dell'impugnazione.

menzionati enti¹⁷¹. In tali circostanze, l'utilizzo dei poteri istruttori mira a risolvere una «*quaestio facti* tutta interna al processo costituzionale, prima ancora che un rapporto fra la Corte e la norma impugnata [...] abbia avuto la possibilità di stringersi»¹⁷².

Accanto a tali provvedimenti, ve ne sono altri che invece approfondiscono elementi di fatto necessari alla decisione di merito¹⁷³: così è stato, ad esempio, per l'acquisizione dei dati relativi al trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, indispensabile per decidere sull'incostituzionalità di una legge provinciale di incremento dell'indennità del personale della Provincia autonoma¹⁷⁴; nello stesso senso, di fronte alla pretesa illegittimità di un trasferimento *ope legis* di proprietà immobiliari dallo Stato al Comune, escludendo la Provincia autonoma, è fondamentale acquisire dai soggetti interessati «atti e documenti idonei a provare la situazione di diritto e di fatto» dei beni trasferiti¹⁷⁵.

Ancora più significativi sono i provvedimenti assunti alla vigilia della revisione del Titolo V, in un clima di generale rafforzamento dell'autonomia regionale a seguito delle riforme Bassanini¹⁷⁶. Si tratta di ordinanze che preannunciano l'ascesa della leale collaborazione a parametro giustiziabile¹⁷⁷, valorizzando i raccordi tra enti territoriali: così, ad esempio, nella intricata questione delle “quote latte”, la Corte costituzionale ha ordinato la produzione in giudizio dei verbali della Conferenza Stato-Regioni, oltre che la documen-

¹⁷¹ Ord. n. 230 del 1982, cui ha fatto seguito la sent. n. 119 del 1985 di cessazione della materia del contendere.

¹⁷² Così M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 1049.

¹⁷³ In tal senso, con riferimento alla prassi precedente alla riforma del Titolo V, G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttori nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 241 e ss.

¹⁷⁴ Ord. n. 116 del 1976, giudizio poi concluso dalla sent. n. 45 del 1978 nel senso della fondatezza, posto che la legge provinciale approfondiva, «anziché per colmare, il divario retributivo già esistente [...] fra il personale della Provincia di Bolzano e la generalità dei dipendenti pubblici».

¹⁷⁵ Cfr. ord. n. 130 del 1977, giudizio poi deciso nel merito, nel senso della non fondatezza, dalla sent. n. 22 del 1978. Per casi simili v. ord. n. 97 del 1981, procedimento poi concluso dalla sent. 59 del 1982; ord. 25 marzo 1991 e sent. n. 137 del 1991.

¹⁷⁶ *Infra*, cap. III, par. 1.

¹⁷⁷ *Infra*, cap. V.

tazione in possesso di una serie di organi ministeriali¹⁷⁸. In un'altra circostanza, l'illegittimità, per violazione della delega, dell'esercizio di poteri sostitutivi tramite decreto legislativo viene accertata all'esito dell'istruzione, che ha evidenziato il mancato coinvolgimento della Regione¹⁷⁹; in senso analogo, è incostituzionale, sempre per lesione dell'art. 76 Cost., il decreto legislativo che, allontanandosi dallo schema su cui è intercorsa l'intesa, è stato adottato senza un ulteriore passaggio in Conferenza¹⁸⁰.

Sono tutti casi in cui l'elemento fattuale indicato nell'impugnazione orienta l'istruzione del Giudice delle leggi, secondo gli «schemi propri del metodo acquisitivo applicato nel processo amministrativo»¹⁸¹, ove il giudice è titolare di un potere officioso di acquisizione probatoria. La Corte costituzionale avalla così una sorta di inversione dell'onere di allegazione: a fronte di una data asserzione fattuale nel ricorso, il Giudice delle leggi coinvolge an-

¹⁷⁸ Cfr. ord. del 30 dicembre del 1999, con cui la Corte ha ordinato la produzione in giudizio, tra gli altri documenti, del verbale del Comitato permanente delle politiche agroalimentari, la relazione finale della Commissione di garanzia quote latte, il prospetto delle date dei bollettini dell'Azienda di stato per gli interventi nel mercato agricolo, degli atti relativi al contenzioso civile e amministrativo nel frattempo venutosi a creare (il giudizio di costituzionalità si è poi concluso con la sent. n. 272 del 2005 nel senso della non fondatezza delle censure, salvo per le norme relative alle modalità di disciplina della funzione di indirizzo e coordinamento e del potere sostitutivo, e l'ord. n. 349 del 2005, che ha sancito l'estinzione del giudizio). Cfr. anche la simile ord. del 19 dicembre 1997, nell'ambito del giudizio poi concluso con la sent. n. 398 del 1998 che ha dichiarato incostituzionali alcuni aspetti della disciplina per mancato coinvolgimento delle Regioni. Non è escluso che la complessità della vicenda, coinvolgente anche delicati equilibri sovranazionali, abbia indotto il Giudice delle leggi a un utilizzo dei poteri istruttori per finalità dilatorie (come peraltro ipotizzato, già da M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., p. 1051. Adombra questa possibilità proprio con riferimento alla controversia sulle "quote latte" G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 248-249, nt. 63.

¹⁷⁹ Potere sostitutivo da esercitare per sopperire al mancato conferimento di funzioni agli enti locali secondo quanto stabilito dalla legge n. 59 del 1997. Cfr. ord. 3 maggio 2000 e sent. n. 110 del 2001.

¹⁸⁰ Cfr. ord. 15 maggio 2000, sent. n. 206 del 2001. Per un simile utilizzo dei poteri istruttori cfr. ord. 11 maggio del 2001, nell'ambito del giudizio poi concluso con la sent. n. 510 del 2002, che ha dichiarato inammissibili le censure per l'intervenuta revisione costituzionale e invitato le Regioni a legiferare, sostituendo la disciplina statale nelle materie di propria competenza (sul punto anche *infra*, cap. V, par. 3).

¹⁸¹ Così G.F. FERRO, *Modelli processuali*, cit., p. 242.

che il resistente, chiamato a cooperare attraverso un contributo probatorio che confermi o smentisca la tesi sostenuta nell'impugnazione¹⁸².

In tali occasioni, le evidenze acquisite al giudizio riguardano i comportamenti tenuti dagli enti territoriali e, dunque, le dinamiche della concreta realtà istituzionale, della «vita concreta» dell'ordinamento «non [...] conoscibile attraverso i repertori di giurisprudenza e la lettura delle sentenze»¹⁸³.

Peraltro, soprattutto quando l'acquisizione di informazioni circa i comportamenti istituzionali è strumentale ad accertare la violazione, in combinato disposto con altre disposizioni costituzionali, del principio cooperativo, il giudizio in via principale subisce uno slittamento dalle *pure forme del confronto tra norme alla sostanza della mediazione istituzionale*: l'oggetto del sindacato va oltre il controllo sull'atto legislativo, abbracciando la valutazione dei rapporti che gli enti territoriali intrattengono nell'esercizio delle rispettive competenze. Il sindacato assume quindi una dimensione concreta, aprendosi appunto a verifiche in punto di fatto, e si colora anche di venature soggettivistiche, posto che oggetto di valutazione sono anche i comportamenti concretamente tenuti dagli enti di governo.

6. *Ancora sulle multiple virtualità del giudizio in via principale: la mancata attivazione del controllo parlamentare e il “conflitto” sulla dimensione degli interessi. L'identità teleologica tra vizio di merito e vizio di legittimità*

La tesi del giudizio in via di azione come procedimento di controllo implica l'idea che il sindacato della Corte si svolga con gli strumenti dell'indagine giuridico-formale, per assicurare un controllo di compatibilità astratta tra disposizioni o norme. Nel modello prefigu-

¹⁸² Argomenta, in tal senso, A. CARIOLA, *La prova nel processo costituzionale*, in I. BARBAGALLO (a cura di), *Le prove*, vol. I, Torino, UTET, 2007, p. 706.

¹⁸³ Così A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 1356.

rato dai Costituenti, l'architrave di simile ricostruzione poggia sulla rigida paratia prefigurata dall'art. 127 Cost., che disegna due possibili strade, tra loro alternative, successive al rinvio governativo: da un lato, il controllo di merito operato dal Parlamento, che avrebbe potuto caducare la delibera legislativa regionale per contrasto di interessi (nazionali e delle altre regioni); dall'altro, il controllo, azionato per motivi di legittimità, davanti ai giudici costituzionali.

La prassi, almeno su questo punto, avrà modo di smentire questa ricostruzione. Nonostante la stessa Corte abbia avuto modo di chiarire, sin dai suoi esordi¹⁸⁴, come solo il controllo parlamentare fosse deputato alla risoluzione di conflitti di ordine politico¹⁸⁵, prima della sua definitiva espunzione da parte della riforma del Titolo V, il controllo parlamentare non è stato mai attivato, con conseguente traslazione del limite generale dell'interesse nazionale al giudizio di costituzionalità. In tal modo, l'interesse nazionale, da limite successivo ed eventuale alle competenze regionali, è diventato presupposto di legittimità della legislazione regionale in una duplice accezione: in senso positivo, è alla legge dello Stato cui spetta, in prima battuta, in funzione di tutela dell'interesse nazionale, la «delimitazione preventiva della competenza regionale»¹⁸⁶; in senso negativo, la delibera legislativa della Regione è suscettibile di essere sindacata tutte le volte in cui ecceda la dimensione regionale per toccare il presupposto delimitativo rappresentato dagli interessi unitari¹⁸⁷.

Questa tendenza ha avuto un impatto non indifferente sulla ripartizione della funzione legislativa realizzata dall'art. 117 Cost. Non ha retto alla prova dei fatti l'originario modello «euclideo», organizzato per linee orizzontali (principi-dettaglio) e verticali (legit-

¹⁸⁴ Cfr. sent. n. 14 del 1958, sent. n. 12 del 1963, sent. n. 39 del 1971.

¹⁸⁵ R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, UTET, 1994, p. 174.

¹⁸⁶ A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., p. 139. V. anche sent. n. 37 del 1966, a tenore della quale l'interesse nazionale non funziona «soltanto in senso negativo, nel senso, cioè, che la legge regionale non può oltrepassarl[o], ma vale anche nel senso che essi offr[e] la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa e amministrativa dello Stato nei settori in cui [...] l'attività regionale non può esplicarsi. Una concezione puramente negativa del limite sarebbe assurda, giacché determinerebbe una paralisi in settori di importanza nazionale preminente, inibendo tanto alle Regioni quanto allo Stato di legiferare e di amministrare».

¹⁸⁷ Ivi, p. 140.

timità-merito)¹⁸⁸, quasi che tra legge statale e legge regionale vi fosse una rigida separazione di competenza – tale da porre sullo stesso piano le due fonti¹⁸⁹ – e non invece una «rete di connessioni»¹⁹⁰ inestricabili con il solo criterio di competenza.

La giurisprudenza costituzionale ha infatti reso fungibili i limiti alla potestà legislativa regionale, sulla carta suddivisibili in limiti di merito (interesse nazionale e interesse regionale) e di legittimità (ripartizione materiale, distinzione principio/dettaglio), confermando quelle posizioni dottrinali che hanno ricostruito i rapporti tra legge statale e legge regionale in termini di gerarchia, nel senso appunto che è il criterio gerarchico a “governare” la competenza, attribuita in via generale allo Stato e, in settori particolari, alle Regioni¹⁹¹. Secondo questa ricostruzione, solo allo Stato spetterebbe la piena titolarità della funzione legislativa, dato che nessuna materia può intendersi sottratta, in principio, alla fonte statale¹⁹². Tale assunto vale certamente per le Regioni ordinarie, titolari di competenze legislative enumerate e di dettaglio, soggette al rispetto del limite della “materia” e dei principi fondamentali posti dalle normative statali, ma non è meno valida per le Regioni speciali. A queste ultime sono opponibili, in relazione alle competenze piene o esclusive, i limiti previsti dagli Statuti speciali delle norme di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali concretizzati dalla legislazione stata-

¹⁸⁸ R. BIN, *Legge regionale*, cit., p. 174, ID., «Coordinamento tecnico», cit., p. 1457.

¹⁸⁹ In tal senso, ad esempio, P. VIRGA, *La regione*, Milano, Giuffrè, 1949, p. 33, nonché S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge in senso tecnico»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, p. 76 e ss. In senso in parte affine M. Mazziotti, secondo il quale, nelle competenze concorrenti individuate dal previgente Titolo V, la singola materia si sarebbe risolta in un serie di fattispecie la cui determinazione sarebbe stata comunque rimessa alla fonte statale. Cfr. M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 125 e ss.

¹⁹⁰ Così G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità*, cit., p. 159.

¹⁹¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 279, ID., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, ivi, pp. 806-807, L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., pp. 174-175.

¹⁹² V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., pp. 277-278.

le¹⁹³. Non diversamente dall'interesse nazionale, queste clausole integrano limiti «negativi [...] per la Regione [...] e presupposti positivi per lo Stato [...]»¹⁹⁴.

La «gerarchia dei contenuti»¹⁹⁵ tra legge statale e legge regionale sottende un diverso peso degli interessi perseguiti, rispettivamente, dallo Stato alla Regione, e quindi una presunzione di corrispondenza tra attribuzione della competenza e dimensione degli interessi. Sono in parte superate le elaborazioni dogmatiche di delimitazione oggettiva delle materie regionali¹⁹⁶ e, più in generale, recedono quei criteri interpretativi di ricostruzione in positivo delle competenze¹⁹⁷, abbandonati a favore di una individuazione «per sottrazione» delle materie regionali¹⁹⁸, attraverso i limiti posti dalla Costituzione e, per le Regioni speciali, dagli Statuti, semanticamente diversi ma riconducibili, per *ratio*, ai due poli entro cui oscillava il rapporto Stato/Regioni: la dimensione nazionale dell'intervento da un lato, l'interesse territorialmente localizzato dall'altro.

Emblematiche le prime decisioni assunte dalla Corte, le quali non menzionano l'interesse nazionale ma traggono l'illegittimità costituzionale dalla *natura* della Regione e dagli interessi di cui questa è considerata, per vocazione, soggetto esponenziale. Con riferimento a una legge regionale sarda che disponeva una riduzione inferiore

¹⁹³ Cfr. art. 4 St. T.A.A., art. 3, St. Sardegna, art. 2 St. V.A., art. 4. St. F.V.G. Disposizione simile ma non identica contiene l'art. 14 della Regione siciliana, secondo il quale l'Assemblea regionale ha competenza esclusiva «nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

¹⁹⁴ V. CRISAFULLI, *La legge regionale*, cit., pp. 280-281.

¹⁹⁵ Ivi, p. 286.

¹⁹⁶ V. ad esempio, P. VIRGA, *La regione*, cit., pp. 43-46, che distingue quattro categorie di materie: secondo l'istituto, secondo l'ente o l'ufficio, secondo l'attività, secondo i beni.

¹⁹⁷ Tassonomie in P. VIRGA, cit. ult., p. 49. Sul punto anche A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa regionale*, Roma, 1974, p. 119, il quale fa riferimento a un criterio storico-normativo, nel senso di ritenere che l'ambito materiale debba essere ricostruito sulla base del significato cristallizzato dalla normazione sottostante al momento dell'entrata in vigore della Costituzione (a meno che non sia la stessa Costituzione a rinviare esplicitamente alla normativa subordinata per la definizione dei propri concetti giuridici). In senso affine S. MANGIAMELLI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 103 e ss.

¹⁹⁸ S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie*, cit., p. 105.

dei canoni di affitto del fondo agricolo rispetto al *quantum* stabilito dal codice civile, in caso di perdita fortuita di frutti, i giudici costituzionali escludono che l'intervento sia coperto dalla competenza esclusiva della Regione in materia di agricoltura. I limiti della competenza regionale vanno ricercati, «più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l'Ente regione è stato creato. E poiché non è da dubitare [...] che il decentramento regionale è in funzione del soddisfacimento di interessi pubblici, le finalità che la Regione deve perseguire qualificano la competenza legislativa attribuitale; la quale quindi deve limitarsi alla disciplina della materia dell'agricoltura per quanto attiene a detti interessi»¹⁹⁹. È il limite della regionalità – e degli interessi territoriali che la Regione è chiamata a soddisfare – a impedire qualsiasi intromissione dell'ente territoriale nei rapporti di diritto privato²⁰⁰, in materia penale processuale e, in parte, nel sistema tributario²⁰¹.

Anche quando la Costituzione, nell'attribuire una determinata competenza, non menziona il livello di disciplina, è la Corte ad individuarlo in via pretoria, per cui la competenza regionale in materia di fiere e mercati si estende esclusivamente alla materia di interesse regionale, mentre rimane allocata allo Stato la competenza su fiere e mercati di interesse nazionale²⁰². Dal canto suo, l'interesse nazionale riempie di significato le figure normative e gli istituti concernenti i rapporti tra Stato e Regione antecedenti alla riforma del Titolo V, come le norme fondamentali di riforma economico-sociale, gli obblighi internazionali, la funzione di indirizzo e coordinamento²⁰³.

¹⁹⁹ Sent. n. 7 del 1956.

²⁰⁰ Sent. n. 7 del 1956, nello stesso senso, sent. n. 72 del 1956, decisioni che inaugurano il noto e costante orientamento che esclude l'intervento regionale sulle regole che disciplinano i rapporti tra privati. Riferimenti in S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie*, cit., pp. 120 e ss.

²⁰¹ Riferimenti in R. BIN, *Legge regionale*, cit., pp. 180 e ss.

²⁰² Sent. n. 138 del 1972.

²⁰³ La funzione di indirizzo e coordinamento era disciplinata dall'ultimo periodo dell'art. 17, lett. a), della l. n. 281 del 1970 (poi ripresa dalla l. delega del "secondo trasferimento", n. 352 del 1975, art. 3, e infine abrogata nelle riforme a Costituzione invariata di fine anni '90, cfr. l. n. 59 del 1997). Tale articolo, nell'affidare al Governo il compito di individuare le funzioni da trasferire alle Regioni, riservava allo Stato «funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività delle regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli

In simile contesto, persino il principio di leale collaborazione, comunque inteso ad ovviare alla rigida separazione funzionale del modello costituzionale²⁰⁴, è necessario ad assicurare, nelle sue prime elaborazioni teoriche, «quell'azione unificatrice che agli organi dello Stato compete di svolgere in ragione della loro posizione di supremazia», inverando, come ben dimostra la vicenda della funzione di indirizzo e coordinamento, la diversa posizione dello Stato sulle Regioni²⁰⁵. L'interesse nazionale guida il principio di leale collaborazione e le forme di cooperazioni verticali conosciute dall'ordinamento nei primi decenni successivi all'entrata in vigore della Costituzione del 1948, meccanismi basati sul coordinamento disciplinato dallo Stato piuttosto che su modalità di cooperazione orizzontale fondate

obiettivi del piano economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali». Sin dalla prima decisione sul tema, la Corte costituzionale ha considerato tale funzione diretta «ad assicurare [...] l'unità di indirizzo che sia di volta in volta richiesto dal prevalere – conforme a Costituzione – di esigenze unitarie, che devono bensì essere coordinate, ma non sacrificate agli interessi regionali[...]. Lo svolgimento concreto delle funzioni regionali [deve] essere armonicamente conforme agli interessi unitari della collettività statale: giacché le Regioni, lungi dal contrapporsi, ne costituiscono articolazioni differenziate» (sent. n. 39 del 1971). In dottrina, su tale funzione e sulle sue vicende giurisprudenziali v. L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 189 e ss.; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 149 e ss.; P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 338 e ss.

²⁰⁴ Cfr. sent. n. 219 del 1984, che si conclude con l'auspicio che «nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali». Sui timidi accenni alla leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale anteriore al Titolo V, v. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, *Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 426 e ss.

²⁰⁵ S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione*, cit., p. 149. In senso critico rispetto al rapporto servente tra leale collaborazione e posizione di supremazia dello Stato, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., p. 285, secondo il quale la collaborazione doveva essere, invece, frutto di una «convergenza spontanea», potendosi tutt'al più risolversi in onere di «sincronizzazione».

sulla equiordinazione di Stato e Regioni²⁰⁶. In tal senso, alla legge statale non solo spetta la scelta circa l'*an* del coordinamento, ma anche l'individuazione del *quomodo* e cioè delle forme e dei modi del coinvolgimento regionale.

Come si è accennato, solo alla vigilia della riforma del Titolo V la leale collaborazione emerge come principio giustiziabile, nel senso che, pur spettando alla legge dello Stato, la Corte costituzionale richiede al legislatore l'individuazione di meccanismi cooperativi implicanti una qualche forma di coinvolgimento delle Regioni²⁰⁷.

In ogni caso, la disciplina legislativa statale è legittima tutte le volte in cui questa persegua interessi unitari non suscettibili di frazionamento territoriale²⁰⁸ (c.d. infrazionabilità): la legge dello Stato trova giustificazione se «la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione [...] non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali», comunque connessi «con il tema oggetto della normativa in questione», in vista e in considerazione «dei valori costituzionali da rispettare o da garantire»²⁰⁹. L'interesse nazionale non risponde a un mero criterio di localizzazione territoriale, ma è sintomo di una valutazione schiettamente politica legata agli scopi da raggiungere; esso non è astrattamente predeterminabile, dovendo essere ricostruito, di volta in volta, sulla base della materia regolata e, soprattutto, delle finalità perseguite dalla disciplina statale. La sua sussistenza è, quindi, verificabile *ex post* in termini di ragionevolezza e proporzionalità, nel senso che l'interesse nazionale non deve essere «irragionevole, arbitrario o pretestuoso,

²⁰⁶ V., in tal senso, P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 489.

²⁰⁷ V. *supra*, par. IV.

²⁰⁸ Per un primo caso sent. n. 15 del 1956, ulteriori riferimenti in S. CAZOLAI, *Il cammino delle materie*, cit., p. 114.

²⁰⁹ Così, per una *summa*, sent. n. 177 del 1988, su cui v. su cui C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 631 ss., C. PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 454 ss.

tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale»²¹⁰, e in ogni caso non «giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento»²¹¹.

Non è questa la sede per criticare gli eccessi centralisti di questi orientamenti, rivelatesi particolarmente attenti a tutelare le strutture statali dell'ordimento, confondendo, in più di un'occasione, il ne-

²¹⁰ Sent. n. 177 del 1988. In tale decisione vi è il tentativo di separare la clausola dell'interesse nazionale dalla funzione di indirizzo e di coordinamento, e di fondare uno «scrutinio stretto» sulla disciplina statale dettagliata e invasiva delle competenze regionale giustificata in nome degli interessi nazionali. Senonché, come già intuito dallo stesso C. Mezzanotte, *Interesse nazionale*, cit., p. 633, l'enunciazione di un penetrante controllo di costituzionalità in simili casi avrebbe potuto assurgere ad effettivo standard di giudizio solo se la prassi giurisprudenziale successiva si fosse conformata al *dictum*. Tale salto qualitativo, tuttavia, non vi è stato: il tentativo di formalizzare i protocolli argomentativi delle decisioni in tema di interesse nazionale, a partire dalla seconda metà degli anni '80, è andato a vuoto, come argomenta, con dovizia di dettagli, S. CALZOLAIO, *Il cammino*, cit., pp. 115-116. In tal senso, la valutazione relativa agli interessi nazionali si è tradotta, come ha osservato S. STAIANO, in *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standard giudiziari della Corte*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1126, nella costruzione di criteri «ad elevata elasticità, potendo in tal modo valutare appieno la specifica esigenza di politica legislativa che abbia suggerito la determinazione ricondotta all'interesse nazionale»: il penetrante controllo di costituzionalità, auspicato nella sent. n. 177 del 1988, si è così tradotto, nella prassi, nel suo opposto: uno scrutinio deferente al legislatore statale con un contestuale, suppletivo, onere di allegazione a carico della Regione ricorrente.

²¹¹ Sent. n. 177 del 1988. Alla stessa logica dell'interesse nazionale risponde, per gli enti ad autonomia speciale, il limite delle norme di riforma economico-sociale. Tale clausola giustifica discipline statali limitative delle competenze regionali laddove siano rispettate tre criteri: «a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che – in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli scopi che si prefiggono – presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale [...]; b) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza [...] c) si deve trattare, inoltre, di “norme fondamentali”, vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici – nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coesenzialità o di necessaria integrazione – che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale [...] e che, in ogni caso, lascino alle Regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle proprie peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma» (sent. n. 1033 del 1988).

cessario mantenimento dell'unità politico-costituzionale con pretese esigenze di uniformità della disciplina normativa²¹².

Ciò che importa sottolineare, ai più limitati fini di uno studio sul sindacato in via di azione, è l'ingresso, anche in questo tipo di giudizio, di uno specifico *test* di bilanciamento che riecheggia quello normalmente usato nel giudizio in via incidentale per contemperare i conflitti tra diritti e interessi costituzionali²¹³. Tali decisioni mostrano come, nella sua attività, la Corte non si limiti a una sussunzione della norma oggetto al parametro costituzionale, secondo un raffronto formale, meramente logico-giuridico, ma identifichi la dimensione degli interessi, ne quantifichi il peso alla luce dei valori costituzionali e delle specifiche funzioni demandate, dalla Costituzione medesima, a Stato e Regioni, per poi individuare il livello territoriale legittimato ad esercitare la competenza legislativa in discussione. Poco importa che l'esito della decisione sia spesso esiziale per le Regioni. Ciò che rileva, piuttosto, è che il Giudice delle leggi componga conflitti di interessi politico-territoriali, svolgendo un'attività irriducibile a un controllo di legittimità in senso stretto, volto al mantenimento dell'unità giuridica dell'ordinamento.

Questa tendenza implica la dissoluzione della rigida distinzione tra vizi di legittimità e vizi di merito. Ciò che distingue le due categorie è solo il particolare riferimento normativo: «[l]e censure di merito [...] non si distinguono da quelle di legittimità *per la natura sostanziale delle valutazioni da operare*, ma se ne differenziano soltanto per il dato formale che le regole o gli interessi assunti come parametro del giudizio non sono sanciti in alcuna norma della Costituzione o anche di legge»²¹⁴. Parafrasando una nota pronuncia²¹⁵, trova allora conferma l'idea che la Corte si pronuncia su disposizioni, ma giudica su norme espressione di interessi, sull'idoneità del livello di governo a disciplinare una data materia o, come è stato det-

²¹² A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., pp. 40-41.

²¹³ Secondo una tendenza già osservata da R. BIN, «Coordinamento tecnico» e *poteri regolamentari del Governo*, cit., pp. 1457 e ss.

²¹⁴ Sent. n. 991 del 1988, corsivo aggiunto. La pronuncia non è isolata: cfr. sentt. nn. 10 e 261 del 1990.

²¹⁵ Sent. n. 84 del 1996.

to, su ruolo e posizioni di Stato e Regioni nei rispettivi procedimenti decisionali²¹⁶.

7. *Attenuazioni della asimmetria quanto all'oggetto dell'impugnazione e al parametro evocabile. La lesione "indiretta" delle competenze regionali*

L'ingresso a Corte delle Regioni ordinarie comporta l'ampliamento del loro spazio processuale, secondo una tendenza che, da principio, sembra appena percettibile, per poi divenire, nel tempo, piuttosto marcata.

Tale considerazione vale per la rimessione in termini delle neo-istituite Regioni: i termini di impugnazione, considerati di regola perentori (*supra*, par. 1), sono resi eccezionalmente flessibili, nel senso di considerare il *dies a quo* non coincidente con il primo giorno utile alla pubblicazione delle leggi ma con la data di formazione delle rispettive Giunte, momento in cui «gli enti regionali sono diventati, da soggetti virtuali, soggetti attuali, in grado di concretamente operare e di agire a tutela dei propri interessi»²¹⁷. Si tratta, certo, di casi «irripetibili», dovuti alla particolarità delle disposizioni impugnate che attengono allo stesso modo di essere delle Regione, alla loro essenza organizzativa²¹⁸, tanto è vero che la rimessione in termini non opera con riferimento alla modifica di uno statuto speciale. Dopo avere asserito, in via di principio, che la modifica del parametro costituzionale può provocare l'illegittimità sopravvenuta della previgente normativa ordinaria²¹⁹, la Corte ritiene inammissibili i ricorsi degli enti ad autonomia speciale avverso le norme di attuazione o delle altre leggi statali anteriori contrastanti con il nuovo statuto: la necessità di garantire

²¹⁶ R. BIN, «Coordinamento tecnico» e poteri regolamentari del Governo, cit., p. 1460.

²¹⁷ Sent. n. 39 del 1971, confermata dalla successiva sent. n. 40 del 1972.

²¹⁸ Impugnate sono la legge n. 281 del 1970 e le disposizioni concernenti il funzionamento delle Regioni. In questi termini, sent. n. 13 del 1974.

²¹⁹ Cfr. sent. n. 13 del 1974. L'illegittimità sopravvenuta non ricorre qualora vi sia un «puntuale contrasto di precetti sul medesimo oggetto», che ne provocherebbe l'abrogazione, secondo quanto stabilito dalla storica sentenza n. 1 del 1956.

il principio di continuità normativa (e le esigenze sostanzialistiche ad esso sottese) porta a una declaratoria di inammissibilità per decorrenza dei termini dell'impugnazione nella prima decisione²²⁰, per carenza di interesse nelle due successive²²¹.

A ben guardare, il maggiore spazio regionale si traduce in una certa tendenza verso la parificazione delle posizioni processuali, almeno per ciò che concerne l'oggetto dell'impugnazione e i vizi evocabili, secondo un orientamento che troverà ulteriore sviluppo nella giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione costituzionale del Titolo V, in tema di "ridondanza"²²².

Quanto al primo profilo, viene chiarita definitivamente l'autonoma impugnabilità della legge di delega, laddove le disposizioni ivi contenute abbiano un «grado di determinatezza» tale da non poter escludere una lesione delle competenze legislative regionali²²³. L'occasione è propizia per rimarcare la differenza tra giudizio in via principale e conflitto intersoggettivo «diversamente da quanto accade nei giudizi di legittimità sui provvedimenti amministrativi o nei conflitti di attribuzione aventi per oggetto i medesimi, l'attualità dell'interesse a ricorrere nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi dev'esser valutata, non già in relazione alla effettiva producibilità di effetti delle singole disposizioni e, tantomeno, alla concreta applicabilità delle stesse nei rapporti della vita, ma, piuttosto, in relazione all'esistenza giuridica delle disposizioni impugnate nell'ordinamento giuridico»²²⁴.

Si allargano, inoltre, i motivi deducibili nel ricorso regionale, nel senso di ammettere il riferimento anche a disposizioni costituzionali che non trovano collocazione nel Titolo V della Costi-

²²⁰ Sent. n. 13 del 1974, con nota critica di A. PIZZORUSSO, *Le modificazioni dello statuto per il Trentino Alto-Adige e le leggi statali anteriori: termine per ricorrere e «principio di continuità»*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 539.

²²¹ Cfr. sentt. nn. 29 e 31 del 1976. Detto principio sarà recuperato nella fase di transizione dovuta alla riforma del Titolo V: cfr. *infra*, cap. III.

²²² Cfr. *infra*, cap. III.

²²³ Sent. n. 224 del 1990. Viene così delimitata la portata di precedenti affermazioni, che invece avevano sancito la carenza di interesse, nei termini di assenza di attualità della lesione, da parte delle Regioni in relazione all'impugnazione della legge di delega. Cfr. sentenze n. 13 del 1964 e 111 del 1974.

²²⁴ Sent. n. 224 del 1990.

tuzione, laddove sia necessario offrire una protezione «concreta [...] dell'autonomia costituzionale delle Regioni»²²⁵. In tal senso, sulla scorta di alcuni precedenti (tutto sommato isolati²²⁶), la Corte afferma che le Regioni possono evocare disposizioni costituzionali collocati al di fuori della ripartizione di competenze purché la loro violazione sia strumentale ad accertare – non tanto l'astratta lesione della competenza regionale, quanto – la «arbitraria menomazione» o la compressione dell'*esercizio* della competenza regionale²²⁷.

Si tratta di un allargamento dei motivi di impugnazione, dedotti soprattutto con riferimento agli artt. 81 e 97 Cost. che, secondo una parte della dottrina, avrebbe portato ad una maggiore concretezza della lesione denunciata, caratterizzando il sindacato in via di azione quale conflitto sulla competenza piuttosto che sull'atto legislativo²²⁸.

Nonostante le apparenze, tuttavia, l'estensione dei motivi deducibili non sembra muoversi nella direzione di una valorizzazione soggettivistica del procedimento dinanzi alla Corte, quale processo di parti funzionale alla tutela del “diritto alla competenza” degli enti territoriali.

Il pendolo del giudizio in via principale marca, piuttosto, l'esigenza di promuovere una composizione obiettiva della controversia tra Stato e Regioni, allargando la cognizione del Giudice delle leggi a vizi che non si esauriscono nel riparto fissato dall'art. 117 Cost. In tal senso, dopo le prime decisioni in cui i parametri collocati al di fuori del Titolo V (e segnatamente, gli artt. 81 e 97) sono evocati in funzione per così dire persuasiva, come argomenti a sostegno della censura di competenza²²⁹, si fa strada progressivamente un orientamento che costruisce la *ratio decidendi* della pronuncia su parametri collocati al di fuori del Titolo V, evocati insieme alle norme di

²²⁵ Sent. n. 961 del 1988, con riferimento all'autonomia finanziaria regionale. In questo filone possono essere annoverate anche le sentenze n. 393 del 1992, 343 del 1991, 407 del 1989.

²²⁶ Sent. n. 32 del 1960, n. 1 del 1961 (citate *supra*).

²²⁷ Cfr., sempre con riguardo all'autonomia finanziaria regionale, la sent. n. 245 del 1984 (cui si riferisce il virgolettato), nonché la sent. n. 307 del 1983.

²²⁸ V. ONIDA, *Il giudizio sulle leggi*, cit., pp. 188-189.

²²⁹ Sul punto R. TOSI, *Pretese delle regioni*, cit., p. 940.

competenza al fine di accertare, comunque, una lesione delle attribuzioni regionali. Lungo questa direzione si muovono le decisioni che accolgono le questioni di legittimità prospettate dalle Regioni per violazione delle disposizioni relative al rapporto tra fonti²⁵⁰, o al buon andamento della pubblica amministrazione²⁵¹, all'art. 3 Cost. (con riferimento all'irragionevole trattamento riservato ad alcune Regioni rispetto ad altre²⁵²). In tali ipotesi, la Corte accerta l'invasione di competenza «attraverso la violazione di norme poste al di fuori del Titolo V»²⁵³, tramite una sorta di «triangolazione», in forza della quale l'atto legislativo statale «limiterebbe la competenza regionale non *ex se*, ma in quanto contrastante con la disposizione costituzionale che stabilisce le condizioni in presenza del quale esso può essere emanato»²⁵⁴. Emblematiche, a tale riguardo, sono le censure che coinvolgono l'art. 76 e la violazione dei principi e dei criteri direttivi ad opera del decreto legislativo, quando detti principi o criteri «siano volti a salvaguardare le [...] competenze» della Regione²⁵⁵. In queste ipotesi non assume rilievo la concretezza della menomazione e, quindi, l'eventuale interferenza con l'esercizio della funzione legislativa; a rilevare è «la violazione in astratto suscettibile di tradursi in una lesione delle attribuzioni regionali»²⁵⁶ o, secondo una formula che troverà conferme nella giurisprudenza a venire, che simile violazione «ridondi in lesione dell'autonomia regionale»²⁵⁷. Si tratta, dunque, di una verifica di compatibilità in relazione alla fonte interposta e, indirettamente, all'art. 76 Cost, valutazione a sua volta strumen-

²⁵⁰ Sintomatica, ad esempio, la sent. n. 302 del 1988, la quale, intervenendo ben prima della "storica" sent. n. 360 del 1996, censura la reiterazione del decreto-legge in quanto «fattore autonomo di pregiudizio delle competenze spettanti alle regioni».

²⁵¹ Cfr. sent. n. 393 del 1992, sulla deroga ai principi della pianificazione urbanistica territoriale arrecata da una legge statale.

²⁵² Sent. n. 276 del 1992.

²⁵³ C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., p. 272.

²⁵⁴ Così E. ROSSI, *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, in *Il contraddittorio*, cit., p. 203.

²⁵⁵ Sent. n. 87 del 1996.

²⁵⁶ Sent. n. 503 del 2000.

²⁵⁷ Sent. n. 408 del 1998.

tale ad accertare una lesione, quanto meno «indiretta»²³⁸, delle competenze della Regione; in questo senso, per poter scrutinare nel merito il vizio *extra*-competenziale, risulta pur sempre necessaria, quanto meno a livello teorico, la sussistenza di una competenza regionale nella materia interessata dall'atto impugnato. La legittimazione ad agire delle Regioni, dunque, non si traduce – come per lo Stato – in una legittimazione generale volta ad assicurare il generale rispetto della Costituzione. L'ampliamento dei parametri evocabili è dovuto alla necessaria tutela della sfera di competenza che spetta all'ente regionale.

In queste ipotesi la Regione agisce sulla scorta di «una aspettativa costituzionalmente protetta» a non esercitare le proprie competenze nell'ambito di un quadro normativo nazionale costituzionalmente illegittimo²³⁹.

8. *Controllo di comunitarietà e giudizio in via principale: le norme sovranazionali (anche self-executing) come parametro interposto di legittimità costituzionale*

Assume un particolare rilievo, nella prospettiva dell'ampliamento dei vizi impugnabili, il rango di fonte interposta, tra la legge e l'art. 11 Cost., assegnato alla normativa comunitaria direttamente applicabile²⁴⁰.

Per la verità, il sindacato sulle leggi regionali per contrasto con la normativa comunitaria era già stato ammesso da una risalente giurisprudenza rimasta per lunghi anni isolata²⁴¹, oscurata dal cammino comunitario della Corte costituzionale che, con la sentenza *Granital* e la dottrina dualistica degli ordinamenti «distinti, ancorché coordinati»²⁴², ha trovato nella «non applicazio-

²³⁸ C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., p. 272.

²³⁹ R. TOSI, *Pretese delle regioni*, cit., p. 947.

²⁴⁰ In questo senso, con un'intuizione precedente alla sent. n. 384 del 1994, M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Padova, CEDAM, 1992, pp. 90-92.

²⁴¹ Sent. nn. 49 del 1963, 120 del 1969.

²⁴² Sent. n. 170 del 1984.

ne» il rimedio da affidare al giudice comune in caso di contrasto tra disposizione interna e normativa sovranazionale *self-executing*²⁴³.

Se messi a contesto, tali lontani precedenti già evidenziano la peculiarità strutturale e teleologica del sindacato in via principale²⁴⁴: in un'epoca in cui la Corte costituzionale rifiuta qualsiasi tipo di superiorità gerarchica delle fonti sovranazionali sulle fonti legislative interne, risolvendo le antinomie tra queste e la legge di esecuzione del trattato istitutivo della CEE con il criterio cronologico²⁴⁵, il Giudice delle leggi non esitava a pronunciare l'illegittimità costituzionale di norme regionali contrastanti con il trattato, *sub specie* di violazione degli obblighi internazionali i quali, ancorché non previsti come limiti da tutti gli statuti, sono applicabili alle competenze legislative di tutte le Regioni ad autonomia speciale. Solo lo Stato, infatti, è «soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normativi posti in essere dalle Regioni»; non può quindi dubitarsi della «illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole» prescritte a livello internazionale²⁴⁶.

Emerge, in tali decisioni, la fisionomia del giudizio in via principale quale «procedimento di controllo in forma contenziosa»²⁴⁷, secondo una tendenza che troverà conferma, diversi decenni dopo, nelle sentenze n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995.

²⁴³ Ripercorre le tappe di questo cammino, da ultimo, A. BARBERA, *La carta dei diritti: per un dialogo fra la corte italiana e la corte di giustizia*, in *Rivista Aic*, 4, 2017, pp. 20 e ss.

²⁴⁴ In al senso, da ultimo, D. PARIS, *Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 16.

²⁴⁵ Sent. n. 14 del 1964.

²⁴⁶ Sent. n. 49 del 1963, sostanzialmente ripresa dalla sent. n. 120 del 1969. In entrambi i casi si trattava di violazioni concernente la normativa sovranazionale sugli aiuti di stato.

²⁴⁷ Così, con riferimento alla sent. n. 384 del 1994, F. SORRENTINO, *Una svolta apparente nel «cammino comunitario» della Corte: l'impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3457. Nello stesso senso, criticamente su questa decisione, E. GIANFRANCESCO, *Giudizio in via d'azione su leggi regionali ed obblighi comunitari*, ivi, p. 3478, e T. GROPPI, *Le norme comunitarie quale parametro nel giudizio (preventivo) di legittimità costituzionale delle delibere legislative regionali*, in *Le Regioni*, 1995, p. 933.

Prima di tali decisioni, la Corte dichiara inammissibile l'impugnazione regionale di una legge statale contrastante con un regolamento comunitario²⁴⁸. La *ratio decidendi* riposa, formalmente, nella sentenza n. 170 del 1984 e nell'affermazione, ivi contenuta, che la norma comunitaria direttamente applicabile «opera per forza propria», e non può dare luogo «ad una questione di legittimità costituzionale»²⁴⁹ ma, casomai, alla mancata applicazione della norma interna con essa contrastante.

Tale precedente verrà progressivamente superato. La cognizione della Corte per violazione delle norme comunitarie direttamente applicabili viene anzitutto ribadita in relazione al ricorso statale: «di fronte alla Comunità europea, è lo Stato a essere responsabile delle violazioni del diritto comunitario, anche quando derivino dall'esercizio della potestà legislativa della Regione; [...]. Per quanto, poi, attiene specificamente alle competenze regionali, [...] esse sono suscettibili di operare solo ove i loro contenuti non risultino contrastanti con le discipline e i limiti introdotti dalla normativa comunitaria e dai conseguenti provvedimenti attuativi»²⁵⁰. Questa differente posizione tra Stato e Regioni, che giustifica esiti diversi in punto di ammissibilità delle censure di «comunitarietà», trova eco nella provenienza regionale dell'oggetto normativo: in casi simili, infatti, il Presidente del Consiglio adisce la Corte «nella fase conclusiva dell'*iter* di formazione dell'atto normativo al fine di impedire, in radice, il rischio di inottemperanza agli obblighi comunitari; le decisioni segnalate dalla Regione riguardano, invece, l'ipotesi della disapplicazione della norma interna, già vigente, ritenuta incompatibile con il regolamento comunitario»²⁵¹. La sentenza n. 384 del 1994 non smentisce la dottrina della non applicazione, perché il raffronto di compatibilità comunitaria opera, nel sindacato in principale, su un binario diverso, non essendovi un giudice «che, statuendo sul rapporto, dichiara la disapplicazione». L'eventuale immissione nell'ordinamento di una norma regionale creerebbe una «evidente lesione del

²⁴⁸ Sent. n. 115 del 1993.

²⁴⁹ Sent. n. 170 del 1984.

²⁵⁰ Sent. n. 384 del 1994.

²⁵¹ Sent. n. 384 del 1994.

principio della certezza e della chiarezza normativa», con «elusione degli obblighi che incombono sullo Stato italiano, in particolare quello che attiene alla conformità dell'ordinamento interno a quello comunitario»²⁵².

In tal senso, nonostante in dottrina non siano mancate opinioni contrarie²⁵³, la contraddizione tra la sentenza "La Pergola" e la sentenza n. 384 del 1994 è meramente apparente, perché diversi sono i termini di confronto e i presupposti di attivazione del giudizio di compatibilità comunitaria: nel primo caso, vi è un concreto giudizio sul rapporto, che richiede, in forza dell'art. 11 Cost., l'applicazione della normativa comunitaria nei settori di competenza delle istituzioni sovranazionali; nel secondo, invece, vi è un giudizio obiettivo sull'atto, instaurato su iniziativa di soggetti particolarissimi (enti territoriali dotati di funzioni politiche), necessario a tutelare l'integrità obiettiva dell'ordinamento e la ripartizione delle competenze anche rispetto a quel particolare valore costituzionale rappresentato dall'integrazione europea e dalle conseguenti limitazioni di sovranità²⁵⁴. Non applicazione e dichiarazione di incostituzionalità sono, quindi, «due diversi modi per soddisfare l'interesse [...] ad un corretto adempimento agli obblighi

²⁵² Sent. n. 384 del 1994.

²⁵³ Cfr. A. RUGGERI, *Comunità europee, Stato e Regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 431 e ss. (spec. p. 441), secondo il quale non sarebbe chiaro come «la stessa fattispecie complessiva (l'“interferenza di leggi interne con regolamenti comunitari”) possa, a seconda dei casi, menare ora ad una dichiarazione (con effetti *erga omnes*) di illegittimità costituzionale, ora invece, alla semplice disapplicazione in concreto dell'atto fonte interno invalido (ma trattato come se fosse *nullo-inesistente*)». Nello stesso senso, oltre a Id., *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra non applicazione e incostituzionalità (a margine di Corte cost. n. 384 del 1995)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, pp. 469 e ss., F. BIENTINESI, *Regolamenti comunitari e controllo preventivo delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3458 e ss.

²⁵⁴ Così anche F. SORRENTINO, *Una svolta*, cit., p. 3456, che pure considera il controllo funzionale al solo «rispetto delle competenze statali e costituzionali» (ivi, p. 3458). In senso affine, v. P. GIANGASPERO, *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3490, R. BIN, *All'ombra della «La Pergola». L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 1144 e 1145.

comunitari»²⁵⁵, fatti valere in procedimenti distinti per struttura e finalità.

Tale assunto sarà esplicitato, dopo appena un anno, nella sentenza n. 94 del 1995, che sceglierà la strada della parificazione dello Stato e delle Regioni rispetto al vizio di “illegittimità comunitaria”. Nel giudizio in via principale, infatti, «l’oggetto del giudizio [...], non è una norma in quanto applicabile, ma una norma di per sé lesiva delle competenze costituzionalmente garantite alle Regioni (nel caso di impugnazione di leggi statali da parte delle regioni) o *ex se* violatrice di norme costituzionali (nel caso di impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato)», e «non si rinviene, come invece nei giudizi in via incidentale, alcun ostacolo processuale in grado di precludere alla Corte la piena salvaguardia, con proprie decisioni, del valore costituzionale della certezza e della chiarezza normativa di fronte a ipotesi di contrasto di una norma interna con una comunitaria»²⁵⁶.

Anche la legge statale viene così attratta alla sfera di influenza della funzione svolta dal sindacato in via diretta, smentendo l’asimmetria che la Corte, pochi mesi prima, aveva sancito affermando che «l’impugnativa della legge dello Stato da parte della Regione tocca un atto già in vigore, e il contrasto tra la norma interna e quella comunitaria potrà essere definito dai giudici di merito»²⁵⁷.

Non rileva più, dunque, la differente qualità o natura dell’oggetto del sindacato (in un caso la delibera regionale *minus quam perfectam*, nell’altro la legge statale pienamente efficace), quanto la struttura del giudizio in cui il diritto comunitario viene fatto valere²⁵⁸. È l’obiettività della funzione, quindi, che impone di espunge-

²⁵⁵ F. DONATI, *I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3475. Nello stesso senso, G. GUZZETTA, *L’annullamento delle leggi regionali “anticomunitarie”: crisi di un modello giurisprudenziale*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 4245.

²⁵⁶ Sent. n. 94 del 1995, sulla quale v. G. GUZZETTA, *Spunti ed interrogativi in tema di processo costituzionale di certezza del diritto in una recente sentenza della Corte in materia comunitaria*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 2138 e ss.

²⁵⁷ Sent. n. 384 del 1994.

²⁵⁸ D. PARIS, *Il parametro*, cit., p. 22.

re, «quasi a titolo di autotutela», le norme contrarie all'ordinamento comunitario²⁵⁹.

In tal senso, l'insistenza della Corte sul valore della certezza sembra derivare proprio dalla particolare funzione svolta, piuttosto che dalle esigenze di effettività del diritto comunitario. Depone a favore di tale conclusione il *dictum* di una coeva sentenza, la quale, pur di assicurare la *primauté* del diritto sovranazionale, ha riconosciuto, a favore di tutti i soggetti pubblici dell'ordinamento – «tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi» – il potere di non applicare la norma interna contrastante con gli imperativi comunitari direttamente applicabili (per come interpretati dalla Corte di Giustizia)²⁶⁰. Se la non applicazione, dunque, è il mezzo ordinario per garantire la prevalenza del diritto europeo, nel giudizio in via principale, ove partecipano gli enti in cui si ripartisce la Repubblica, è l'annullamento a garantire l'unità giuridica e la coerenza complessiva dell'ordinamento rispetto ai valori espressi dall'art. 11 Cost.²⁶¹.

²⁵⁹ Così, pur in senso critico rispetto all'orientamento espresso dalla Corte nella sent. n. 384 del 1994, E. GIANFRANCESCO, *Giudizio in via d'azione*, cit., p. 3478. In senso egualmente critico, T. GROPPI, *Le norme comunitarie*, cit., in *Le Regioni*, 1995, p. 933, secondo la quale la Corte costituzionale si sarebbe posta, nella sent. n. 384 del 1984, «quale organo dello Stato-apparato, sempre più lontana da quella 'istanza obiettiva e per così dire arbitrare' che dovrebbe rappresentare nei rapporti Stato Regioni».

²⁶⁰ *Obiter dictum* pronunciato all'esito di un conflitto intersoggettivo sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, per aver adottato un decreto ministeriale volto a riconoscere l'equiparazione dei cittadini di Stati membri della Comunità economica europea, che svolgessero in Italia attività di lavoro autonomo, ai cittadini italiani nell'accesso agli alloggi di edilizia economica e al relativo credito. Tale decreto ribadiva quanto già stabilito dalla normativa comunitaria, ed è stato considerato dalla Corte di natura notiziale, con conseguente inammissibilità del conflitto. Cfr. sent. n. 389 del 1989.

²⁶¹ In tal senso v. M. RUOTOLO, *Competenza della Corte costituzionale in materia di contrasto tra norme comunitarie e leggi regionali impugnate dal Governo in via principale*, in *Giur. it.*, 1995, p. 339.

9. *L'allargamento degli atti oggetto di impugnazione e l'inammissibilità degli interventi dei terzi*

Anche la giurisprudenza relativa alla partecipazione di soggetti terzi muove il giudizio in via principale verso l'oggettività.

Al riguardo, i giudici di palazzo della Consulta danno seguito a un lontano *dictum*, pronunciato nell'ambito del sindacato in via incidentale, che aveva scartato l'ipotesi della partecipazione del contro-interessato o dell'interveniente volontario²⁶². Riportando tale statuizione al giudizio in via principale, la Corte ritiene, verso la fine degli anni '70, che in tale sede non possono partecipare soggetti che non siano titolari di potestà legislativa, ribadendo altresì l'inammissibilità della partecipazione del contro-interessato, come invece avviene nel processo amministrativo²⁶³ e, in generale, dell'interveniente volontario²⁶⁴.

L'affermazione è stata affinata nella successiva giurisprudenza, senza tuttavia innovazioni sostanziali. Così, per un verso, la Corte ha progressivamente giustificato la chiusura del contraddittorio alla luce della tipicità del ricorso, riservato ai titolari della funzione legislativa²⁶⁵. Per un altro, secondo una formula adottata a partire dalla sentenza n. 172 del 1994, la Corte ha aggiunto una significativa precisazione, secondo la quale la partecipazione è riservata agli enti titolari della funzione legislativa «il cui atto è oggetto di contestazione»²⁶⁶.

In tal modo, non solo è stata esclusa in maniera esplicita la partecipazione di soggetti privati, persone fisiche o giuridiche, enti pubblici ed enti locali, ma anche l'intervento di Regioni o Province autonome diverse dalle ricorrenti o dalle resistenti.

²⁶² Ordinanza pronunciata in udienza pubblica il 30 maggio 1956: cfr. ord. n. 25 luglio 1956.

²⁶³ Ord. n. 130 del 1977.

²⁶⁴ Sent. 182 del 1987, ma nello stesso senso, *ex multis*, sentt. nn. 182, 293 del 1987, 517 del 1987, 343 del 1991.

²⁶⁵ A partire dalla sent. 2 del 1993. In tal senso v. E. GIANFRANCESCO, *L'intervento*, cit., p. 227.

²⁶⁶ Cfr. ritenuto in fatto della sent. n. 172 del 1994, poi ribadito nel ritenuto in fatto della sent. n. 446 del 1994, 470 del 1994, e nel considerato in diritto della sent. n. 35 del 1995.

L'inammissibilità dell'intervento di soggetti diversi dalle parti ha segnato, in relazione alle Regioni terze, una lettura restrittiva dell'art. 20, comma secondo, della l. n. 87 del 1953, il quale, nel riconoscere agli organi dello Stato e delle Regioni di intervenire in giudizio, atterrebbe alla mera rappresentanza processuale, nel senso di escludere, per tali soggetti, la necessità di una difesa professionale²⁶⁷; ha anche dimostrato, una volta ancora, lo scarso rilievo pratico che assume l'art. 22 della l. n. 87 del 1953, il quale, come noto, rinvia alle norme sul processo amministrativo «in quanto applicabili» al giudizio costituzionale²⁶⁸. Da questo punto di vista, le pronunce della Corte confermano la tesi della autonomia e della tipicità del giudizio costituzionale rispetto agli istituti, ampiamente sperimentati, del processo comune (ordinario e amministrativo)²⁶⁹. Se nel giudizio in via incidentale l'esclusione dell'intervento di terzi diversi dalle parti del processo *a quo* è stata tradizionalmente argomentata sulla scorta del monopolio del giudice a quo nell'esercizio della "azione" di costituzionalità²⁷⁰, nel sindacato in via principale l'inammissibilità degli interventi è data dal particolare significato che la Corte ha

²⁶⁷ Lettura avallata dalla sent. n. 350 del 1998. Rileva l'"oblio" che ha colpito tale norma E. GIANFRANCESCO, *L'intervento*, cit., p. 238. Nel senso di una valorizzazione della disposizione, che sarebbe da intendere come disposizione volta a garantire la partecipazione degli organi portatori di interessi istituzionali, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 214. Per una tesi mediana, volta a riconoscere l'intervento di organi la cui volontà, per il tipo di rapporto intercorrente con il vertice dell'amministrazione statale, non può essere a questa ricondotta, S. NICCOLAI, *Sul diritto degli «organi dello Stato» di intervenire nei giudizi davanti alla Corte ex art. 20 comma 2 legge n. 87 del 1953 e su qualche altra questione connessa al contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2685.

²⁶⁸ Sul punto E. GIANFRANCESCO, *L'intervento*, cit., p. 225, C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale*, cit., p. 232. Sulla riferibilità degli istituti propri del giudizio amministrativo al sindacato costituzionale cfr. anche G. GUZZETTA, *Variazioni in tema di intervento delle regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., pp. 459 e ss.

²⁶⁹ Così G. GUZZETTA, *Variazioni*, cit., p. 458.

²⁷⁰ È questa l'impostazione di V. ANDRIOLI, *Profili processuali del controllo giurisdizionale delle leggi*, ora in Id., *Studi sulla giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 3 e ss., Id., *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*, ivi, spec. pp. 114-115 e di M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale*, cit., pp. 153 e ss.

assegnato a se medesima quale organo di «suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte [...] dello Stato e [...] delle Regioni»²⁷¹.

Non è difficile giustificare questa netta chiusura. Per quanto attiene ai soggetti privati e pubblici (diversi dalle Regioni), pare arduo individuare un interesse giuridicamente differenziato rispetto alla declaratoria di illegittimità di un atto normativo, dotato, sino a prova contraria, di generalità e astrattezza²⁷². Vi sarebbe, certo, la possibilità di aprire a coloro «la cui sfera sostanziale di interessi viene direttamente coinvolta dagli effetti della decisione assunta a conclusione del giudizio»²⁷³, ipotesi che tuttavia si scontrerebbe con la difficoltà di individuare lo specifico elemento normativo idoneo a distinguere tali soggetti dalla generalità dei consociati.

In ogni caso, per quanto attiene alla partecipazione di Regioni terze a fronte dell'impugnazione di legge statale, gli interventi *ad adiuvandum* sono esclusi per garantire il rispetto dei termini previsti dalla l. n. 1 del 1948 rispetto ad eventuali impugnazioni tardive. Dietro alla inderogabilità dei termini vi è l'esigenza obiettiva (come emerge anche dalla giurisprudenza costituzionale citata *supra* par. 1) di garantire in tempi certi l'instaurazione di un contenzioso costituzionale, il quale può portare alla caducazione, con effetti *erga omnes*, della legge impugnata²⁷⁴.

²⁷¹ Sent. n. 13 del 1960. Per tali considerazioni, criticamente, v. C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 969.

²⁷² V. però sul punto le considerazioni di E. GIANFRANCESCO, *L'intervento*, cit., pp. 239-240. L'A. ritiene irragionevole la disparità di trattamento riservato ai soggetti privati nel procedimento in via di azione rispetto a quanto avviene nel giudizio in via incidentale.

²⁷³ Così E. GIANFRANCESCO, *ibidem*. Inoltre, sarebbe «insita nell'idea di giudizio e di processo [...] la necessaria garanzia dell'esplicazione del contraddittorio tra i soggetti la cui sfera sostanziale di interessi viene direttamente coinvolta dagli effetti della decisione assunta a conclusione del giudizio». La garanzia di tale partecipazione, «insita nell'idea di giudizio e di processo», troverebbe fondamento costituzionale nell'art. 24 Cost.

²⁷⁴ E. GIANFRANCESCO, cit. ult., p. 234, che tuttavia pare ritenere ammissibile l'intervento delle Regioni terze *ad adiuvandum* purché collocato entro il *thema decidendum* delineato dalla ricorrente. Sul punto v. anche G. GUZZETTA, *Variazioni in tema di intervento*, cit., p. 462, secondo il quale non osterebbero alla *ratio* della inderogabilità dei termini l'intervento della Regione *ad opponendum* (cioè a difesa della legge Statale), né l'intervento *ad adiuvandum* determinato dalla circostanza che i motivi della mancata impugnazione vengano meno proprio in ragione del ri-

Nel caso di interventi regionali *ad opponendum*, invece, osta senz'altro la natura preventiva del ricorso statale, nel senso di considerare insussistente la legittimazione di altri soggetti in relazione ai destini di un atto ancora in formazione²⁷⁵; non appare invece insuperabile l'ulteriore argomentazione secondo cui l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale opererebbe con riferimento alla sola regione ricorrente, perché a venire in rilievo sarebbe la competenza della sola Regione direttamente coinvolta nel giudizio²⁷⁶. Se è vero che, nel giudizio sulla legge regionale, è impugnato un atto che produce effetto nel solo ordinamento regionale, per cui, formalmente, la sentenza di accoglimento avrà effetto *erga omnes* limitatamente alla porzione territoriale di efficacia dell'atto annullato, non può dubitarsi che l'accertamento dell'incostituzionalità si riferisca all'intero sistema delle autonomie regionali, ben potendo assurgere ad utile precedente rispetto a giudizi portati (anche in via incidentale) avverso leggi analoghe di altre Regioni²⁷⁷.

10. Osservazioni conclusive

Gli orientamenti passati in rassegna hanno conferito al sindacato in via principale una posizione di sostanziale autonomia rispetto

corso di altra Regione (ad esempio, in virtù della particolare opzione ermeneutica della disposizione impugnata sollecitata dalla ricorrente).

²⁷⁵ In tal senso, C. MEZZANOTTE, *Appunti*, cit., p. 969, nt. 36.

²⁷⁶ Sul punto E. GIANFRANCESCO, *Intervento delle Regioni*, cit., p. 236. L'A. prova a superare la preclusione all'intervento immaginando un intervento in senso a-tecnico, sul modello dell'anglosassone *amicus curiae*, volto ad offrire argomenti utili alla decisione. Tale ipotesi trova ora concretizzazione nell'art. 4-ter delle n.i., che consente ai «soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità», di «presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta». La disposizione è espressamente richiamata dall'art. 23. n.i. tra quelle applicabili anche al giudizio in via principale. Cfr. sul punto *infra*, cap. V, par. 3, cap VI, par. 7.3.

²⁷⁷ V., in tal senso, S. BARTOLE, *Considerazioni sulla funzionalità*, cit., pp. 81-82, che ritiene ipotizzabile, piuttosto che un vero e proprio diritto di intervento che aggraverebbe i lavori della Corte, il deposito di memorie illustrative degli orientamenti regionali in materia. Secondo E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni*, cit., p. 235, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale, pur rimanendo confinata *quoad effectum* alla Regione resistente, inciderebbe «in modo definitivo sull'esercizio [...] di una competenza costituzionalmente prevista», definendone «i limiti concreti».

agli “altri” processi, tracciando, d’altro canto, traiettorie non sempre omogenee, all’occasione persino contraddittorie. Non sempre hanno aiutato, a questo proposito, alcune pronunce “accademiche” dei giudici di Palazzo della Consulta, volte a ricostruire in termini definitivi detto giudizio ora come sindacato obiettivo strumentale a reintegrare la legalità costituzionale violata, ora come controversia di parti ispirata a un “severo” contraddittorio, a sua volta funzionale al riconoscimento del “diritto” dell’ente alla competenza legislativa.

Molti istituti “tipici” di tale giudizio contribuiscono, come forze contrapposte, all’oscillazione del pendolo in direzioni tra loro alternative.

L’asimmetria parametrica, con contestuale allargamento del parametro evocabile dalla Regioni ogni volta vi sia una lesione indiretta della competenza, lo scrutinio largo sui requisiti del ricorso statale (ammissibile ogni qual volta la questione di legittimità sia “determinabile” nei suoi riferimenti principali), la sostanziale coincidenza, per lo Stato, dell’interesse a ricorrere con la legittimazione ad agire, l’inammissibilità dell’intervento dei terzi e i limiti alla cessazione della materia del contendere raffigurano un controllo di costituzionalità ampio e oggettivo, che assume le sembianze di un procedimento di controllo nei confronti, anzitutto della legge regionale, a prescindere dalle limitazioni processuali che derivano dal contraddittorio o, comunque, da una interpretazione stringente delle norme sul giudizio costituzionale.

Anzi, proprio l’estensione della legittimazione ad agire delle Regioni, seppure ancorata pur sempre alla sussistenza, *prima facie*, di una competenza regionale, conferma l’ipotesi che, almeno indirettamente, il ricorso regionale soddisfi una funzione oggettiva di garanzia dell’autonomia territoriale, in vista del rispetto, da parte statale, delle norme costituzionali sulla competenza.

D’altro canto, vi sono particolari tendenze che indirizzano il sindacato in via diretta sulla via del regolamento di competenza: il rilievo per la Regione ricorrente, ai fini dell’ammissibilità della questione, dell’interesse a ricorrere, le pronunce di estinzione del processo, la valorizzazione del contraddittorio – desumibile dalla cautela nella applicazione della illegittimità conseguenziale e dal progressivo irrigidimento nelle valutazioni della completezza del ricorso statale – integra-

no altrettanti limiti alla cognizione processuale del Giudice delle leggi, spie di un giudizio volto alla tutela degli interessi delle parti.

Discorso non troppo diverso vale per le questioni ipotetiche e, soprattutto, per il meccanismo della doppia pronuncia.

In quest'ultimo caso, in particolare, la Corte trae dalla disposizione una norma, individuando uno specifico significato, una concretizzazione normativa della disposizione rispetto alle proprietà rilevanti della controversia. Peraltro, la concretizzazione del precetto concorre a delimitare la posizione istituzionale dell'ente ricorrente, e con essa, le competenze di Stato e Regioni secondo una dimensione dinamica che affranca il sindacato in via di azione dalla statica del raffronto tra fattispecie.

La norma così desunta delinea la regola "astratta" rispetto al successivo conflitto di attribuzione, il quale avrà, tra i propri parametri, anche la particolare norma desunta in via interpretativa che, a sua volta, fungerà da misura del concreto esercizio della competenza. Nell'ammettere questioni alternative o presentate in via ipotetica, se per un verso la Corte allarga la sua cognizione ai diversi significati virtualmente desumibili dalla disposizione, per un altro accetta che la Regione ricorrente possa individuare il particolare significato che concretamente lede le sue attribuzioni costituzionali.

Nella stessa direzione si muovono i poteri istruttori: nonostante siano raramente esercitati, quando la Corte ha fatto ricorso a simili poteri il giudizio ha deviato verso una maggiore concretezza, per la particolare attenzione riservata alla situazione di fatto e ai comportamenti istituzionali tenuti dalle parti. Dal confronto astratto tra norme e dal *controllo sull'atto* il Giudice delle leggi si è così mosso verso la *valutazione dei rapporti* tra enti territoriali, colorando di venature soggettivistiche il giudizio e accentuandone la vocazione arbitrale di mediazione degli interessi territoriali in conflitto.

Peraltro, è la stessa collocazione di alcuni istituti ad essere concettualmente incerta, prestandosi a una duplice lettura. Si pensi, ad esempio, all'acquiescenza (e, più in generale, all'influenza sul giudizio di comportamenti esterni al rapporto processuale). La sua inoperatività può essere giustificata sulla base di due diverse ricostruzioni.

L'acquiescenza, almeno per come teorizzata nel diritto amministrativo, presuppone di regola un atto individuale e concreto (un *provvedimento*, appunto)²⁷⁸ suscettibile di incidere direttamente sulla sfera giuridica del destinatario. I suoi presupposti non sono dunque immediatamente riproducibili nel rapporto intercorrente tra la legge (atto generale e astratto volto a innovare l'ordinamento giuridico²⁷⁹) e gli enti territoriali, soggetti esponenziali delle rispettive comunità e in relazione ai quali resta comunque in dubbio la ricostruzione delle rispettive sfere di competenza in termini di situazione soggettiva. Ammettere l'operatività dell'acquiescenza rischierebbe, per altro, di rendere disponibile, una volta per tutte, l'ordine inderogabile delle competenze legislative fissate in Costituzione.

A questa lettura se ne può aggiungere un'altra, che arriva ad esiti identici tramite un percorso argomentativo opposto. L'acquiescenza non opera nel giudizio in via principale perché pone una presunzione assoluta circa la volontà dei ricorrenti; in quanto «motiv[at]e politicamente e quindi potenzialmente suscettibil[i] di mutamento in conseguenza di circostanze diverse, a prescindere dall'atteggiamento tenuto una volta»²⁸⁰, le determinazioni che precedono la domanda giudiziale non rilevano nel giudizio costituzionale. Seguendo tale prospettiva, proprio perché tale giudizio avrebbe ad oggetto l'accertamento delle situazioni soggettive delle parti, dei "diritti" irrinunciabili degli enti, ammettere l'acquiescenza implicherebbe una loro irretrattabile disponibilità²⁸¹.

In ogni caso, l'entrata in funzione delle Regioni ordinarie, secondo una tendenza che cresce all'aumentare del "peso politico" delle stesse nel sistema istituzionale, segna una deviazione dal modello originario del giudizio in via diretta quale procedimento di controllo. In effetti, la maggiore attenzione allo scrutinio intorno alla completezza del ricorso statale, l'allargamento della cognizione della Corte alle lesioni indirette delle competenze regionali non sono altro che la proiezione in giudizio della maggiore forza regionale;

²⁷⁸ Sulla distinzione tra disporre e provvedere, ovviamente, V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, *passim*, spec. p. 255.

²⁷⁹ *Ivi*, p. 254.

²⁸⁰ G. ZAGREBELSKY, *Processo*, cit., p. 626.

²⁸¹ *Ibidem*.

la stessa giurisdizionalizzazione dell'interesse nazionale non è che la reazione a un assetto delle istituzioni territoriali che non riesce ad assorbire e a sublimare in una sede politica le nuove rivendicazioni autonomistiche.

La "giustiziabilità" dell'interesse nazionale, originariamente lasciato alla cognizione parlamentare, ha innescato una dinamica circolare: la sua giuridificazione ha segnato una certa politicizzazione del giudizio in via principale, nel senso che il Giudice delle leggi, da garante della coerenza giuridica dell'ordinamento, ha assunto anche il compito di custodire i «contenuti dell'unità politica»²⁸², supplendo a un'attività che sulla carta sarebbe spettata al Parlamento. Certo, per quanto concerne le valutazioni sull'interesse nazionale, la ponderazione circa gli interessi territoriali non si è tradotta in un'attività interpretativa *libera e assolutamente discrezionale*, risultando pur sempre "schermata" dall'intervento statale, spettando alla legge dello Stato cristallizzare l'interesse nazionale e delimitare, di conseguenza, la competenza regionale. In tal senso, l'esercizio della funzione legislativa regionale deve sempre confrontarsi con la positivizzazione dell'interesse nazionale realizzata dal legislatore nazionale; il controllo sulla legge regionale si risolve, di regola, in un confronto tra questa e le scelte formalizzate nella legge del Parlamento.

L'evoluzione subita dal giudizio in via diretta non segna il definitivo abbandono del modello e della originaria finalità del procedimento, ma ne segna l'oscillazione verso scopi diversi e ulteriori, a conferma del rapporto circolare che lega la giustizia costituzionale al complessivo sistema istituzionale: per un verso, infatti, le attribuzioni del Giudice delle leggi concorrono a delineare un determinato tipo di rapporti istituzionali, per un altro ne risultano inevitabilmente influenzate, risentendo delle dinamiche prodotte dall'interazione reciproca dei poteri e dei soggetti che costellano l'ordinamento.

²⁸² A. MORRONE, *Bilanciamento*, cit., p. 186.

CAPITOLO III

DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V. QUALCOSA È CAMBIATO?

SOMMARIO: 1. Le suggestioni federaliste della riforma del Titolo V della Costituzione. – 2. La parificazione processuale tra Stato e Regioni: il tramonto del giudizio in via principale quale procedimento di controllo? – 3. La problematica attuazione della legge di revisione ad opera della Legge La Loggia (l. n. 131 del 2003). Il potere sospensivo tra parità delle armi e obiettività del giudizio. – 4. La fase pre-contenziosa. Esplosione dei ricorsi governativi e tendenziale parità di trattamento riservata alle leggi regionali. La contrattazione legislativa “sommersa”. – 4.1. Tentativi di trasformazione del ricorso regionale: le Regioni come rappresentanti processuali delle opposizioni parlamentari? – 5. Osservazioni conclusive e successivo modo di procedere della ricerca

1. *Le suggestioni federaliste della riforma del Titolo V della Costituzione*

La l. cost. n. 3 del 2001, di revisione del Titolo V della parte II della Costituzione, ha, come noto, profondamente rivisto i rapporti tra Stato e Regioni, completando l’opera iniziata dalla l. cost. n. 1 del 1999 (relativa alla forma di governo regionale e alla potestà statutaria delle Regioni ordinarie) e, ancor prima, dal terzo trasferimento di funzioni realizzato, a Costituzione invariata, dal c.d. “pacchetto Bassanini”¹.

¹ Riferimenti in S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie*, cit., *passim*. L’anticipazione, a livello ordinario, di riforme poi “coperte” con la revisione delle nor-

Notevoli le modifiche che non possono essere, in questa sede, puntualmente enumerate²; né è possibile soffermarsi sulle ragioni politiche della revisione, tra le quali un ruolo non secondario ha giocato la volontà dell'allora maggioranza parlamentare di intestarsi una battaglia particolarmente sentita da una parte dell'opinione pubblica, contendendo il terreno a quelle formazioni che della "lotta per l'autonomia" hanno fatto la ragione d'essere della propria agenda politica³.

È però possibile accennare ai punti salienti di una riforma che, vagheggiando processi federalistici⁴, ha tentato di allargare notevolmente lo spazio di azione delle autonomie regionali.

Il rinnovato "policentrismo" dell'ordinamento repubblicano, sancito dal nuovo art. 114 Cost., annovera, accanto allo Stato e alle Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane tra i soggetti "costitutivi" della Repubblica⁵. Tale norma, nelle intenzioni di quel-

me superiori dà luogo a un «riformismo performativo metacronico», per dirla con S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, pp. 126-127, riformismo che, per ragioni demagogiche (la narrazione dell'efficientismo), introduce dirompenti modifiche istituzionali condotte ai "piani bassi" dell'ordinamento e poi «saturate» in un momento successivo, con la revisione del livello normativo superiore.

² Tra i contributi monografici che ripercorrono le tappe della transizione costituzionale e ne esplicano le principali novità: A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomia fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002, A. D'ATENA, *L'Italia verso il Federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002, F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2002, A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale. Ieri, oggi e domani*, Torino, Giappichelli, 2001.

³ Riferimenti in A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., pp. 316 e ss. e A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2012.

⁴ Di rimaneggiamento dell'organizzazione regionale per «finalità di pura suggestione politica», discute A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano*, cit., p. 11.

⁵ In dottrina, hanno valorizzato tale norma B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma*, cit., p. 34, secondo il quale il nuovo art. 114 Cost. avrebbe portato a una «sostanziale equiordinazione» degli enti territoriali che compongono la Repubblica, tra loro in un rapporto di «differenziazione funzionale» piuttosto che di ordinazione gerarchica. Toni più sfumati, ma comunque favorevoli all'innova-

la dottrina che, sin dall'inizio degli anni '90 dello scorso secolo, ne aveva caldeggiato l'introduzione⁶, avrebbe superato l'implicita antinomia che sotteraneamente fluiva nel vecchio testo costituzionale tra il principio autonomista evocato dall'art. 5 Cost. e la ripartizione territoriale, dagli echi burocratico-amministrativi, disposta dal previgente art. 114 Cost, norma ritenuta di portata centralistica, contraddittoria rispetto alla lettera del principio fondamentale.

La rinnovata formulazione dell'art. 114 Cost. avrebbe segnato la desoggettivizzazione della sovranità e, dunque, il tramonto della posizione di supremazia statale a favore del connubio «unità-autonomia» retto, parziariamente, da Stato e Regioni⁷.

Coerente con tale innovazione sarebbe il rovesciamento dell'enumerazione delle competenze legislative: secondo una tecnica ricorrente nelle organizzazioni federali, l'art. 117 Cost. indica espresamente le competenze esclusive spettanti allo Stato e le competenze concorrenti, lasciando alle Regioni, in via residuale, tutte le materie non esplicitamente contemplate. La clausola di residualità prevista dall'art. 117, comma quarto, Cost., avrebbe dovuto sancire il rovesciamento dei rapporti tra Stato e Regioni, nel senso di elevare

zione testuale, si rinvencono in F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1176, anch'egli nel senso di rilevare la «parificazione» degli enti costitutivi della Repubblica, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1249, secondo cui «porre in apertura del Titolo V non la articolazione della Repubblica ma i suoi elementi costitutivi sposta la normativa dalla disciplina delle autonomie alla disciplina della forma statale complessiva», nonché M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie* in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 43, che sottolinea come la disposizione abbia dato, pur nell'ambito delle diverse competenze costituzionalmente previste, pari dignità agli enti territoriali che compongono la Repubblica tra i quali andrebbero ricompresi anche gli enti locali, così codificando «la tradizione municipalistica italiana».

⁶ E. ROTELLI, *Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*, in *Amministrare*, 1998, pp. 299 e ss.

⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006, pp. 791-792. Nello stesso senso, G. SCALA, *Governo e giudizio in via principale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, ESI, 2006, p. 276.

queste ultime a soggetti a competenza (legislativa) generale⁸, in una prospettiva di «complessiva parificazione» degli enti titolari della funzione legislativa⁹.

La simmetrica posizione sostanziale di Stato e Regione avrebbe giustificato l'aspetto forse più rilevante della disciplina, o – come è stato detto – l'innovazione di portata «rivoluzionaria»¹⁰ dell'intera riforma: l'eliminazione del controllo preventivo dello Stato nei confronti della legge regionale, con contestuale soppressione della clausola dell'interesse nazionale e della (mai attivata, ma dall'indubbio significato istituzionale) verifica parlamentare di merito. Nella generale attenuazione della ampia congerie di controlli delineata dal previgente Titolo V¹¹, il legislatore di revisione ha profondamente rivisto l'accesso in via diretta alla Corte costituzionale, sostituendo espressamente l'art. 127 Cost. e abrogando – tacitamente per alcuni¹², per nuova disciplina dell'intera materia per altri¹³ – l'art. 2 della l. cost. n. 1 del 1948.

Il nuovo procedimento si contraddistingue per la parificazione procedurale delle impugnazioni, nel senso che sia lo Stato sia le

⁸ In questo senso, cfr. A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003, A. CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1340-1341, F. DRAGO, *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in *www.federalismi.it*, pp. 11-12. Scrive di competenze regionali «tendenzialmente esclusive» G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa delle regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 148-149.

⁹ E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 150, che pure rileva come, dal punto di vista letterale, il novellato art. 127 Cost. non sembra innovare i precedenti orientamenti della Corte costituzionale.

¹⁰ R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 621 e 628, ma nello stesso senso E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 44.

¹¹ Non vi è più traccia della figura del commissario governativo (art. 124 Cost.), così come sono eliminati i controlli di legittimità dello Stato sugli atti amministrativi della Regione (art. 125, primo comma, Cost.), e quelli della Regione sugli atti amministrativi degli enti locali (art. 130 Cost.).

¹² Così E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 97.

¹³ In tal senso, E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali*, cit., p. 149.

Regioni possono agire, in via successiva, entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto legislativo. Quanto ai vizi evocabili, trova conferma, per l'impugnativa governativa, la lettera del previgente art. 127 Cost., che consentiva il ricorso dello Stato di fronte all'"eccesso" di competenza della legge regionale¹⁴, mentre per la Regione la disposizione fa riferimento alla "lesione" della sfera di competenza, secondo una formulazione mutuata dall'art. 2 della l. cost. 1 del 1948 per le controversie inter-regionali.

2. *La parificazione processuale tra Stato e Regioni: il tramonto del giudizio in via principale quale procedimento di controllo?*

La parificazione dell'accesso al giudizio di costituzionalità ha spinto la dottrina a interrogarsi circa la portata della innovazione costituzionale, decifrabile secondo una tripla opzione ermeneutica¹⁵. Secondo una prima lettura, tutto sommato isolata, il novellato art. 127 Cost. avrebbe rappresentato uno slittamento ulteriore verso l'obiettività del giudizio, nel senso di parificare "verso l'alto" l'accesso

¹⁴ La non felice formula dell'art. 127 Cost. («[a Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere [...] questione di legittimità costituzionale]») avrebbe potuto indurre a ipotizzare un possibile allargamento dell'oggetto del sindacato in via di azione, riferito anche ad atti regionali con "forza di legge", con contestuale, implicito riconoscimento, a favore degli esecutivi regionali, della possibilità di adottare simili atti. Tale ipotesi è stata però scartata da gran parte della dottrina, in virtù della tesi, di ascendenza crisafulliana, del sistema "chiuso" delle fonti primarie (cfr. P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 57, A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 32, R. TARCHI, *Il sistema regionale delle fonti*, in E. LIBONE (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 119, A. D'ATENA, *Nuovi statuti regionali e posizione delle assemblee legislative*, in ID., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 159, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM, 2015, p. 166 (contra, B. CARAVITA, *La Costituzione*, cit., p. 52, e pur problematicamente, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 411 e ss.).

¹⁵ Sul punto, E. MALFATTI, *Art. 127*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, UTET, 2006, p. 2514.

e legittimare, di conseguenza, sia lo Stato sia la Regione a far valere qualsiasi vizio di costituzionalità. Di fronte, cioè, alle spinte autonomistiche di una riforma che annovera le Regioni tra gli enti “costitutivi” della Repubblica, queste avrebbero acquistato, al pari dello Stato, il ruolo di garanti dell’unità repubblicana¹⁶.

A questa interpretazione è stata preferita, dalla dottrina maggioritaria, una lettura che ha configurato il “nuovo” sindacato in via diretta come giudizio di parti volto a restaurare il “diritto soggettivo” alla competenza degli enti coinvolti, con conseguente, possibile evocazione in giudizio – sia per lo Stato, sia per le Regioni – del solo parametro relativo alla ripartizione delle attribuzioni. Secondo questa prospettiva, la riforma costituzionale non avrebbe solo amplificato la concretezza del sindacato in via principale, per via dell’eliminazione del controllo preventivo, ma ne avrebbe rafforzato l’anima “soggettiva”, assimilandolo ormai, in tutto e per tutto, a un giudizio sul rapporto di competenza¹⁷. La parificazione processuale di Stato e Regioni e i ristretti termini per attivare il sindacato della Corte costituzionale avrebbero anzi amplificato la funzione arbitrale di quest’ultima, oramai collocata «a ridosso della politica» o, addirittura «in mezzo» alla contesa politica¹⁸.

Tale tesi sarebbe suffragata da una serie di indici, tra i quali, in primo, luogo, una lettura teleologico-soggettiva della riforma. Dai lavori preparatori, in effetti, emerge come i relatori di maggioranza intendessero introdurre, nell’ambito di una complessiva riforma in senso “federale” della Repubblica¹⁹, una parificazione “verso il basso” di Stato e Regioni, nel senso di consentire il ricorso governativo soltanto qualora la legge regionale eccedesse «la compe-

¹⁶ Così, pur in termini dubitativi, E. MALFATTI, *Art. 127*, cit., p. 2515.

¹⁷ Una tesi sostenuta, con varietà di sfumature, da A. PERTICI, *Giudizio in via di azione*, cit., pp. 412 e ss., V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 13 e ss., C. PADULA, *L’asimmetria del giudizio in via principale*, cit., pp. 365 e ss.

¹⁸ In tal senso A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d’azione*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell’evoluzione degli ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 73.

¹⁹ Non a caso il d.d.l. costituzionale AC n. 5830, presentato dal Presidente del Consiglio D’Alema e dal Ministro per le Riforme Amato, era denominato «Ordinamento federale della Repubblica».

tenza della Regione medesima, e non anche per qualunque vizio di costituzionalità»²⁰.

La riduzione del giudizio di legittimità a controversia di parti, con contestuale corrispondenza tra assetto procedurale e posizione sostanziale degli enti territoriali coinvolti, avrebbe trovato conferma nell'inquadramento sistematico della riforma, segnatamente dal citato nuovo art. 114 Cost. e dal rovesciamento dell'enumerazione delle competenze contenuto nell'art. 117 Cost.

In tale prospettiva, l'art. 127 Cost., tramite il riferimento alla lesione della competenza legislativa regionale, avrebbe prefigurato una «assoluta simmetria» circa il parametro di legittimità evocabile in giudizio²¹.

A questa impostazione si è andata affiancando una tesi simile nelle conclusioni, ma diversa negli argomenti a supporto. Pur riconoscendo la posizione di supremazia dello Stato derivante dal suo potere di revisione costituzionale, questa dottrina ha sottolineato la natura di controversia “di parti” del sindacato in via principale. Anche lo Stato agirebbe a tutela di una situazione giuridica soggettiva, sebbene del tutto peculiare, consistente nella pretesa al rispetto della Costituzione da parte delle Regioni²²; simile pretesa troverebbe fondamento nel «potere di modificare unilateralmente l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni»²³. In tale prospettiva, la vocazione soggettiva del sindacato sarebbe desumibile da un'analisi comparativa *esterna* – rispetto ad analoghi procedimenti previ-

²⁰ Relazione congiunta al testo unificato dei deputati Soda e Cerulli Irelli. Nella stessa direzione si muove la relazione introduttiva del senatore Cabras dell'8 marzo 2001 al progetto poi approvato in seconda lettura dal Senato.

²¹ C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, c. 195, ma l'A. sembra aver rimeditato la sua posizione in *Id.*, *Art. 9. Attuazione degli articoli 125, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Legge La Loggia: commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pp. 186-187, nel senso di ritenere invariata l'asimmetria parametrica vigente con il “vecchio” Titolo V. Insiste sulla avvenuta parificazione “verso il basso”, pur nell'ambiguità del testo riformato, F. DE MARTINO, *La legge regionale nell'art. 127 della Costituzione*, in *La riforma del Titolo V*, cit., p. 361.

²² V. C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., p. 366.

²³ *Ivi*, p. 373.

sti in altri ordinamenti – ed *interna*, rispetto al giudizio in via incidentale²⁴.

Quanto al primo profilo, sarebbero le differenze con il prototipo, astratto ed obiettivo, della *Normenkontrolle*, a definire, *a contrario*, la vocazione soggettiva del modello italiano. Sia il giudizio previsto dall'art. 93 c. 1, n. 2, GG²⁵, sia il controllo astratto sulle competenze previsto dall'art. 93, c. 1 n. e dall'art. 93, c. 2, GG²⁶ non prevedono un termine a pena di decadenza dell'impugnazione e difettano di un contraddittorio in senso tecnico; inoltre, la rinuncia non estingue automaticamente il giudizio e i ricorrenti possono evocare qualsiasi vizio di legittimità costituzionale, a prescindere dal livello di governo di riferimento.

Dal punto di vista interno, sarebbe poi evidente l'alterità strutturale e funzionale del sindacato in via diretta rispetto sia all'omologo incidentale – giudizio indisponibile, autonomo dalla controversia principale, e non sottoposto ad alcun termine di instaurazione²⁷ – sia al giudizio sugli statuti regionali. Quest'ultimo, in particolare, integrerebbe un procedimento obiettivo di controllo sulla «attività

²⁴ Ivi, pp. 365-366.

²⁵ Art. 93, c. 2 GG: «[n]ei casi di divergenza di opinioni o di dubbi sulla compatibilità formale e sostanziale del diritto federale o del diritto dei *Länder* con la presente Legge Fondamentale o sulla compatibilità del diritto dei *Länder* con altro diritto federale, su domanda del Governo federale, di un Governo di un Land o di un terzo dei membri del *Bundestag*».

²⁶ Si tratta delle innovazioni introdotte, rispettivamente, dalle leggi di revisione costituzionale del 1994 e del 2006. Con la prima, è stato attribuito al *Bundesrat*, a un Governo di un *Land* o alla assemblea legislativa di un *Land* il potere di adire il Tribunale costituzionale per contestare la sussistenza delle condizioni di attrazione della potestà legislativa concorrente da parte del *Bund* (la c.d. clausola di necessità prevista dall'art. 72, c. 2 del GG); con la seconda, nell'ottica di aumentare gli spazi di intervento dei *Länder*, è stato stabilito che, su istanza dei soggetti appena citati, il BVG possa sostituirsi allo stesso legislatore federale, valutando *ex post* la sopravvenuta non-necessità della disciplina federale di cui all'art. 72, c. 2, GG. Su questa particolare attribuzione del BVG v. E. D'ORLANDO, C. ZWILLING, *L'arbitro dell'unitarietà e della differenziazione: il sindacato di costituzionalità sulla Erforderlichkeitsklausel alla luce del novellato art. 93 CC*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, pp. 120 e ss. Insiste sulla natura obiettiva e astratta dei controlli azionati ai sensi dell'art. 93, c. 1, n. 2(a) e dell'art. 93 c. 2, M.T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *La configurazione del giudizio in via principale in Belgio, Germania e Spagna*, Dossier del Servizio studi della Corte costituzionale, Roma, 2018, pp. 21-22.

²⁷ C. PADULA, *L'asimmetria*, cit., p. 365.

di perfezionamento del tessuto delle autonomie», caratterizzato dalla sola iniziativa governativa e, quindi, dall'assenza di un conflitto tra parti. La natura obiettiva del controllo statutario sarebbe desumibile, inoltre, dall'irrilevanza dell'interesse a ricorrere, dalla struttura "ampia" del parametro di costituzionalità evocabile dallo Stato, dalla natura preveniva del controllo della Corte, dall'inapplicabilità del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato²⁸.

Alla tesi che legge la revisione dell'art. 127 Cost. quale logica conseguenza dell'avvenuta parificazione sostanziale di Stato e Regioni, o all'impostazione intermedia che intravede un conflitto sulle attribuzioni legislative sulla base delle sue caratteristiche strutturali, si è opposto un altro orientamento, volto a sostenere la continuità della *ratio* del giudizio in via principale rispetto al previgente testo costituzionale, in coerenza con un approccio diretto ad attenuare e a contestualizzare le più dirompenti innovazioni della revisione costituzionale. Così, con particolare riferimento all'art. 114, primo comma, Cost., non è mancato chi ha sottolineato il velleitarismo di tale proclamazione, la quale enumera, tra gli altri, persino la Città metropolitana, «la più artificiale delle articolazioni territoriali»²⁹. La citata disposizione avrebbe evocato, per mere finalità di politica contingente, un processo costituente di tipo federale smentito dalla lettera della stessa disposizione, che annovera quali presunti enti costitutivi del "patto" federale soggetti tra loro infungibili per posizione e funzioni³⁰.

Inoltre, la presunta parificazione sarebbe smentita da una lettura sistematica delle innovazioni apportate dalla riforma, a partire dallo stesso art. 117 Cost.³¹: nonostante il rovesciamento del criterio di attribuzione delle competenze, la riforma avrebbe materializzato, mediante una sorta di *pointillisme* normativo, le competenze che consentono, in via esclusiva o concorrente, un intervento del-

²⁸ A. CARDONE, *La "terza via"*, cit., p. 441.

²⁹ Così A. ANZON, *I poteri delle regioni*, cit., p. 171.

³⁰ A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 85-87.

³¹ Come rilevato, nell'immediatezza della revisione costituzionale, da N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 52-53.

lo Stato. In una paradossale eterogenesi dei fini, la riforma avrebbe condotto all'esplosione delle competenze esclusive³², individuate mediante una tecnica redazionale mista, la quale in alcuni casi ha portato a delimitare l'oggetto (o la materia), in senso proprio, della competenza, in altri ha indicato «compiti»³³ o «funzioni»³⁴, «materie non materie»³⁵, contraddistinte cioè dallo scopo di tutelare particolari beni di rango costituzionale sull'intero territorio nazionale, evitando frammentazioni e distonie normative. In un panorama normativo così delineato, diverrebbe problematico l'individuazione di uno spazio "libero" dalle competenze enumerate, tanto che il titolo di competenza residuale non sarebbe altro che una mera risultante dell'esercizio delle competenze statali³⁶. Lungi dall'attribuire una generale competenza legislativa regionale, la clausola di residualità consentirebbe alle Regioni di muoversi esclusivamente negli interstizi lasciati liberi dal legislatore statale³⁷. D'altronde, la mancata costituzionalizzazione di un organo di compensazione delle istanze territoriali³⁸ e la incompleta valorizzazione del principio di leale

³² Cfr. S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie*, cit., p. 158.

³³ Così, tra i primi commenti successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale, G. FALCON, *Modello e transizione*, cit., pp. 1252-1253.

³⁴ Così S. MANGIAMELI, *La riforma*, cit., p. 121. Gli esempi sono noti: al primo tipo possono essere ricondotte, ad esempio, la materia «difesa e forze armate», «ordine pubblico e sicurezza». Al secondo, la tutela dell'ambiente, della concorrenza, del risparmio, etc. Vi sono poi specie ibride, come le «materie-ordinamento», le «materie-coordinamento» e, in certa misura, anche le «materie-«rapporti con»», etc. Si prenda, ad esempio, le materie che richiamano la funzione di coordinamento: come osserva S. CALZOLAIO, *Il cammino*, cit., p. 159, anche in questi casi la Costituzione indica «una finalità da perseguire», uno «scopo da raggiungere», difficilmente delimitabile *ex ante*.

³⁵ A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 21 e ss.

³⁶ In questo senso già R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa "residuale" e delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1858.

³⁷ A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, cit., p. 19, R. BIN, *Le potestà legislative regionali*, cit., p. 623, *contra* M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *Id.* (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 108-109.

³⁸ Simile costituzionalizzazione poteva essere realizzata sia attraverso l'introduzione di una Camera delle Regioni, sia tramite l'introduzione, a livello costituzionale, del sistema delle conferenze. In questa direzione vanno i lavori di I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 529 e ss, R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza ter-*

collaborazione, confinato entro specifiche disposizioni costituzionali (relative, ad esempio, all'esercizio dei poteri sostitutivi³⁹), avrebbero confermato la pretesa di dividere per linee rigide e ortogonali la ripartizione delle competenze, presuntivamente corrispondenti a un certo tipo (territoriale) di interessi⁴⁰.

In simile contesto, persisterebbe la supremazia dello Stato sulle Regioni, con contestuale conferma della sua posizione processuale di vantaggio (quanto a vizi evocabili, anzitutto)⁴¹; assunto, questo, confermato anche dalla lettera dell'art. 127 Cost., il quale, nel fare riferimento, rispettivamente, all'eccesso statale e alla lesione regionale di competenze, non avrebbe sostanzialmente innovato la pregressa giurisprudenza che aveva individuato nello Stato il soggetto portatore di un interesse obiettivo al mantenimento dell'unità repubblicana⁴².

La asserita parificazione di Stato e Regioni non avrebbe dunque scalfito il ruolo della Corte. Questa non sarebbe da considerarsi un semplice arbitro cui demandare la composizione di conflitti territoriali, ma svolgerebbe il compito di custodire la «legalità costituzionale dell'ordinamento nel suo complesso: le questioni che nascono su leggi o altri atti delle Regioni sono viste [...] come problemi di compatibilità dell'atto [...] con l'ordinamento giuridico generale e i

ritoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni, in *Ist. Fed.*, 2006, pp. 903 e ss.

³⁹ Art. 120, secondo comma, Cost. Accenni alla leale collaborazione si trovano anche nell'art. 116, terzo comma, relativo al parere delle Regioni nel caso di leggi che attribuiscono ulteriori forme di autonomia, all'art. 117, ottavo comma, Cost., sulla ratifica, ad opera della legge regionale, delle intese interregionali necessarie al miglior esercizio delle rispettive funzioni, all'art. 118, comma terzo, che fa riferimento al coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie dell'immigrazione, dell'ordine pubblico e della tutela dei beni culturali.

⁴⁰ Cfr., da ultimo, A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista Aic*, 2019, pp. 123 e ss. Per un'opinione contraria volta a sottolineare, all'indomani della revisione costituzionale, l'avvento del regionalismo cooperativo P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, cit., pp. 72 e ss.

⁴¹ P. Caretti, *Il contenzioso costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni, ed enti locali nella legge 5 giugno 2005, n. 151*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 189.

⁴² R. ROMBOLI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, V, 2001, c. 193.

suoi diversi livelli di “principi”⁴³. Alla luce della traslazione dell'interesse nazionale dal controllo di merito del Parlamento al giudizio di costituzionalità, l'eliminazione di detta clausola avrebbe potuto arginare la discrezionalità interpretativa della Corte costituzionale⁴⁴: sia le materie di competenza esclusiva, sia i presupposti dell'esercizio dei poteri sostitutivi⁴⁵ avrebbero lasciato una traccia ben delineata per l'interprete, nel senso di positivizzare alcune manifestazioni dell'interesse nazionale⁴⁶. La sua abrogazione sarebbe stata compensata dalle diverse competenze riconosciute allo Stato, con conseguente possibilità, per la Corte, di realizzare un «accertamento “neutrale”» delle violazioni degli interessi unitari⁴⁷.

La riforma, dunque, avrebbe inciso sulle *forme* ma non sulla *sostanza* e, dunque, sui *fini* del giudizio in via principale, almeno per come pensato dai Costituenti. Certo, è stato subito segnalato come l'abrogazione del controllo mediante richiesta di riesame, con contestuale, immediata entrata in vigore della legge regionale, avrebbe portato a uno stato di «instabilità legislativa» permanente⁴⁸, eliminando i risvolti concertativi che pure il rinvio governativo aveva generato nella prassi⁴⁹. Proprio la scomparsa del rinvio governativo e l'eliminazione del controllo di merito per violazione degli interessi nazionali avrebbero, in prospettiva, accentuato alcune tendenze manifestatesi nel primo cinquantennio di Costituzione repubblicana, tra le quali l'esplosione del contenzioso⁵⁰ e la giurisdizionalizzazio-

⁴³ Così R. BIN, *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, p. 602.

⁴⁴ M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della legge cost. n. 3 del 2001*, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200201/luciani.html.

⁴⁵ A tenore dell'art. 120 Cost. il Governo può sostituirsi agli organi degli enti territoriali «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

⁴⁶ M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative*, cit., pp. 15-16.

⁴⁷ Ivi, p. 17.

⁴⁸ R. BIN, *Le potestà legislative*, cit., p. 628.

⁴⁹ In questo senso anche E. GIANFRANCESCO, *Art. 127*, cit., p. 153.

⁵⁰ R. BIN, *Le potestà legislative*, cit., p. 629.

ne dei conflitti politico-territoriali. Il superamento del controllo di merito avrebbe definitivamente gravato la Corte costituzionale del compito di tutelare gli interessi non frazionabili⁵¹, assegnando a un organo di garanzia la funzione di assicurare l'integrazione politico-territoriale.

3. *La problematica attuazione della legge di revisione ad opera della Legge La Loggia (l. n. 131 del 2003). Il potere sospensivo tra parità delle armi e obiettività del giudizio*

I dubbi relativi all'inquadramento del giudizio in via principale non sono sciolti neanche dalla l. n. 131 del 2003 (c.d. legge "La Loggia"), la quale, all'art. 9, non solo ha adeguato la l. n. 87 del 1953 alle modifiche costituzionali, ma ha anche inserito, sulla falsa riga di quanto già era previsto per i conflitti intersoggettivi⁵², uno strumento cautelare da usare nei confronti dell'atto legislativo impugnato.

Quanto al primo profilo, è stato subito notato come, diversamente dalla lettera del novellato art. 127 Cost., il legislatore di attuazione abbia sostanzialmente riprodotto il testo dell'art. 2 della l. cost. n. 1948, che consentiva l'impugnazione regionale della legge statale in caso di «invasione» di competenza, così ribadendo, quanto a vizi evocabili, lo *status quo ante*⁵³.

Non solo. L'art. 9 attribuisce, intervenendo nel corpo degli artt. 31 e 32 della l. n. 87 del 1953, alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, per il ricorso statale, e al Consiglio delle autonomie locali, per il ricorso regionale, la proposta di adire la Corte costituzionale. Accantonata la previsione di cui all'art. 59 del progetto

⁵¹ A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 346.

⁵² Cfr. art. 40, l. n. 87 del 1953, secondo il quale «[l]'esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione fra Stato e Regione ovvero tra Regioni può essere, in pendenza del giudizio, sospesa per gravi ragioni, con ordinanza motivata, dalla Corte».

⁵³ In tal senso v. P. CARETTI, *Il contenzioso*, cit., p. 138, M. D'AMICO, *Le modifiche al processo costituzionale nell'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 401, E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma*, cit., p. 58.

della commissione bicamerale D'Alema⁵⁴, che riconosceva agli enti locali un'autonoma azione di legittimità costituzionale, poi stralciata anche per l'esplosione della conflittualità tra i livelli di governo che l'innovazione avrebbe comportato⁵⁵, la novella legislativa è stata percepita, sin dai primi commenti, come uno strumento per allargare il parametro evocabile dalla Regione al fine di tutelare le attribuzioni delle autonomie locali⁵⁶.

Peraltro, la conferma della titolarità del potere di impugnazione della legge statale, attribuito al Presidente della Regione previa delibera della Giunta, ha di fatto sconfessato quelle opinioni che, nell'ambiguità dell'art. 127 Cost. (il quale all'impugnativa del *Governo* contrappone il ricorso della *Regione*), e a fronte della rinnovata potestà statutaria in materia di forma di governo regionale, avevano sostenuto uno spazio per gli Statuti regionali nella indicazione dell'organo legittimato a promuovere il giudizio. A parere di parte della dottrina⁵⁷, questa soluzione avrebbe consentito di assegnare la *legitimatio ad causam* ai Consigli regionali, così da riequilibrare il peso della Giunta. Una soluzione, quest'ultima, che avrebbe posto non pochi problemi di ordine pratico quanto alla possibilità, per un organo politicamente composito, di addivenire, entro i termini previsti dalla Costituzione, alla decisione di impugnare la legge dello Stato⁵⁸.

⁵⁴ Così disponeva il secondo comma dell'art. 59: «[q]uando un Comune, una Provincia o una Regione ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di una Regione invada la propria competenza stabilita da norme costituzionali, può promuovere la questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale, nel termine di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge». Una previsione simile sarà poi riproposta nel progetto di riforma proposta dalla maggioranza di centrodestra, all'art. 127-bis, bocciata dal referendum costituzionale del 2006.

⁵⁵ Sul punto G. GUZZETTA, *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 284 e ss.

⁵⁶ F. DRAGO, *I ricorsi in via principale*, cit., pp. 18-19.

⁵⁷ Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp. 270 e ss., M. D'AMICO, *Le modifiche*, cit., pp. 398-399.

⁵⁸ In questo senso, v. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 53.

Di maggior rilievo, anche per la comprensione della novella costituzionale, è invece la previsione, di cui al comma 4 dell'art. 9 della l. n. 131 del 2003⁵⁹, del potere sospensivo dell'atto impugnato, nel caso in cui la Corte ritenga che «l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini».

La sospensiva viene introdotta all'esito di un travagliato percorso preparatorio: nel testo licenziato dal Consiglio dei ministri, è disposto, in caso di impugnazione, la sospensione automatica dell'atto⁶⁰; stralciata questa innovazione al Senato, la disposizione sarà riproposta alla Camera, che la approverà nell'attuale formulazione.

A fronte di chi ha ritenuto lo strumento cautelare insito all'esercizio della attività giurisdizionale⁶¹, tesi questa che riecheggia quella dottrina che annoverava il potere sospensivo tra i poteri impliciti della Corte, fondati sulla sua funzione di garanzia della Costituzione⁶², altri autori hanno criticato sia il profilo formale della fonte prescelta per la introduzione dell'istituto sia le sue finalità.

Quanto al primo profilo, si è sostenuto che l'istanza di sospensione avrebbe dovuto trovare disciplina in una fonte di rango costituzionale, in forza della riserva di cui all'art. 137, primo comma, Cost.⁶³. In relazione al secondo aspetto, l'istituto avrebbe assecondato uno slittamento in senso obiettivo del giudizio in via principale, quale procedimento preordinato all'esercizio di una funzione di controllo⁶⁴. Lungi dal garantire una effettiva parità di armi tra Stato e Regioni, lo strumento cautelare avrebbe rappresentato un neces-

⁵⁹ Ora inserito nell'art. 35 della l. n. 87 del 1953.

⁶⁰ Sul punto M. D'AMICO, *Le modifiche al processo*, cit., p. 402.

⁶¹ A. CERRI, *Il potere cautelare nei giudizi principali alle sue prime prove*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 2444 e ss., nonché A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 92 e ss.

⁶² Così A. PACE, *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impuginate per incostituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, pp. 539-540.

⁶³ In questo senso M. D'AMICO, *Le modifiche*, cit., p. 403.

⁶⁴ Così, in senso critico, E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma*, cit., p. 60; analogamente, M. D'AMICO, *Le modifiche*, cit., p. 403.

sario contrappeso alla eliminazione del ricorso preventivo, smentendo quelle ricostruzioni che, all'indomani della riforma costituzionale, consideravano il riformato sindacato in via principale alla stregua di un rinnovato conflitto di attribuzioni legislative. Non solo, infatti, sarebbe stato riconosciuto alla Corte un potere esercitabile d'ufficio⁶⁵, in deroga al principio dispositivo tipico delle controversie giurisdizionali tra parti, ma le stesse fattispecie che giustificano la sospensione dell'esecutorietà dell'atto legislativo – e con esso, del “privilegio del legislatore” (tratto caratteristico dell'astrattezza del giudizio costituzionale⁶⁶) – avrebbero presentato una marcata vocazione obiettiva, prive come sono di qualsivoglia riferimento al *periculum in mora* per le competenze legislative contese. Anzi, poiché le ipotesi che consentono l'attivazione del potere cautelare consentono un «parallelismo»⁶⁷ con i presupposti che giustificano l'attivazione del potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost., è stato ipotizzato che l'istituto della sospensione non fosse altro che una ulteriore manifestazione del soppresso interesse nazionale⁶⁸. Inoltre, l'estensione del potere di sospensione, astrattamente esercitabile sull'intero atto o comunque su norme non oggetto di impugnazione, avrebbe posto una deroga al principio del contraddittorio e alla corrispondenza tra chiesto e pronunciato, alterando la struttura giurisdizionale del procedimento⁶⁹.

Ora, al di là dell'evidente somiglianza di tale previsione con l'art. 40 della l. n. 87 del 1953 e dunque della pretesa assimilazione della legge all'atto (di regola) amministrativo, la cui esecuzione può essere sospesa nell'ambito di quel particolare «regolamento di

⁶⁵ E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma*, cit., p. 60.

⁶⁶ C. PINELLI, *Art. 9*, cit., p. 189, ma v. anche *supra*.

⁶⁷ C. PINELLI, *Art. 9*, cit., p. 188. Sul punto v. però R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, CEDAM, 2003, p. 260, secondo il quale la sospensione attivata in caso di rischio un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini sarebbe risultato più utile nei confronti della legge statale. Nello stesso senso P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, CEDAM, 2008, p. 61.

⁶⁸ In questo senso C. Pinelli, *ibidem*, M. D'AMICO, *Le modifiche*, cit., pp. 402-403.

⁶⁹ M. D'AMICO, *Le modifiche*, cit., p. 403.

competenza» (art. 39, l. n. 87 del 1953) rappresentato dal conflitto intersoggettivo, la prassi successiva induce a confermare come l'istituto abbia assunto una conformazione ancipite, in parte incompatibile con una lettura soggettivistica del giudizio in via principale. Non può non essere segnalato, peraltro, come l'esercizio del potere sospensivo sia andato incontro a una progressiva desuetudine applicativa.

Se per un verso, la Corte costituzionale ha disegnato, con la modifica alle n.i. del 2008, uno speciale *sub*-procedimento che muove dall'istanza di parte, così integrando la previsione del potere officioso previsto dall'art. 35, l. n. 87 del 1953⁷⁰, per un altro non ha mai ritenuto di attivare d'ufficio la sospensiva, né ha mai accolto la relativa eccezione (non di rado avanzata dalle Regioni⁷¹), preferendo dichiarare assorbita l'istanza nel giudizio di merito⁷². In rarissimi casi la Corte ha separato la pronuncia di merito dalla decisione sull'istanza cautelare: in due circostanze ha preso atto della richiesta delle parti di rinviare la decisione sulla sospensione al successivo giudizio di merito⁷³, in altre ha ritenuto di dover pronunciare il «non luogo a provvedere» sull'istanza, per avere la ricorrente prospettata quest'ultima in termini assertivi⁷⁴ o per rinuncia all'istanza a segui-

⁷⁰ Cfr. art. 21 n.i. Sul punto v. A. RAUTI, *Le nuove "norme integrative" della corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, p. 16. L'A. sottolinea il nesso tra impulso di parte e struttura di un giudizio a vocazione soggettiva, evidenziando come la previsione non impedirebbe l'iniziativa d'ufficio, tutte le volte in cui sia necessario tutelare «interessi generali» (a conferma, a giudizio dell'A., della morfologia complessa del sindacato in via principale).

⁷¹ *Ex multis*, sentt. nn. 137 del 2018, 5 del 2018, 155, 145, 141 del 2016.

⁷² V. sentt. nn. 183, 168, 137, 5 del 2018, ma l'orientamento è costante.

⁷³ Richiesta che, di fatto, si traduce in una rinuncia alla sospensione: cfr. ordd. nn. 116 e 119 del 2004, sulle quali v. R. ROMBOLI, *Aspetti processuali del giudizio sulle leggi e del conflitto tra enti*, in *Foro it.*, V, 2004, c. 91-92.

⁷⁴ Ord. n. 245 del 2006. Da segnalare che, in tale caso, si era ancora prima della modifica del 2008 alle n.i., ed era quindi dubbio che le Regioni potessero proporre la sospensione su eccezione di parte; non a caso l'istanza veniva rivolta alla Corte affinché sospendesse d'ufficio la legge impugnata. Sulla decisione v. la nota di P. MILAZZO, *L'impugnativa regionale del «codice dell'ambiente»: un'occasione per qualche riflessione sulla struttura e i limiti del potere di sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle Regioni*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 162 e ss., il quale rileva la pratica difficoltà, per le Regioni, di far valere i presupposti indicati dall'art. 35, l. n. 87 del 1953, a causa della asimmetria parame-

to dello *ius superveniens* (prodromico alla successiva estinzione del procedimento)⁷⁵;

Solo in un caso la Corte si è espressa, per così dire, sul merito della richiesta di sospensiva⁷⁶. In relazione al d.l. c.d. “salva-liste”, che ha consentito l’ammissione alle elezioni regionali di liste precedentemente escluse dalla competizione elettorale, il Giudice delle leggi ha ritenuto che il giudizio cautelare sull’atto legislativo richieda la sussistenza del *periculum in mora* e del *fumus boni iuris*, requisiti che attengono ai «principi generali che disciplinano la tutela in via d’urgenza» e che devono sussistere cumulativamente. Soffermandosi sul primo, la Corte ne ha accertato l’insussistenza, ritenendo che la sospensione dell’atto impugnato avrebbe prodotto «gravi incertezze che si potrebbero ripercuotere sull’esercizio di diritti politici fondamentali e sull’esito stesso delle elezioni»⁷⁷. L’istanza è stata così sottoposta a un criterio comparativo di giudizio, nel senso che la richiesta è da accogliere solo laddove la sospensione non produca gravi o maggiori danni rispetto alla permanenza dell’efficacia⁷⁸. È stata così dimostrata la difficoltà di scindere, almeno nel giudizio di legittimità, i due presupposti cautelari, tanto che le argomentazioni in ordine alla mancata sussistenza del *periculum* paiono derivare dal dubbio in ordine alla «contrarietà delle norme impugunate rispetto al dettato costituzionale»⁷⁹.

trica che intercorre tra queste ultime e lo Stato (assunto forse oggi da ripensare a seguito del più ampio utilizzo della c.d. ridondanza).

⁷⁵ Cfr. rispettivamente sent. nn. 233 del 2014, 285 del 2014. Peraltro, non diversamente dall’ord. n. 107 del 2010 (su cui *infra*), la vicenda ha avuto ad oggetto la materia elettorale (nella specie la legge elettorale calabrese), tanto da far ritenere che il potere cautelare potesse trovare nella materia elettorale il settore applicativo di riferimento (così P. VIPIANA, *Un’altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un’istanza di sospensiva di una legge*, in *Le Regioni*, 2015, p. 415).

⁷⁶ Cfr. ord. n. 107 del 2010, pronunciata a seguito dell’istanza avanzata Regione Lazio. La vicenda si è poi conclusa con l’ord. n. 204 del 2010, con cui la Corte ha ritenuto manifestamente inammissibile la questione sollevata, per non avere i ricorrenti impugnato la legge di sanatoria del d.l. nel frattempo decaduto.

⁷⁷ Cfr. ord. n. 107 del 2010.

⁷⁸ Così P. VIPIANA, *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un’istanza di sospensiva delle leggi*, in *Le Regioni*, 2010, p. 1347, e A. VUOLO, *Crollo di un altro antico feticcio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010.

⁷⁹ Così A. VUOLO, *Crollo*, cit., p. 6.

Per quanto più interessa in questa sede, peraltro, la pronuncia sembra confermare come, in coerenza con la lettera dell'art. 35 della l. n. 87 del 1953, i *bona iura* che consentono, almeno in astratto, la sospensione dell'atto non sono le attribuzioni (nella specie: regionali) coinvolte, ma interessi che fuoriescono dalla ripartizione delle competenze per abbracciare la pretesa obiettiva all'integrità dell'ordinamento complessivo (entro cui trova spazio la necessità di evitare pregiudizi ai diritti dei cittadini). Se, quindi, l'ammissibilità dell'istanza di parte conferma la parità processuale dei ricorrenti, così attenuando le critiche di quella dottrina che aveva ritenuto la tutela cautelare attivabile esclusivamente d'ufficio dal Giudice delle leggi, le finalità che giustificano l'attivazione del potere sospensivo confermano la coloratura obiettiva del giudizio, volto a oltrepassare il mero accertamento delle situazioni soggettive degli enti territoriali coinvolti.

4. *La fase pre-contenziosa. Esplosione dei ricorsi governativi e tendenziale parità di trattamento riservata alle leggi regionali. La contrattazione legislativa "sommersa"*

Come era prevedibile (e ampiamente previsto), la riforma costituzionale ha portato a una esplosione del contenzioso, dovuta soprattutto alla mole dei ricorsi governativi, secondo una dinamica per certi versi opposta rispetto a quanto accaduto all'indomani dell'entrata in funzione delle Regioni ordinarie⁸⁰. Tra le cause, spiccano la mancata previsione di una clausola di supremazia, che avrebbe potuto risolvere in senso favorevole allo Stato la possibile antinomia

⁸⁰ Negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale, esplodono i ricorsi governativi: nel 2002, i ricorsi sono 57, 32 nel 2003, 61 nel 2004 e 64 nel 2005 (sul punto S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, cit., p. 326). Il *trend* trova però conferma nell'ultimo triennio: nel 2018 sono 75 i ricorsi statali rispetto alle 12 impugnazioni regionali; nel 2017, invece, si contano 53 ricorsi governativi, a fronte dei 40 ricorsi regionali, ma un dato simile si ritrova nel 2016, ove i ricorsi dello Stato sono stati 54 a fronte dei 24 ricorsi regionali. Sottolinea questa tendenza anche E. Rossi, *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, cit., p. 650.

tra leggi statali e regionali nelle ipotesi di interferenze tra competenze ascrivibili ai diversi livelli di governo; l'assenza di una Camera di composizione degli interessi territoriali (o, quanto meno, il mancato rafforzamento del sistema delle conferenze⁸¹) che avrebbe consentito di canalizzare il conflitto politico tra enti territoriali; l'eliminazione del controllo mediante richiesta di riesame e, con essa, della prassi concertativa che consentiva di evitare l'impugnazione.

I dati che emergono dalle relazioni annuali della Corte costituzionale evidenziano le dimensioni di questa tendenza: dalla media del 7,2% di pronunce sul totale delle decisioni, nel quindicennio che va dal 1987 al 2001⁸², si passa a una media del 28,2% nel periodo tra il 2002 e il 2018 (peraltro, scorporando il dato del 2002, particolarmente basso, la media sale al 29,6%)⁸³. Solo nel biennio 2007-2008 si è assistito a un certo calo (rispettivamente, 16,38% e 14,25%), forse dovuto alla prassi concertativa inaugurata da una direttiva del Ministro degli Affari regionali del secondo Governo Prodi. Con tale atto, è stata predisposta una "task-force" adibita a risolvere il contenzioso pendente tramite la costituzione di tavoli tecnici con le amministrazioni coinvolte, finalizzati a sfociare in una rinuncia al ricorso. Tale prassi doveva evitare la formazione di nuovo contenzioso attraverso l'elaborazione di «alternative giuridico-legislative o amministrative», limitando le impugnazioni delle leggi regionali «alle più evidenti violazioni di norme costituzionali»⁸⁴.

Per due stagioni (2012 e 2013), le pronunce emesse all'esito del giudizio su ricorso hanno superato le decisioni pronunciate all'esito

⁸¹ Secondo la proposta avanzata da R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia*, cit., pp. 903 e ss.

⁸² V. *supra*, cap. II.

⁸³ Le cifre, ordinate per anno, sono riportate qui di seguito: 5,6% (2002), 14,93% (2003), 21,75% (2004), 20,95 (2005), 24,41% (2006), 16,38% (2007), 14,25% (2008), 24,27% (2009), 37,63 (2010), 26,61% (2011), 47,46% (2012), 45,7 (2013), 31, 7% (2014), 40,94% (2015), 35,5% (2016), 35,59% (2017), 36%, 11% (2018).

⁸⁴ Il testo è riportato in F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 188 e p. 189. Riferimenti anche in S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione*, cit., pp. 335-336.

del giudizio in via incidentale⁸⁵. Peraltro, il numero complessivo delle pronunce è un indice solo parziale dell'effettiva incidenza sui lavori del Giudice delle leggi, si consideri solo che ciascuna pronuncia contiene una pluralità di dispositivi: ad esempio, nel 2018, a fronte delle 91 pronunce in via di azione (71 sentenze e 20 ordinanze)⁸⁶, i dispositivi sono stati 245, con una media pari a 2,6 dispositivi per pronuncia, cifra ben più alta rispetto ai 182 dispositivi contenuti nelle 142 decisioni dell'incidentale (media di 1,2). Tali indici testimoniano come il giudizio in via diretta implichi uno scrutinio necessariamente più ampio, una istruttoria piuttosto complessa e, quindi, un impatto sul funzionamento della Corte costituzionale ancora maggiore di quanto possa essere desunto dal numero complessivo delle decisioni⁸⁷.

La deflagrazione quantitativa del contenzioso va di pari passo, come si è accennato, all'aumento quantitativo dei ricorsi statali. Nell'ultimo triennio trovano conferme alcune tendenze, già emerse negli anni passati: i ricorsi governativi sono rivolti, di regola, alla generalità delle Regioni, senza che il Governo riservi particolare trattamento di favore agli atti approvati da Consigli regionali del medesimo colore politico⁸⁸.

⁸⁵ 47,46% e 45,7% rispetto a 44,62% e 44,47%.

⁸⁶ Servizio studi della Corte costituzionale (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018*, p. 73.

⁸⁷ Tali dati delineano ormai un andamento costante. Anche nel 2017 e nel 2016 si trovano cifre simili (rispettivamente: 312 dispositivi per 100 pronunce in via di azione, 158 decisioni per 228 dispositivi nell'incidentale; 264 dispositivi per 104 decisioni nel giudizio in via diretta, a fronte dei 209 dispositivi delle 158 decisioni nell'incidentale). Già nella relazione del Presidente Onida nel 2004 veniva evidenziato come, nel giudizio di legittimità in via principale, fossero state trattate circa 700 questioni di legittimità costituzionale. Cfr. V. ONIDA, *La giustizia costituzionale nel 2004. Relazione in occasione della conferenza stampa del Presidente Valerio Onida, Roma 20 gennaio 2005*, 2005, p. 28. Hanno segnalato, tra i primi, tale aspetto, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 168.

⁸⁸ Così, ad esempio, nel 2018, fino al primo Consiglio dei Ministri (1° giugno) convocato all'esito delle elezioni del marzo dello stesso anno, delle 31 impugnazioni governative 20 hanno riguardato leggi di Regioni politicamente vicine alla maggioranza parlamentare della XVII legislatura (tre del Molise, una della Regione Trentino Alto-Adige, una della Calabria, tre della Basilicata, due della Puglia, due della Sardegna, una della Valle d'Aosta, due della Provincia autonoma di Trento,

Ferma restando la necessità di una indagine condotta con metodi empirici, analisi che però esula dal presente lavoro, nonostante l'eliminazione della fase di rinvio e del carattere preventivo dell'impugnazione non sembra pienamente raggiunto l'obiettivo, perseguito dal legislatore di revisione, di trasformare il ricorso da atto di controllo inserito nella fase endoprocedimentale di approvazione della legge regionale in un mero atto di impulso processuale.

Come emerge da alcune direttive dei Ministri per gli affari regionali *pro tempore*⁸⁹, Il procedimento che sfocia nel ricorso giurisdizionale delinea una valutazione di legittimità ad *iniziativa politica* influenzata, però, dalle verifiche compiute dagli apparati burocratico-ministeriali, secondo forme non dissimili alla scansione procedimentale che caratterizzava il controllo mediante richiesta di riesame nel previgente Titolo V.

Il procedimento ha inizio con lo spoglio, da parte del Dipartimento degli affari regionali (incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri), delle leggi regionali pubblicate e con il successivo inoltro delle eventuali criticità ai ministeri interessati, chiamando in causa anche quelli marginalmente interessati ai contenuti delle leggi stesse. Gli apparati ministeriali provvedono a segnalare i possibili profili di incostituzionalità al citato Dipartimento, che, di concerto con i vertici ministeriali, svolge l'istruttoria che può sfociare nella successiva impugnazione. In questa fase, peraltro, il Dipartimento coordina le procedure di concertazione, convocando i rappresentanti delle Regioni e promuovendo gli eventuali tavoli tecnici sulle leggi regionali che presentano aspetti di dubbia costituzionalità.

quattro del Friuli Venezia Giulia, una dell'Abruzzo); più difficile è invece ipotizzare una stima nella seconda parte del 2018, a seguito della formazione del Governo Conte, posto che l'accordo di maggioranza stretto a livello nazionale non trova riscontro a livello regionale (anche a causa dell'assenza, da tutti gli esecutivi delle Regioni, di componenti espressione del Movimento cinque stelle). In ogni caso, a voler effettuare un calcolo utilizzando quale tratto politicamente significativo la presenza nella Giunta regionale della Lega, delle 44 impugnazioni governative solo due (nei confronti di Liguria e Veneto) hanno avuto ad oggetto leggi di Regioni "amiche". Emblematici i dati del 2017 e del 2016: su 53 e 54 ricorsi, rispettivamente, solo otto – cinque leggi venete e tre leggi lombarde – e nove – cinque della Regione Veneto, quattro della Regione Liguria – hanno interessato Regioni di diverso orientamento politico.

⁸⁹ V., ad esempio, la direttiva Lanzillotta, menzionata *supra*.

Le risultanze dell'istruttoria vengono portate, dal Ministro per gli affari regionali, a conoscenza del Consiglio dei ministri, organo chiamato a decidere sull'impugnazione. A partire da questo momento, la procedura si colora di venature politiche, posto che l'impugnazione dipende dalle valutazioni di opportunità dell'esecutivo. Nella prassi, possono registrarsi emblematici disallineamenti tra le scelte consiliari e l'istruttoria compiuta dall'apparato. Significativa, ad esempio, la notizia secondo cui, alla formazione del nuovo Governo all'alba della XVIII legislatura, sia seguita la decisione di non dar corso all'impugnazione di diverse leggi regionali segnalate, al Consiglio dei ministri, dal Dipartimento degli affari regionali⁹⁰.

In ogni caso, il testo della delibera consiliare di assenso al ricorso o la relazione del Ministero degli affari regionali a questa allegata delineano il contenuto della successiva impugnazione, che conferisce forme giurisdizionali alla verifica politico-amministrativa.

L'impugnazione, redatta dalla difesa tecnica, è infatti tenuta a indicare il *thema decidendum* comprensivo di parametro, oggetto e richiesta rivolta alla Corte (*petitum*). La verifica di legittimità "attraverso ricorso" si inserisce in un procedimento unitario suddivisibile in tre fasi. L'atto giurisdizionale si colloca infatti al termine di una scansione procedurale "mista", contraddistinta dalle valutazioni giuridiche dell'amministrazione statale, integrate dalle argomentazioni in punto di diritto della difesa tecnica, le prime recepite, le seconde autorizzate dalla decisione politica del Consiglio dei ministri.

Il potere sollecitatorio del Governo non assicura una verifica a tappeto delle leggi regionali, ben potendo funzionare «a singhiozzo», anche a causa della difficoltà di valutare, entro i termini piuttosto stringenti di proponibilità del ricorso, i profili di possibile contrasto con la Costituzione della legislazione regionale⁹¹. Inoltre, come si è già visto, la politicità e la conseguente elasticità del ricorso, e cioè il suo determinarsi a seguito di valutazioni dettate dall'indirizzo

⁹⁰ Cfr. il comunicato stampa n. 10 diramato a seguito della riunione del 17 luglio 2018. In quella sede il Consiglio dei ministri ha deliberato di non impugnare ben 24 leggi regionali, aventi ad oggetto le discipline più disparate (dal bilancio regionale all'agricoltura, passando per il pubblico impiego).

⁹¹ C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 59.

politico contingente, possono comportare differenti valutazioni intorno al significato normativo di analoghe disposizioni, suscettibili di assumere un diverso significato normativo nei micro-ordinamenti regionali di riferimento⁹².

La sostanza politica dell'impugnazione implica una decisione discrezionale sull'*an* dell'attivazione del controllo, che però non impedisce alla Corte, adita in via incidentale⁹³, di pronunciarsi su norme regionali analoghe a quelle di altre Regioni precedentemente non impugnate.

Può accadere che sia lo stesso Giudice delle leggi a rimproverare lo Stato qualora abbia ommesso di impugnare leggi regionali analoghe a quella sottoposto a giudizio. Così, ad esempio, in una causa avente ad oggetto una legge regionale di bilancio impugnata per difetto di copertura e violazione del principio di equilibrio di bilancio, la Corte costituzionale respinge l'eccezione di inammissibilità sollevata da una Regione, per non avere lo Stato impugnato una legge di altra Regione analoga a quella censurata. Il Giudice delle leggi coglie l'occasione per bacchettare il Governo, «custode della finanza pubblica allargata», il quale è tenuto a «comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica». In tal senso, «sebbene il ricorso in via di azione sia connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti, l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi»⁹⁴. Queste affermazioni non sono contraddittorie, né delineano una deroga al principio della disponibilità del giudizio in

⁹² Ivi, p. 60.

⁹³ Sul punto v. *infra*, cap. VI.

⁹⁴ Cfr. sent. n. 107 del 2016, con note di C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 748 e ss., L. MOLLIKA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione*

via principale, giustificata dalla necessità di tutelare il “superprincipio” dell’equilibrio di bilancio⁹⁵; il Giudice delle leggi prende atto, piuttosto, della reale natura del ricorso governativo, atto che, pur sorretto da discrezionalità politica, dovrebbe sottostare a criteri (elastici ma) predeterminati di valutazione, che assicurino una certa parità di trattamento delle leggi regionali.

Non v’è dubbio, quindi, che la disponibilità del ricorso statale possa provocare disfunzioni patologiche sul sindacato in via diretta.

Peraltro, la disponibilità opera non solo “in entrata” ma anche “in uscita”, solo si pensi al crescente dato delle dichiarazioni di estinzione del giudizio per rinuncia (a seguito di accettazione o in caso di mancata costituzione della controparte)⁹⁶.

La crescita numerica delle dichiarazioni di estinzione è il riflesso della eliminazione del rinvio governativo e della conseguente “parificazione” processuale tra Stato e Regioni. I dati più recenti testimoniano che, nella stragrande maggioranza dei casi, l’estinzione interessa giudizi instaurati dallo Stato⁹⁷. Il ricorso governativo è uno strumento di pressione sulla controparte regionale, la quale, invece di affrontare gli incerti esiti della decisione, preferisce abrogare o modificare la norma impugnata, nel tentativo di indurre il Governo a rinunciare al procedimento⁹⁸ o, comunque, di arrivare a una

per violazione dell’art. 81 Cost. *Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017.

⁹⁵ In questi termini, L. MOLLICA POETA, *L’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione*, cit., p. 7.

⁹⁶ Nel 2018 sono state 26 le estinzioni, di norma pronunciate con ordinanza, dato che rappresenta il 9,7 per cento del totale delle pronunce. Cifra simile si rinviene nel 2017, con 24 estinzioni, le quali rappresentano circa il 7,6% del totale delle decisioni. Come sottolineano F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 249, i dispositivi per rinuncia sono stati 91 nel triennio 2014-2016, in aumento rispetto ai 77 e ai 55 dispositivi dei due trienni precedenti.

⁹⁷ Nel 2018, delle 26 estinzioni, solo 5 sono originate da rinunce regionali. Nel 2017, la proporzione è di 24 a 4.

⁹⁸ Cfr. sul punto E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell’ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. IV, *Dei giudici e della giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2009, p. 1610.

cessazione della materia del contendere. Si tratta, dunque, di una riedizione di quella contrattazione di legittimità tanto criticata nella vigenza del precedente art. 127 Cost., con la differenza che, se in precedenza la contrattazione si inseriva nella fase pre-contenziosa (salva l'ipotesi del controllo avverso le leggi regionali siciliane), oggi invece si svolge in pendenza del giudizio di costituzionalità⁹⁹, così trasformando il ricorso statale in «una sorta di rimedio cautelativo» e di pressione nei confronti della contro-parte regionale¹⁰⁰.

Una contrattazione sommersa, dunque, che porta a una legislazione di «matrice transattiva»¹⁰¹ che non solo ripropone ma, per certi versi, amplifica alcuni dei difetti del precedente Titolo V. In effetti, l'impugnazione di una legge regionale vigente ed efficace pone una serie di problemi in termini di certezza del diritto, non solo rispetto alle possibili modifiche apportate *medio tempore* per evitare una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma anche – e più in generale – rispetto agli ondivaghi atteggiamenti delle amministrazioni regionali, che, a fronte di una legge regionale a rischio di incostituzionalità, ne fermano provvisoriamente l'attuazione¹⁰².

In ogni caso, la rinuncia attenua ma non rimuove l'interesse obiettivo alla pronuncia di merito, tanto che nella prassi si conoscono casi in cui, a fronte della rinuncia statale, il Giudice delle leggi ha persino accertato l'incostituzionalità della legge regionale impugnata¹⁰³. Il mantenimento del giudizio istaurato trascende l'in-

⁹⁹ Sul ritorno del fenomeno della contrattazione, cfr. A. STERPA, «*Negoziare le leggi*»: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti: atti del Convegno di Roma, Facoltà di scienze politiche, sociologia, comunicazione, 11 luglio 2011*, Napoli, Jovene, 2012, p. 172.

¹⁰⁰ Così sia il Presidente Grossi nella sua *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, p. 11, sia la Presidente Cartabia, *L'attività della corte costituzionale nel 2019*, p. 7. Nello stesso senso, già A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" stato-regioni*, cit., in *federalismi.it*, 17, 2013.

¹⁰¹ L'espressione è di G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 182.

¹⁰² Sul punto v. gli esempi portati da G. TARLI BARBERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale* cit., pp. 182-183.

¹⁰³ Cfr. sent. n. 325 del 2011, avente ad oggetto una legge pugliese che estendeva, in difetto di copertura finanziaria e in deroga al piano di rientro, il novero delle categorie esentate dal ticket sanitario.

teresse soggettivo del ricorrente ed impedisce una configurazione eminentemente soggettivistica dell'impugnazione. Il superamento della rinuncia nel frattempo intercorsa può essere ricondotto, come pure sostenuto da parte della dottrina, all'interesse soggettivo della controparte a «ottenere una pronuncia che ne dichiari l'infondatezza, per fini di certezza»¹⁰⁴, come utile precedente per le pronunce successive¹⁰⁵. In questa direzione vanno anche quelle decisioni che, rilevata l'abrogazione della norma regionale impugnata, e a fronte dell'intervenuta rinuncia, dichiarano la cessazione della materia del contendere nel caso in cui «alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa»¹⁰⁶.

In ottica eminentemente processuale, l'incremento delle rinunce ha posto il problema dell'organo legittimato a deliberare la decisione di desistere dal giudizio e di accettare l'altrui rinuncia, anche in considerazione del fatto che le n. i., pur disciplinando gli effetti della rinuncia, nulla dicono a riguardo. Nonostante la giurisprudenza costituzionale non dia sempre conto del procedimento seguito dalle parti, un'interpretazione sistematica delle n.i. alla luce della l. n. 87 del 1953, nonché il principio generale del *contrarius actus* inducono a ritenere che il soggetto legittimato a rinunciare all'impugnazione sia lo stesso che abbia disposto il ricorso. Così si è orientata la Corte costituzionale, ad esempio, con una ordinanza da più parti recepita come una vera e propria svolta, quando ha affermato che la accettazione proveniente dalla sola difesa tecnica non comporta l'estinzione del giudizio¹⁰⁷; in senso analogo, l'impegno a rinunciare da parte del sottosegretario per gli affari regionali non incide in alcun modo

¹⁰⁴ Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetto, procedimento, decisioni*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 159. Nello stesso senso A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, 2019, p. 667.

¹⁰⁵ Cfr. anche *supra*, par. II.

¹⁰⁶ Così ord. n. 225 del 2015, ma nello stesso senso sent. nn. 171 del 2019, 94 del 2018 e n. 75 del 2015.

¹⁰⁷ Cfr. ord. n. 418 del 2008, sulla quale v. E. Rossi, *Le decisioni di rinuncia*, cit., p. 1619, nonché A. PERTICI, *Il giudizio*, cit., p. 443. A parere della Corte, poiché il potere di accettazione non discende dalle n.i., né dalla l. n. 87 del 1953, né dall'allora vigente regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato, che nulla prevedono in proposito, «trova applicazione il principio generale desumibile dall'art. 306, secondo comma, del codice di procedura civile, il quale regola nello

sull'interesse a coltivare il ricorso, in assenza di una delibera appositamente adottata dal Consiglio dei ministri¹⁰⁸.

4.1. *Tentativi di trasformazione del ricorso regionale: le Regioni come rappresentanti processuali delle opposizioni parlamentari?*

Se, dunque, la prassi relativa alle impugnazioni statali pare confermare la generale conformazione del ricorso come atto di controllo, discorso in parte deve essere fatto per i ricorsi regionali. Le Regioni risultano piuttosto attive, infatti, nei confronti di atti legislativi che provengono da maggioranze politiche avverse, assurgendo così al ruolo – per così dire – di opposizione *extra*-parlamentare all'indirizzo politico di maggioranza¹⁰⁹. Questa osservazione coglie, almeno in parte, nel segno, solo si prenda spunto dalle prassi seguite dalla Regione negli ultimi anni: si pensi, ad esempi ai ricorsi della Regione Veneto avverso le leggi approvate nella XVII legislatura¹¹⁰, oppure alla raffica di impugnazioni che ha colpito il d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto sicurezza), promosse da Sardegna, Umbria, Marche, Piemonte, Emilia-Romagna, Basilicata, Toscana e Calabria, Regioni tutte guidate da Giunte di opposto colore politico rispetto all'esecutivo nazionale¹¹¹. Tali questioni sono state avanzate con riferimento non solo a parametri attinenti al riparto di competenza, ma anche per la violazione di disposizioni costituzionali relative ai diritti fondamentali, ridondante sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite¹¹².

stesso modo la legittimazione alla rinuncia agli atti del giudizio e quella relativa alla corrispondente accettazione».

¹⁰⁸ Cfr. sent. n. 210 del 2018.

¹⁰⁹ In tal senso v. A. PERTICI, *Il conflitto politico*, cit., pp. 76 e ss., *contra* invece S. CALZOLAIO, *La delibera governativa*, cit., p. 331.

¹¹⁰ Cinque nel 2014, otto nel 2015, cinque nel 2016, sette nel 2017. Sul punto cfr. S. BARTOLE, *Il contenzioso costituzionale della Regione Veneto tra rivendicazione di prestigio e difetto probatorio*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 1355 e ss.

¹¹¹ Cfr. ric. n. 9-2019 (Regione autonoma Sardegna), ric. n. 10-2019 (Regione Umbria), ric. n. 11-2019 (Regione Emilia-Romagna), ric. n. 12-2019 (Regione Basilicata), ric. n. 13-2019 (Regione Marche), ric. n. 17-2019 (Regione Toscana), ric. n. 18-2019 (Regione Calabria), ric. n. 19-2019 (Regione Piemonte).

¹¹² Ad avviso delle ricorrenti sarebbe stato incostituzionale, per violazione degli artt. 2, 3, 10, 11 e 117, primo comma Cost., l'abrogazione del permesso di

Non è mancato in dottrina chi, alla luce di tali ricorsi, abbia attribuito alle Regioni una funzione obiettiva di controllo o di polizia costituzionale simmetrica al ruolo svolto dallo Stato, volta alla tutela dei valori costituzionali messi a repentaglio dalla maggioranza parlamentare¹¹³. Tale ricostruzione è stata però smentita alla prova dei fatti quando – a seguito delle elezioni e del conseguente ricambio dei vertici regionali – alcune Regioni hanno deciso di rinunciare al giudizio¹¹⁴, a testimonianza del significato politico dei ricorsi, promossi in funzione oppositiva rispetto ai fini perseguiti a livello nazionale. Questo fenomeno di estrema politicizzazione pare incompatibile con la configurazione dogmatica del ricorso regionale quale atto di controllo, posto che la disponibilità dell'impugnazione non

soggiorno per motivi umanitari e la sua sostituzione con ipotesi tipizzate; l'esclusione dal sistema di seconda accoglienza (c.d. Sprar, sistema territoriale di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) dei richiedenti asilo, asseritamente incostituzionale perché irragionevole e lesiva dei diritti fondamentali della persona (artt. 2 e 3 Cost.); il divieto di iscrizione, per i richiedenti asilo, al registro anagrafico, ritenuto contrario all'art. 3 Cost. perché discriminatorio rispetto ai cittadini e alle altre categorie di stranieri regolarmente presenti sul territorio. Inoltre, Emilia-Romagna, Piemonte, Toscana, Calabria hanno impugnato l'estensione del DASPO urbano, già previsto dal d.l. n. 13 del 2017 (c.d. decreto Minniti), asseritamente lesivo degli artt. 3 e 32 Cost. perché avrebbe irragionevolmente impedito l'accesso ai presidi sanitari per le persone destinarie del DASPO bisognose di cure, con conseguente compromissione del loro diritto alla salute. Il solo Piemonte ha infine impugnato la revoca della cittadinanza per i cittadini italiani di origine straniera a seguito di condanna definitiva per reati particolarmente gravi (es. banda armata o terrorismo), per lesione del principio di eguaglianza, e le nuove norme sulla repressione delle occupazioni abusive di immobili, ritenute lesive del diritto all'abitazione. Una sintesi delle questioni promosse si trova anche in D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 413 e ss.

¹¹³ D. TEGA, cit. ult., p. 415. La stessa A., dopo aver affermato che le citate impugnazioni avrebbero trasformato i ricorsi regionali in «strument[i] di polizia costituzionale oggettiva», ritiene che la strada seguita dalle Regioni avrebbe consentito alle minoranze politiche di far udire la propria voce a Corte, giurisdizionalizzando controversie politicamente significative. Delle due l'una: o la Regione, con tali tipi di ricorso, esprime una funzione di controllo, oppure assume a rappresentante processuale delle minoranze parlamentari.

¹¹⁴ Le rinunce avanzate dalle Regioni Sardegna e Basilicata e accettate dal Presidente del Consiglio hanno portato, limitatamente alle menzionate ricorrenti, all'estinzione del giudizio, dichiarata con la sent. n. 194 del 2019. A queste deve aggiungersi la richiesta di rinvio, accolta dalla Corte, ad opera della Regione Piemonte, anch'essa conseguente alla nuova maggioranza politica nel frattempo venutasi a determinare in consiglio regionale.

può dipendere esclusivamente da valutazioni soggettive di mera opportunità.

In simili occasioni, le Regioni si piegano ad un uso tattico del ricorso in via principale, agendo, di fatto, come rappresentanti processuali delle opposizioni parlamentari, tentando la strada della giurisdizionalizzazione di conflitti politici. Peraltro, detta politicizzazione trova conferma, all'opposto, nella mancata impugnazione di leggi statali nel caso di coincidenza tra colore politico del Governo e della Giunta regionale¹¹⁵.

Sembra tuttavia eccessivo ridurre i ricorsi regionali a semplici forme di lotta politica. Tale assunto deve essere sfumato¹¹⁶ in relazione ai numerosi casi che vedono le Regioni mostrare particolare attenzione rispetto a specifici *issues* che riguardano il territorio regionale (come, ad esempio, la costruzione di un'opera pubblica o di un impianto energetico)¹¹⁷, o agli interventi complessivi di riforma che risultano idonei, per ampiezza e trasversalità, a coagulare l'interesse di diverse autonomie regionali¹¹⁸. In quest'ultima ipotesi, le strutture amministrative regionali svolgono un ruolo speculare a quello delle burocra-

¹¹⁵ Sottolinea quest'aspetto C. Salazar, *Politicità e asimmetria*, cit., pp. 79-80. Ad esempio, l'ultima impugnazione di una legge statale ad opera della Regione Emilia-Romagna risale al novembre del 2011, come rilevano M. BELLETTI, C. DRIGO, *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*, in *Le Regioni*, 2017, p. 1222.

¹¹⁶ D'altronde, il caso dell'Emilia-Romagna rappresenta un *unicum* rispetto ad altre Regioni guidate maggioranze politiche affini a quella nazionale, che pure non si sono risparmiate nei ricorsi. Nel senso di sfumare la conclusione circa la politicizzazione dei ricorsi regionali, cfr. M. BELLETTI, C. DRIGO, *La Regione Emilia-Romagna*, cit., p. 1225.

¹¹⁷ V. ad esempio i ricorsi promossi dalla Regione Puglia, aventi ad oggetto la realizzazione di infrastrutture energetiche (come ad esempio la TAP: v. ric. n. 5 del 2015, sulla quale sent. n. 110 del 2016, o ric. n. 40 del 2015, sul quale sentenza n. 142 del 2016) o la ricerca di idrocarburi (ric. n. 40 del 2015, sul quale sent. n. 142 del 2017, ric. n. 14 del 2016, sul quale sent. n. 114 del 2017).

¹¹⁸ V., ad esempio, i ricorsi promossi da plurime regioni nei confronti della riforma delle camere di commercio, tutti decisi dalla sent. n. 261 del 2017: Puglia (ric. n. 4 del 2017), Toscana (ric. n. 5 del 2017), Liguria (ric. n. 6 del 2017) e Lombardia (ric. n. 7 del 2017); in relazione alla riforma della VIA (su cui sent. n. 198 del 2018): Valle d'Aosta (ric. n. 63 del 2017), Lombardia (ric. n. 64 del 2017), Puglia (ric. n. 65 del 2017), Abruzzo (ric. n. 66 del 2017), Veneto (ric. n. 67 del 2017), Provincia autonoma di Trento (ric. n. 68 del 2017), Friuli Venezia Giulia (ric. n. 69 del 2017), Sardegna (ric. n. 70 del 2017), Calabria (ric. n. 71 del 2017), Provincia di Bolzano (ric. n. 73 del 2017).

zie ministeriali, segnalando ai rispettivi esecutivi eventuali leggi statali contrarie all'autonomia costituzionalmente garantita, in vista di un'impugnazione coordinata davanti alla Corte costituzionale.

I dati confermano, dunque, una maggiore sensibilità rispetto a leggi che manifestano l'indirizzo politico di maggioranza perseguito a livello nazionale; tali risultanze mostrano, d'altro canto, come non sia possibile ridurre i ricorsi regionali alla mera "guerriglia partigiana" tra fazioni distinte. Quando le Regioni si muovono a tutela degli interessi territoriali di riferimento, per evitare effetti asseritamente pregiudizievoli provenienti da una determinata decisione presa a livello nazionale, il ricorso si colora di una certa venatura politica, ma in un senso del tutto diverso rispetto alle impugnative che riguardano leggi statali approvate da maggioranze "sgradite": se, in questo caso, la politicizzazione si fonda sui diversi orientamenti perseguiti dalle forze politiche e di partito, nella prima ipotesi le Regioni agiscono quali soggetti esponenziali delle proprie collettività territoriali, come enti a vocazione generale chiamati a rappresentare, in giudizio, gli interessi del proprio territorio. Laddove invece sia impugnata una legge di "riforma" in vista della tutela "astratta" delle competenze legislative, gli enti regionali agiscono per tutelare la propria soggettività giuridica. In tale evenienza, gli enti regionali attivano una particolarissima forma di controllo strumentale a salvaguardare la propria sfera di autonomia.

D'altronde, l'impossibilità di considerare il ricorso regionale perfettamente speculare all'impugnazione statale si trae anche dalla prassi seguita dalla Regioni in tema di rinuncia, la quale perviene a seguito di un accordo *extra*-legislativo con il resistente che spesso non si traduce in una modifica della legge statale impugnata¹¹⁹. In effetti, anche quando il ricorso è mosso dalla tutela dell'autonomia legislativa regionale, la sua elasticità (e le valutazioni politiche ad esso sottese) è comunque più ampia rispetto a quanto avviene per l'omologo governativo.

Una variante rispetto a queste due situazioni si ha invece nei ca-

¹¹⁹ Nel 2017, delle 4 rinunce regionali, 3 sono intervenute in assenza di una modifica del quadro normativo impugnato (fa eccezione l'ord. n. 186 del 2017); almeno due di queste sono probabilmente da imputare al nuovo colore politico della Giunta regionale (ordd. nn. 65 e 115 del 2017).

si in cui la Regione agisce per far valere la lesione delle attribuzioni degli enti locali¹²⁰, anche su impulso del Consiglio delle autonomie locali¹²¹. Si tratta, come si vedrà¹²², di una ipotesi particolarissima di ridondanza, che prescinde dalla violazione di competenze regionali, in nome della tutela *diretta* dell'autonomia locale: la Regione agisce, in tali casi, alla stregua di un «sostituto processuale» degli enti locali¹²³, quale ente esponenziale dei poteri territoriali che non hanno accesso direttamente alla Corte costituzionale.

Un'osservazione a parte deve essere poi dedicata alle Regioni a statuto speciale (incluse le Province autonome), le quali, secondo una ricerca aggiornata al quadriennio 2014-2017, esprimono due terzi dei ricorsi¹²⁴, con una dinamica difficilmente decifrabile secondo le lenti del dissidio “politicista”; è verosimile, infatti, ritenere che gli enti ad autonomia speciale siano spinti ad impugnare per difendere e riaffermare la propria specialità. Nelle ipotesi appena menzionate, le Regioni parrebbero agire a tutela del sistema delle autonomie complessivamente inteso: lo scopo del ricorso non può essere ridotto a una mera reazione politica, ma deve essere rapportato alla necessità di garantire l'equilibrio dei rapporti tra lo Stato e le autonomie speciali.

¹²⁰ Da ultimo, proprio con riferimento al “decreto sicurezza” (d.l. n. 113 del 2018), cfr. r.r. n. 10 del 2019, promosso dalla Regione Umbria nei confronti della norma che assegnava al Prefetto un potere sostitutivo in relazione all'adozione di atti, di spettanza dell'ente locale, in caso di «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati».

¹²¹ Ipotesi prevista, come si è già accennato, dall'art. 31, della l. n. 87 del 1953, come modificata dalla l. n. 131 del 2003. I casi di applicazione di tale disposizione non mancano, se ne trova traccia negli accenni contenuti nei ritenuti in fatto delle seguenti decisioni: sentt. nn. 220 del 2013 (relativa al primo tentativo di riforma delle province), 36 del 2014 (sulla determinazione delle dotazioni organiche degli enti locali), 44 del 2014 (relativa alle unioni obbligatorie per i Comuni superiori a 1000 abitanti).

¹²² Cfr. *infra*, cap. IV.

¹²³ Come icasticamente definita dal Presidente A. MARINI nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005*, cit., p. 49.

¹²⁴ Cf. E. ROSSI, *Il giudizio in via principale*, cit., p. 651. Questo trend parrebbe trovare conferma nel 2018, quando, su 12 ricorsi regionali, cinque sono stati presentati da enti ad autonomia speciale.

5. *Osservazioni conclusive e successivo modo di procedere della ricerca*

Non vi è dubbio che la parificazione processuale realizzata dalla modifica dell'art. 117 Cost., inserita in una complessiva riforma favorevole all'autonomia regionale, abbia spinto il giudizio in via principale verso i lidi del regolamento di competenza, di una controversia tra parti dalle rigide maglie processuali necessarie ad attenuare, se non ad eliminare, la funzione di controllo svolta alla Corte nei confronti della legge regionale. Ben può dirsi, anzi, che la riforma costituzionale abbia rappresentato l'acme di un percorso e la positivizzazione di una certa tendenza – emersa progressivamente a partire dall'entrata in funzione delle Regioni ordinarie – a rafforzare la “concretezza” del giudizio in via diretta, divenuto sede della composizione, in contraddittorio tra le parti, del conflitto tra interessi territoriali¹²⁵.

La rigida separazione di competenze, realizzata in assenza di strumenti volti a dirimere politicamente i contrasti tra enti territoriali, la mancata previsione di una clausola di supremazia, l'eliminazione del rinvio governativo e del ricorso preventivo dello Stato hanno posto la Corte al centro di un nuovo e quantitativamente rilevante contenzioso.

Ciò nonostante, l'andamento della fase precedente alla instaurazione della controversia smentisce l'idea che il giudizio in via diretta possa essere assimilato a una mera delimitazione di competenze, realizzata nei confronti di enti territoriali tra loro pariaordinati. Il procedimento che prelude all'impugnazione governativa si svolge secondo una prassi molto simile a quella che caratterizzava il controllo mediante richiesta di riesame, in virtù di una scansione procedimentale che si apre con le segnalazioni ministeriali, per chiudersi con il ricorso giurisdizionale, passando per la valutazione di opportunità politica compiuta dal Consiglio dei ministri. Nelle intenzioni del legislatore di revisione, l'eliminazione del rinvio avrebbe dovuto portare al superamento della contrattazione di legittimità, con immediata instaurazione del procedimento giurisdizionale davanti al

¹²⁵ Cfr. *supra*, cap. II.

Giudice delle leggi. La prassi mostra che tale contrattazione non è scomparsa, ma è stata semplicemente spostata in avanti, successivamente alla predisposizione del ricorso. L'impugnazione governativa è così diventata uno strumento di pressione nei confronti della Regione, stretta tra la possibilità di modificare la legge impugnata e l'eventuale pronuncia di illegittimità costituzionale. Inoltre, l'esame dell'oggetto dei ricorsi governativi, rivolti di norma alla generalità delle Regioni a prescindere dal colore politico delle rispettive Giunte, testimonia come il Governo attribuisca maggiore importanza alle indicazioni provenienti dall'apparato burocratico-amministrativo piuttosto che alle valutazioni di opportunità politica. In tal senso, la discrezionalità politica insita nella scelta di impugnare, caratteristica ineliminabile della delibera consiliare, sembrerebbe fortemente indirizzata dall'istruttoria compiuta dal Dipartimento degli affari regionali e, ancora prima, dalle sollecitazioni provenienti dagli apparati ministeriali.

Discorso diverso pare doversi compiere per le impugnazioni regionali: la revisione dell'art. 127 Cost. e, soprattutto, il maggiore spazio di autonomia che la revisione costituzionale ha riconosciuto alle Regioni hanno indotto tali enti a sfruttare anche tatticamente l'allargamento delle rispettive sfere di attribuzioni, utilizzando il ricorso in funzione di opposizione all'indirizzo politico nazionale. L'uso tattico dell'impugnazione non esaurisce, in verità, la funzione dell'accesso al giudizio in via diretta: la dinamica delle impugnazioni regionali mostra infatti come queste possano servire anche alla "difesa" delle competenze regionali, a tutela delle autonomie territoriali o, comunque, del territorio regionale rispetto a scelte statali che lo interessano. E però certo che le prassi appena menzionate impediscono di avallare quelle tesi che configurano la Regione quale "procuratore" generale della Costituzione, portatore di un interesse obiettivo alla conformità costituzionale delle leggi statali.

È necessario chiedersi ora se il Giudice delle leggi abbia assecondato la configurazione del sindacato in via diretta realizzata dal legislatore di revisione o se, invece, nonostante le rinnovate *forme* del procedimento, abbia confermato l'antico assetto del giudizio in via principale, o quanto meno, la sua finalità, quale procedimento

diretto a verificare la compatibilità della legge, anzitutto regionale, con la Costituzione.

Senza entrare nel dettaglio di quanto tra poco si andrà esponendo, questo disegno è stato confermato, almeno in parte, da diverse prassi seguite all'indomani della riforma. Di tali tendenze si darà atto nel capitolo successivo.

A uno sguardo più profondo, tuttavia, simile conclusione non regge sino in fondo: vi sono alcuni orientamenti che tradiscono l'anima del procedimento di controllo, un'essenza fluita sotterraneamente tra le maglie (più o meno) rigide delle nuove paratie processuali. Alcune pronunce non sono altro che deviazioni minoritarie rispetto a consolidati orientamenti; altre, invece, segnano delle prassi irriducibili al modello del conflitto sulle attribuzioni legislative. Delle prime si accennerà nel capitolo che segue; delle seconde, invece, si darà conto nel capitolo quinto.

Un'ultima precisazione: stante la stretta connessione, nel sistema di giustizia costituzionale e, in particolare, nel giudizio in via principale, tra interpretazione (e applicazione) delle regole processuali e scelte di merito, il presente capitolo non potrà non accennare ad alcune tecniche di giudizio, ricorrenti nella prassi giurisprudenziale, di cui il Giudice delle leggi si serve per risolvere il contenzioso e sistematizzare le relazioni tra Stato e Regioni. Simile riferimento non ambisce a indicare esaustivamente gli orientamenti di merito; intende piuttosto fornire elementi per valutare la finalità complessiva cui tende il sindacato in via diretta e, dunque, la posizione assunta dalla Corte costituzionale nell'ambito di tale specifica attribuzione.

CAPITOLO IV

L'INVERARSI DEL REGOLAMENTO DI COMPETENZA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contraddittorio preso sul serio. La valorizzazione di alcune norme sui processi comuni e il rigido scrutinio sulla completezza del ricorso. – 2.1. L'inoperatività del principio *iura novit curia* e gli arzigogoli interpretativi per salvare ricorsi carenti sotto il profilo del parametro. – 2.2. La necessaria corrispondenza tra delibera collegiale e ricorso (con un cenno ad un contrario orientamento minoritario). – 3. La valutazione dello *ius superveniens* sul parametro. L'effetto sanante dell'intervenuta modifica al parametro interposto statale. – 3.1. *Ius superveniens* e modifiche sopravvenute all'oggetto del giudizio. La disponibilità del giudizio tra cessazione della materia del contendere e trasferimento della questione. – 4. Il sindacato sulla legge statale: dallo scrutinio sulle leggi al giudizio sugli interessi. – 4.1. L'interesse nazionale redivivo? Materie trasversali e letture teleologiche dei principi fondamentali. Il criterio di prevalenza. – 4.2. La (resistibile?) ascesa della leale collaborazione tra attrazione in sussidiarietà e intrecci "inestricabili". Le incertezze su tempi, modi e luoghi della sua declinazione. – 5. Le autonomie speciali a Corte. Un regolamento di competenza a regime specifico? – 6. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Si è visto nel capitolo precedente come la revisione costituzionale del Titolo V abbia rafforzato la vocazione soggettiva del giudizio in via principale, parificando le vie di accesso nella prospettiva di una progressiva giurisdizionalizzazione dei conflitti tra enti territoriali.

Le nuove vesti del sindacato di costituzionalità hanno trovato conferma in plurimi orientamenti giurisprudenziali successivi. Si pensi alle pronunce che hanno rafforzato il contraddittorio, irrigidendo l'esame sulla completezza del ricorso o sull'esatta corrispondenza tra l'atto di impugnazione e la delibera autorizzatoria dell'organo di indirizzo politico. Anche la valutazione dello *ius superveniens* sul parametro e sull'oggetto del giudizio valorizzano il principio dispositivo e la gestione "politica" delle competenze, rafforzando l'anima soggettivistica del giudizio, controversia tra parti volta a tutelare gli interessi dei soggetti territoriali in conflitto.

Per ciò che concerne le tecniche di scrutinio, può anticiparsi sin d'ora come la legge statale vada incontro a uno scrutinio più severo di quello che le veniva riservato prima della riforma costituzionale, anche a causa dell'abrogazione dell'interesse nazionale e della conseguente ascesa della leale collaborazione a principio giustiziabile e dalla valenza precettiva, che ha rafforzato la vocazione arbitrale della Corte costituzionale.

2. *Il contraddittorio preso sul serio. La valorizzazione di alcune norme sui processi comuni e il rigido scrutinio sulla completezza del ricorso*

All'indomani della riforma costituzionale del Titolo V, la Corte ha esteso l'applicazione, al giudizio costituzionale, di norme previste per i processi comuni, in modo da collocare la rinnovata parificazione processuale di Stato e Regioni entro stabili protocolli giurisdizionali, canalizzando i conflitti interterritoriali in un contraddittorio giurisdizionale tra le parti.

Seppure di rilievo tutto sommato marginale, queste pronunce seguono una direzione univoca. Si pensi al regime della notificazione: anche nei procedimenti davanti al Giudice delle leggi l'Avvocatura dello Stato è legittimata ad avvalersi dell'ufficio postale anziché dell'ufficiale giudiziario, ai sensi dell'art. 55 della l. n. 69 del 2009: tale norma è coerente con le finalità del sindacato di costituzionali-

tà¹, ha carattere generale ed opera grazie al rinvio contenuto nell'art. 22 della l. n. 87 del 1953².

In altre decisioni, relative al computo dei giorni, la Corte chiarisce definitivamente che il rinvio, di cui all'art. dell'art. 22 della l. n. 87 del 1953, è da intendersi come rinvio mobile da riferirsi, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 104 del 2010, al codice del processo amministrativo³.

Non viene meno in radice la selettività delle norme processuali: il giudizio costituzionale mantiene una sua specificità, in alcuni casi giustificata dai suoi particolari fini, che non consentono (come già emerso nella giurisprudenza pregressa), la trasposizione di particolari istituti quali la sospensione feriale dei termini⁴ o l'acquiescenza⁵. Vi è però una maggiore apertura nei confronti di regole o principi mutati dagli "altri" processi, ove questi non contrastino con i fini del sindacato costituzionale⁶ e consentano, contestualmente, un allargamento della cognizione del giudice delle leggi⁷: così, ad esempio, anche nel

¹ La spedizione attraverso l'ufficio postale risponde pienamente alle «esigenze di celerità, di rapidità e certezza» che il procedimento dinanzi alla Corte è chiamato a soddisfare. Così sent. n. 310 del 2011.

² Cfr. sent. n. 310 del 2011. L'art. 55 della l. n. 69 del 2009 ha esteso, per l'Avvocatura dello Stato, quanto da tempo previsto dalla l. n. 53 del 1994 per gli avvocati del libero foro, «norma a carattere generale che eccettua dal suo ambito di applicazione solo gli atti giudiziari penali». In quanto tale, essa rientra tra le norme applicabili ai procedimenti giurisdizionali davanti al Consiglio di Stato e, dunque, nel perimetro di cui all'art. 22 della l. n. 87 del 1953.

³ Sent. n. 85 del 2012, che ha ritenuto ammissibile un ricorso statale notificato il lunedì nonostante il termine fosse spirato il sabato precedente, sulla base del principio secondo il quale, se un termine processuale cade in una giornata prefestiva, esso è prorogato al primo giorno feriale seguente, «principio generale dell'ordinamento processuale» previsto anche dall'art. 52, comma 5, del Codice del processo amministrativo.

⁴ Tra le tante, sent. n. 190 del 2017.

⁵ Cfr. *infra*, cap. V, par. 2. Non si applicano le norme del processo amministrativo sulle notifiche via PEC (sent. n. 200 del 2019).

⁶ Osserva N. PIGNATELLI, *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 118, come le regole sul processo amministrativo rappresentino, per la Corte, un «canovaccio duttile e malleabile» in vista del perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Nello stesso senso, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2015)*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 195-196.

⁷ In questa direzione v. anche sent. n. 222 del 2013. La Corte ha ritenuto ammissibile il ricorso statale, notificato con un giorno di ritardo, sulla base dell'e-

sindacato in via principale trova applicazione il principio, di portata generale⁸, della scissione «fra il momento in cui la notificazione deve intendersi perfezionata nei confronti del notificante – e che coincide con il momento della consegna dell'atto all'ufficiale giudiziario – rispetto al momento in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto». In tal senso, i termini devono intendersi rispettati e la notificazione andata a buon fine laddove vi sia la consegna tempestiva, da parte del ricorrente, del ricorso all'ufficiale giudiziario (o all'ufficio postale), a prescindere dal momento in cui il destinatario riceve l'atto⁹.

Lungo la direzione appena indicata si muove il maggior rigore con cui il Giudice delle leggi valuta la completezza del ricorso e la predeterminazione del *thema dedicendum* nell'atto introduttivo del giudizio. Già sul volgere del secolo, alla vigilia della riforma del Titolo V della Costituzione, si percepiva un irrigidimento dello scrutinio sulla esaustività dei termini del ricorso (norma parametro e norma oggetto) e sulla adeguatezza argomentativa delle censure¹⁰.

Tale accresciuto rigore trova conferma all'indomani della revisione costituzionale, quasi a voler ribadire la rinnovata vocazione soggettiva del sindacato in via di azione, giudizio tra parti governato dal principio del contraddittorio.

Così, l'indulgenza mostrata nel passato nei confronti di ricorsi statali, flessibilità dovuta all'ineffettività del controllo governativo e all'impossibilità di riproporlo entro gli stringenti termini di impugnazione, recede di fronte a ricorsi contenenti errate o incomplete indicazioni dei termini o carenze argomentative. I vizi del ricorso conducono all'inammissibilità della questio-

stensione dei termini, disposta con decreto ministeriale, a seguito degli eccezionali eventi climatici che avevano impedito il regolare funzionamento degli uffici giudiziari. In ogni caso, a prescindere dall'intervenuta proroga, il Giudice delle leggi osserva che nel caso di specie si sarebbe potuta ravvisare una ipotesi di grave impedimento di fatto, di cui all'art. 37 dell'allegato I al d.lgs. n. 104 del 2010, che consente sempre al giudice amministrativo «la rimessione in termini per errore scusabile in presenza di oggettive ragioni di incertezza su questioni di diritto o di gravi impedimenti di fatto»; tale norma è applicabile anche al giudizio costituzionale in virtù del «rinvio dinamico» di cui all'art. 22 della l. n. 87 del 1953.

⁸ Cfr. sent. n. 24 del 2004.

⁹ Sent. n. 383 del 2005.

¹⁰ Cfr. sent. n. 384 del 1999, citata *supra*.

ne sollevata, perché non consentono «una valida instaurazione del contraddittorio»¹¹.

Il *dictum*, contenuto nella sentenza n. 384 del 1999¹², viene dunque costantemente ribadito nella giurisprudenza successiva alla riforma: il giudizio in via principale richiede, «a pena di inammissibilità per genericità o insufficienza di motivazione, che i termini delle questioni di legittimità costituzionale siano ben identificati, dovendo il ricorrente individuare le disposizioni impugnate, i parametri evocati e le ragioni delle violazioni prospettate», posto che «l'esigenza di un'adeguata motivazione a fondamento della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale si pone in termini perfino più pregnanti nei giudizi proposti in via principale rispetto a quelli instaurati in via incidentale»¹³. In particolare, l'argomentazione può anche risultare particolarmente stringata, purché non si riduca ad una affermazione meramente «assertiva»¹⁴.

Non è escluso che, tra le ragioni sottostanti a questa maggiore severità, vi sia anche un intento deflattivo: a fronte dell'esplosione del contenzioso, una valutazione stringente dei requisiti del ricorso consente alla Corte di evitare di entrare nel merito di questioni pretestuose o sollevate per finalità di mera opposizione politica¹⁵. Si pensi ad esempio ai casi – non infrequenti – in cui la Corte pronuncia d'ufficio l'inammissibilità nonostante la controparte abbia nel merito replicato alle censure, senza sollevare alcuna eccezione¹⁶.

Tale rigoroso atteggiamento ha poi ricevuto una esplicita codi-

¹¹ Cfr. sent. n. 213 del 2003, con nota di A. PERTICI, *La Corte mantiene il rigore: questione inammissibile per erroneità delle censure e incerta individuazione del parametro*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1621 e ss.

¹² Cfr. *supra*, cap. II.

¹³ Cfr. *ex multis*, sentenze nn. 198 del 2019, 245 del 2018.

¹⁴ In questi termini, tra le tante, sentt. nn. 32 e 135 del 2017.

¹⁵ Nel 2018, dei 245 dispositivi emessi nel giudizio in via principale, 31 sono di inammissibilità, dovuti, per la gran parte, a inesattezze circa i termini del ricorso. Dato simile nel 2017 e nel 2016: nel 2017, a fronte dei 312 dispositivi complessivi, 66 sono stati di inammissibilità, mentre nel 2016, dinnanzi a 263 dispositivi totali, le dichiarazioni di inammissibilità sono state 58. Cfr., *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018, Dati quantitativi e di analisi*, cit., p. 17.

¹⁶ Sul punto v. A. MASARACCHIA, *Note su una recente tendenza della Corte a disporre dell'oggetto del processo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4848. A parere dell'A., alcune pronunce di inammissibilità per errata o incompleta ricostruzione del *thema decidendum* confermerebbero la sua possibile manipolazione.

ficazione nelle n.i., le quali, a seguito della revisione del 2008, annoverano una disposizione che indica espressamente i requisiti del ricorso in via diretta, colmando l'indeterminatezza della l. n. 87 del 1953, la quale, sul punto, rinvia a quanto previsto per l'ordinanza di rimessione¹⁷.

Una certa attenuazione del principio del contraddittorio può essere rinvenuta, invece, nell'orientamento che non sanziona, attraverso l'inammissibilità, l'atto di costituzione *in bianco* dell'ente resistente. In virtù di tale prassi, è accaduto che le Regioni si costituiscono in giudizio senza alcuna argomentazione a sostegno delle conclusioni, rinviando al contenuto delle memorie illustrative (da depositare, a norma dell'art. 19, terzo comma, n.i. entro venti giorni precedenti all'udienza pubblica). Ad avviso della Corte, la necessità che l'atto di costituzione della parte resistente contenga anche l'illustrazione delle conclusioni non è funzionale alla corretta instaurazione del contraddittorio, ma mira piuttosto «a sollecitare una adeguata prospettazione delle rispettive posizioni sin dall'ingresso delle parti nel giudizio, ai fini di un arricchimento della dialettica processuale»¹⁸. Spetta al ricorso, quale atto introduttivo del giudizio, la fissazione del *thema decidendum* e dunque la corretta instaurazione del contraddittorio: «[l]e argomentazioni sviluppate nei successivi atti, a cominciare dall'atto di costituzione della parte

Nell'affermare il proprio potere di dichiarare d'ufficio l'inammissibilità il Giudice delle leggi negherebbe, di fatto, l'assolutezza del contraddittorio.

¹⁷ Art. 19, comma 1, n.i., secondo cui i ricorsi «che promuovono questioni di legittimità costituzionale devono contenere l'indicazione delle norme costituzionali che si assumono violate e l'illustrazione delle relative censure. I predetti ricorsi devono essere depositati nella cancelleria della Corte insieme con gli atti e con i documenti, dopo eseguite le notificazioni previste nella detta legge. Per la costituzione in giudizio delle Regioni è altresì necessario il deposito della procura speciale contenente l'atto di elezione del domicilio che ha altresì allungato a 30 giorni i termini di costituzione della controparte». Il comma 3 disciplina invece la costituzione in giudizio dell'ente resistente: «la parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse». La lettera della disposizione sembrerebbe più rigorosa del previgente art. 23, comma 3, n.i., il quale stabiliva che «[l]a parte convenuta può costituirsi e presentare deduzioni entro venti giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso».

¹⁸ Così sent. n. 168 del 2010.

convenuta, sono dirette a fornire elementi idonei a influenzare, sotto forma di fattori di conoscenza e di deduzioni logiche, il convincimento dell'organo giudicante intorno alle specifiche questioni di costituzionalità», ed è dunque «nell'interesse del resistente far valere le proprie ragioni in giudizio, assolvendo all'onere di prospettare argomenti difensivi»¹⁹.

Anche alla luce del rigore con cui il Giudice delle leggi valuta la completezza del ricorso, pare riduttivo considerare estraneo alla corretta instaurazione del contraddittorio gli argomenti difensivi dell'ente convenuto: proprio perché questi sono diretti a formare il convincimento del Collegio, è necessario che siano conosciuti per tempo al fine di consentire una adeguata replica. In ogni caso, la Corte avrebbe potuto sottolineare come la prassi non sia di per sé contraria al contraddittorio, posto che l'indicazione delle illustrazioni nella memoria precedente all'udienza mette comunque il ricorrente nelle condizioni di rispondere alla controparte in vista delle decisioni finale.

2.1. *L'inoperatività del principio iura novit curia e gli arzigogoli interpretativi per salvare ricorsi carenti sotto il profilo del parametro*

Si è già visto *supra*²⁰ come il principio *iura novit curia* non operi integralmente nel giudizio in via principale, nel senso che il richiamo, ad opera della Corte, di norme costituzionali non evocate a mo' di parametro può avvenire solo ove queste offrano giustificazione alla norma censurata, portando al rigetto della questione prospettata²¹. Può succedere allora che, pur di dimostrare fedeltà al *thema decidendum* fissato nel ricorso, al parametro ivi indicato ed evitare così una pronuncia di inammissibilità, il Giudice delle leggi manipoli, *in via interpretativa*, i termini della questione. In tali ipotesi, la Cor-

¹⁹ Sent. n. 168 del 2010.

²⁰ Cap. I, par. 5.

²¹ V., sul punto, F. CORVAJA, *Il mutamento del parametro nel giudizio in via principale, tra diritto di difesa ed economia processuale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 465.

te costituzionale attribuisce alle disposizioni costituzionali un “plu-valore” di significato normativo, assegnandogli un nuovo portato di senso – in parte eccentrico rispetto a quanto riportato nel ricorso o nell’interpretazione fornita dalla stessa Corte nei suoi precedenti – al fine di sopperire a impugnative lacunose o incomplete.

Si tratta di sentenze che portano l’interpretazione della domanda sino al confine ultimo del senso palese delle parole, e dunque della lettera del parametro evocato in giudizio.

Si pensi, ad esempio, alle decisioni relative all’istituzione, da parte delle Regioni, di appositi fondi volti a finanziare *policies* regionali in materie riservate allo Stato: pur ispirati da finalità politiche diverse se non opposte, questi finanziamenti garantivano il patrocinio a spese della Regione ad alcune categorie di soggetti (immigrati a qualsiasi titolo presenti sul territorio regionale²² o cittadini accusati o indagati di eccesso colposo nella legittima difesa²³). Nelle prime pronunce, la dichiarazione di illegittimità costituzionale si fonda sulla violazione della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali (art. 117, secondo comma, lett. l): le disposizioni censurate sono incostituzionali perché dirette a garantire un intervento di sostegno economico in vista della garanzia della tutela legale e dell’«effettività del diritto di difesa», di esclusiva competenza statale²⁴.

In una sentenza di poco successiva, invece, a fronte di un ricorso governativo che ometteva di menzionare il suddetto titolo, la questione è accolta in base alla violazione della competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lett. h, evocato dalla difesa erariale). Il Giudice delle leggi riconduce la disposizione alla disciplina del patrocinio legale nel processo e ribadisce espressamente la qualificazione materiale operata nel suo precedente; tuttavia, invece di correggere il riferimento parametrico

²² Cfr. sent. n. 229 del 2010, avente ad oggetto una legge della Regione Puglia.

²³ Cfr. sentt. n. 81 del 2017, 172 del 2017, avente ad oggetto rispettivamente leggi della Regione Veneto e della Regione Liguria di simile significato normativo (la legge ligure assegnava la provvidenza anche a coloro che fossero stati assolti per la sussistenza dell’esimente della legittima difesa).

²⁴ Sentt. nn. 229 del 2010 e 81 del 2017.

contenuto nel ricorso, constata come la norma censurata si «ripercuota anche sulla materia “ordine pubblico e sicurezza”. Attraverso regole che incidono sul patrocinio nel processo penale, la norma risulta, infatti, funzionalmente servente rispetto a scelte in tema di sicurezza, per le quali le Regioni non hanno competenza». La concessione del beneficio è «manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità, materia che la costante giurisprudenza di questa Corte ha sempre considerato riservata allo Stato [...]: un indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l'atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche»²⁵. L'aggancio alla duplice finalità, preventiva e repressiva, ancorché astrattamente presente nella disciplina impugnata, è piuttosto labile: pur rimanendo formalmente ancorata alla prospettazione del ricorrente, la Corte opera una re-interpretazione ortopedica del parametro, in forza della quale la competenza esclusiva in materia di giurisdizione e norme processuali, pur non evocata, “illumina” la competenza dell'ordine pubblico e sicurezza, conferendogli un rinnovato significato normativo capace di “sostenere” l'illegittimità costituzionale della disposizione²⁶.

Non mancano, certo, casi in cui la Corte colma direttamente le lacune o le incompletezze del ricorso. Si tratta però di casi marginali, che non sembrano incidere sul generale rigore con cui il Giudice delle leggi valuta la completezza dell'atto introduttivo.

Talvolta l'allontanamento dal *thema decidendum* è giustificato alla luce del generale potere interpretativo della domanda di cui è inevitabilmente titolare la Corte, quale istituzione che opera secondo forme giurisdizionali. Si pensi ai casi in cui le imperfezioni dei ricorsi

²⁵ Sent. n. 172 del 2017.

²⁶ L'*escamotage* non costituisce un *unicum*, ma anzi è ricorrente nella giurisprudenza costituzionale: così ad esempio, di fronte alla impugnazione di una legge della Regione T.A.A. che istituiva un nuovo comune attribuendogli un toponimo nella sola lingua ladina, a fronte della mancata evocazione delle disposizioni statutarie che stabiliscono l'obbligo del bilinguismo nella toponomastica, il Giudice delle leggi non opta per l'inammissibilità della questione per eccentricità dei parametri evocati, ma accoglie la questione sulla base della disposizione parametrica prospettata dal ricorrente, coincidente con l'art. 99 dello Statuto, il quale stabilisce l'ufficialità della lingua italiana nel territorio regionale. Cfr. sent. n. 210 del 2018.

sono frutto, all'evidenza, di errori materiali dei ricorrenti, qualificati alla stregua di «*lapsus calami*, che non preclud[ano] l'identificazione della questione e non pregiudic[ano] il diritto di difesa della parte resistente»²⁷, o alle ipotesi in cui la delimitazione dell'oggetto, l'individuazione dei parametri o la portata della censura sono estrapolati da una lettura complessiva del ricorso²⁸.

Poche sono quindi le decisioni che hanno operato una vera e propria etero-integrazione del ricorso²⁹. Si tratta di casi in cui la Corte opera una estensione d'ufficio di parametri non evocati dal ricorrente a sostegno dell'illegittimità costituzionale della norma censurata³⁰, o a delimitazioni della fattispecie oggetto del giudizio, con conseguente «omessa pronuncia» su singoli lemmi pure dotati di autonoma portata precettiva e ritualmente censurati³¹.

2.2. *La necessaria corrispondenza tra delibera collegiale e ricorso (con un cenno ad un contrario orientamento minoritario)*

La maggiore rigidità nella valutazione dei requisiti processuali non caratterizza solo lo scrutinio sulla completezza del ricorso, ma trova conferma anche nell'esame della corrispondenza tra delibera di autorizzazione a ricorrere dell'organo di indirizzo politico e successivo ricorso giurisdizionale.

²⁷ Cfr., *ex multis*, sent. n. 188 del 2014.

²⁸ Cfr., ad esempio, sentt. nn. 107 del 2017, 52 del 2015, 144 del 2014, 298 del 2013, 387 del 2008.

²⁹ Cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale* (2005-2007), cit., p. 233.

³⁰ Cfr. sent. n. 48 del 2003, con nota di D. MONEGO, *Di un palese caso di ultrapetizione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 883 e ss., ove sono i limiti previsti dallo Statuto speciale a guidare la decisione della Corte e non i riferimenti alla competenza esclusiva statale evocati dal Governo. Particolare anche il caso deciso dalla sent. n. 64 del 2007, con nota di G. ARCONZO, *La Corte, padrona del giudizio in via principale, riconosce che senza tutela della concorrenza non c'è libertà di iniziativa economica privata*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 628 e ss., ove la Corte, dopo aver dichiarato inammissibile le censure promosse con riferimento alla competenza esclusiva della tutela della concorrenza, accoglie una delle questioni con riferimento alla «libertà di impresa» dedotta dagli artt. 3 e 41 Cost. (quest'ultimo non evocato dal ricorso).

³¹ Cfr. sent. n. 165 del 2007, con nota di C. PADULA, *Principio di corrispondenza chiesto-pronunciato, principio di sussidiarietà e distretti produttivi: una sentenza che desta perplessità*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 875 e ss.

Come si è già visto³², nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla revisione costituzionale, il Giudice delle leggi adottava, con riferimento alle impugnazioni statali, un atteggiamento flessibile, nel senso di censurare i ricorsi preceduti da delibere assolutamente prive del parametro o dell'oggetto, salva la possibilità di procedere a una loro integrazione tramite il riferimento al previo rinvio governativo. In ogni caso, erano sempre ammessi gli eventuali scostamenti che non alterassero la "corrispondenza sostanziale" tra atto processuale e delibera collegiale.

Nella giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale, fermo restando l'obbligo di indicare, nella delibera, l'oggetto dell'impugnazione³³, il quale deve necessariamente corrispondere alla norma censurata nel ricorso³⁴, sono piuttosto numerose le pronunce che dichiarano l'inammissibilità di censure avanzate dalla difesa tecnica prive di una copertura "parametrica" nella delibera di promovimento. È la stessa Corte a riconoscere che «l'omissione di qualsiasi accenno ad un parametro costituzionale nella delibera di autorizzazione [...] comporta l'esclusione della volontà del ricorrente di promuovere la questione»³⁵. In altri termini, vi deve essere «una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione dell'organo di indirizzo politico e il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto d'impugnazione»³⁶.

Non sono del tutto chiare le ragioni di questo orientamento particolarmente intransigente, probabilmente debitore dell'idea che la politicità della delibera definisca i confini della difesa tecnica: ogni eventuale difformità dovrebbe essere intesa alla stregua di uno scollamento lesivo della volontà originaria dell'organo politico, «sul pre-

³² *Supra*, cap. II, par. 4.

³³ Cfr. sent. n. 216 del 2006.

³⁴ Cfr., tra le tante, sentt. nn. 109 del 2018, 131 del 2016.

³⁵ Così. sent. n. 239 del 2016.

³⁶ Così sentt. nn. 261, 170, 154, 152 del 2017, sentt. nn. 265, 239, 110 del 2016, nello stesso senso, sentt. n. 1 del 2016, n. 250, n. 153, n. 55, n. 46 del 2015, n. 309 e n. 220 del 2013. Più recentemente, sent. n. 109 del 2018. In alcuni, rari casi, in luogo dell'inammissibilità, la Corte ha proceduto a delimitare il *thema decidendum* ai soli parametri evocati dalla delibera. Riferimenti in C. PADULA, *Requisiti della delibera di impugnazione e requisiti del ricorso: un'ulteriore strettoia nel giudizio in via principale?*, in *Le Regioni*, 2008, p. 1084.

supposto che questo voglia sollevare *solo quella questione*, cioè voglia chiedere l'annullamento della legge *solo per quel motivo* e non per un altro»³⁷.

Si può forse ritenere che, dietro la severità mostrata dal Giudice delle leggi, vi sia una precomprensione della delibera quale atto di parte volto alla corretta insaturazione di un contraddittorio giurisdizionale. Tale ricostruzione, però, non solo si pone in contrasto con quanto avviene nei giudizi comuni che vedono impegnate parti pubbliche³⁸, ma è in parte contraddetta da quella giurisprudenza costituzionale la quale, per la decisione di costituirsi, non richiede la previa delibera collegiale, ritenendo sufficiente che, entro i termini perentori previsti dalle n.i.³⁹, sia depositato l'atto di costituzione della difesa tecnica. Tale ultimo orientamento si fonda sulla tassatività delle cause di invalidità processuale⁴⁰: non si spiega allora,

³⁷ Così C. PADULA, *Requisiti della delibera*, cit., p. 1094.

³⁸ Come riferisce C. PADULA, *Requisiti*, cit., p. 1089, la giurisprudenza (in particolare amministrativa) non si preoccupa del contenuto della delibera di autorizzazione al ricorso, occupandosi solo dei casi in cui la delibera manchi, sia inefficace o sia adottata da organo incompetente, a dimostrazione di come, almeno nel giudizio amministrativo, sia pacifico che «qualora un ente pubblico decida di impugnare un atto di un'altra amministrazione davanti al TAR, l'organo competente a deliberare il ricorso non debba indicare i motivi [...] e [...], qualora lo faccia, il difensore possa aggiungere motivi nella redazione del ricorso».

³⁹ Art. 19 n.i., comma 1, secondo il quale per «la costituzione in giudizio delle Regioni è altresì necessario il deposito della procura speciale contenente l'atto di elezione del domicilio». Ai sensi del terzo comma, «la parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse».

⁴⁰ Cfr. sent. n. 37 del 2016, con nota di G. SMURRA, *Sulla necessità della preventiva delibera della giunta regionale per resistere nei giudizi di costituzionalità in via di azione*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 219 e ss., decisione che ha rivisto il costante, pregresso orientamento, in virtù del quale la competenza ad autorizzare la promozione dei giudizi di costituzionali si riteneva comprendesse «anche la deliberazione di costituirsi in tali giudizi, data la natura politica della valutazione che i due atti richiedono» (ordinanza letta in udienza il 25 maggio 2010 e allegata alla sent. n. 225 del 2010). Restano aperte tre questioni, relative: a) alla mancanza radicale della delibera di Giunta (evento non accaduto nel caso di specie, ove una delibera c'era ancorché depositata fuori tempo massimo); b) alle norme statuarie che richiedono la previa delibera di organi regionali di indirizzo politico anche per resistere in giudizio (in tali ipotesi, è dubbio che il mancato rispetto delle norme statuarie non influisca sulla ammissibilità del ricorso, cfr. G. SMURRA, *Sulla necessità della preventiva delibera*, cit., p. 226); c) alla applicabilità del *decisum* anche allo Stato

perché questi argomenti – posto il riferimento assai generico, di cui agli artt. 31 e 32 della l. n. 87 del 1953, alle delibere autorizzative di Consiglio dei Ministri e Giunta – non possano valere anche per la corrispondenza tra autorizzazione e promovimento.

Forse anche per la consapevolezza delle contraddizioni che riposano dietro questo atteggiamento particolarmente severo, emerge, tra le pieghe della giurisprudenza costituzionale, un orientamento alternativo, ancorché minoritario.

All'indomani della revisione costituzionale del Titolo V, la sentenza n. 533 del 2002 afferma che «la soppressione della fase di rinvio ha fatto venire meno la finalità alla quale era preordinata la previa esternazione, in sede politica, dei motivi della impugnazione. Nell'attuale sistema di controllo il carattere politico della scelta di impugnare resta ma [...] si esaurisce nell'onere di indicare le specifiche disposizioni che si ritiene ne eccedano la competenza, potendo essere rimessa all'autonomia tecnica della Avvocatura generale dello Stato anche l'individuazione dei motivi di censura». Da tale assunto, prosegue la Corte, non può derivare alcuna violazione del contraddittorio e del diritto di difesa della controparte, posto che «il *thema decidendum* è fissato dal ricorso e dai motivi in esso contenuti»⁴¹.

Questo orientamento è stato recentemente ribadito allorché è stato affermato che «l'indicazione delle norme regionali ritenute lesive è formulata nella delibera governativa con la necessaria chiarezza. Sulla sua base l'Avvocatura dello Stato ha esercitato, poi, il suo ruolo professionale, individuando tutti i principi costituzionali e le norme con cui tali disposizioni si ponevano in contrasto»⁴². In tal senso, sono ammissibili i ricorsi in cui la corrispondenza dei motivi di censura sia solo parziale⁴³, oppure nel caso in cui la delibera difetti dei necessari “riferimenti numerici” del titolo di competenza even-

(cosa che sembra pacifico, posto che la sentenza richiama l. art. 2, comma 3, lett. d) della l. n. 400 del 1988, il quale non richiede l'autorizzazione collegiale a resistere nei giudizi in via di azione).

⁴¹ Cfr. sent. n. 533 del 2002.

⁴² Cfr. sent. n. 39 del 2017, con nota adesiva di A. CERRI, *Decisione politica e difesa tecnica nel ricorso in via principale*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 339 e ss.

⁴³ Sent. n. 269 del 2014, con osservazione di A. CERRI, *Il parametro e la sua interpretazione nel giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4636 e ss.

tualmente violato⁴⁴, lasciando alla difesa del ricorrente un'autonomia tecnica «nella più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, [e nel] potere di integrare una solo parziale individuazione dei motivi di censura»⁴⁵.

Peraltro, questa maggiore elasticità è coerente con il costante orientamento, ribadito anche successivamente al “nuovo” Titolo V, secondo il quale il ricorso (e le eventuali lacune della delibera) può trovare copertura anche nella relazione del Dipartimento degli affari regionali richiamata dal Consiglio dei ministri⁴⁶. Inoltre, una valutazione meno stringente dei requisiti della delibera potrebbe consentire di evitare forzature, come accaduto quando la Corte, pur di evitare l'inammissibilità del ricorso, ha disposto l'acquisizione d'ufficio della relazione ministeriale, di fatto derogando alla perentorietà dei termini⁴⁷, ritenuta, in altre occasioni, insuperabile⁴⁸.

⁴⁴ Sent. n. 232 del 2017.

⁴⁵ Sent. n. 228 del 2017, n. 118 del 2017.

⁴⁶ Cfr. sentt. nn. 168 e 109 del 2018, ma l'orientamento è costante.

⁴⁷ Il caso è più unico che raro, ma merita di essere segnalato: nella sent. n. 209 del 2014, di fronte all'eccezione sollevata dalla Regione resistente, la Corte ha disposto l'acquisizione d'ufficio della relazione, contenente la disposizione impugnata, «senza che ciò menomi i diritti di difesa» (così sent. n. 209 del 2014).

⁴⁸ Sotto questo profilo, è costante la giurisprudenza che ritiene inammissibili i ricorsi regionali non preceduti dalla autorizzazione politica (salva, sul punto, l'asimmetria tra Stato e Regioni inaugurata dalla sent. n. 147 del 1972, v. *supra*, cap. II, par. 4), o comunque depositata oltre il termine previsto per il ricorso. La sussistenza della previa delibera è necessaria per «garantire l'economia, la celerità e la certezza del giudizio costituzionale», ed è perciò essenziale per fissare «definitivamente il *thema decidendum* (impedendone ogni successivo ampliamento), instaura[re] il rapporto processuale» davanti alla Corte, determinare «il termine, pure perentorio, entro il quale le altre parti possono costituirsi in giudizio» (sent. n. 110 del 2016). Peraltro, l'accento, contenuto in tale ultima decisione, sul rispetto dei termini induce a far riflettere circa una possibile apertura del Giudice delle leggi a delibere adottate *ex post* ma depositate in termini. In tale direzione potrebbe andare anche la sent. n. 170 del 2017, che dichiara inammissibile il ricorso del Presidente della Giunta non perché sprovvisto della previa delibera collegiale, ma perché la delibera collegiale è intervenuta oltre il termine previsto dallo statuto per gli atti improrogabili da compiersi in attesa della regolare costituzione della Giunta.

3. *La valutazione dello ius superveniens sul parametro. L'effetto sanante dell'intervenuta modifica al parametro interposto statale*

Tra gli orientamenti che disegnano il giudizio in via principale quale giudizio tra parti, volto alla delimitazione delle competenze legislative contese, vi è anche quello relativo alla valutazione dello *ius superveniens* sul parametro e sull'oggetto del giudizio.

Quanto all'impatto sul parametro, è noto come, a fronte della sopravvenuta modifica del Titolo V, i giudici di Palazzo della Consulta abbiano adottato una soluzione diversa per le impugnazioni di matrice statale rispetto alle omologhe regionali; in relazione alle prime, ne è stata pronunciata l'improcedibilità⁴⁹, così consentendo allo Stato di valutare la delibera legislativa regionale successivamente alla sua entrata in vigore, ed evitare altresì una sorta di duplicazione del contenzioso⁵⁰; per le seconde, la Corte ha optato per una decisione nel merito, sulla base delle previgenti norme costituzionali⁵¹, esortando le Regioni, secondo un orientamento giustificato alla lu-

⁴⁹ A partire dalla sent. n. 17 del 2002 (poi costantemente ribadita), su cui v. A. RUGGERI, *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del Titolo V e dei suoi effetti nei giudizi pendenti)*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 853 e ss., il quale critica, da un lato, il diverso trattamento riservato dalla Corte allo *ius superveniens* parametrico rispetto alle sopravvenute modifiche dell'oggetto del giudizio e, dall'altro, la scelta di non entrare nel merito della questione. La decisione della Corte smentisce la tesi di chi aveva intravisto nella pronuncia di cessazione della materia del contendere la soluzione più opportuna a fronte del mutato contesto normativo (così invece T. GROPPI, *La l. cost. n. 5 del 2001 tra attuazione e autoapplicazione*, in *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 220).

⁵⁰ L'improcedibilità ha consentito alla Corte di sottrarsi a una duplice pronuncia sul merito, la prima scaturita dal ricorso preventivo, la seconda dal posteriore ricorso sulla legge regionale nel frattempo promulgata (sull'ovvio presupposto di un primo rigetto). Cfr. sul punto A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. reg.*, 2001, p. 628, nonché E. GIANFRANCESCO, *L'incidenza della riforma*, cit., p. 67, secondo il quale l'obiettivo perseguito dalla Corte costituzionale è stato quello di azzerare il contenzioso pendente alla luce del mutato quadro costituzionale.

⁵¹ A partire dalla sent. n. 376 del 2002, che ha dichiarato non fondate le questioni promosse dalle Regioni.

ce della necessaria continuità normativa⁵², ad esercitare la funzione legislativa entro i più ampi margini delle competenze disegnate dal nuovo Titolo V⁵³.

Tale orientamento è frutto del passaggio dalla previgente impugnazione preventiva al ricorso successivo e della avvenuta modifica dell'art. 117 Cost. Esso ha garantito la corrispondenza chiesto-pronunciato e, di conseguenza, il principio del contraddittorio, salvaguardando il diritto di difesa dello Stato, il quale aveva evidentemente impostato la propria strategia difensiva sulla base del precedente – e più favorevole – parametro⁵⁴.

Vanno nella direzione del regolamento di competenza quelle pronunce che, a fronte di *ius superveniens* che elimina il contrasto con la disposizione regionale attraverso una modifica del parametro interposto di provenienza statale, rigettano la questione di legittimità costituzionale⁵⁵ o addirittura dichiarano inammissi-

⁵² Detto principio era stato evocato per la prima volta nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma, quando la Corte ritenne inammissibile un ricorso della Provincia autonoma di Bolzano avverso le norme di attuazione dello statuto o delle altre leggi statali anteriori contrastanti con la nuova disciplina statutaria. In quella stessa pronuncia, il Giudice delle leggi invitava le Province autonome a legiferare in coerenza con la rinnovata – e più ampia – distribuzione di competenze (cfr. supra, cap. II, sentenze nn. 13 del 1974, 29 e 31 del 1976).

⁵³ Così la sentenza n. 510 del 2002, la quale, al contrario della sent. n. 376 del 2002, ha dichiarato inammissibili le censure delle ricorrenti per sopravvenuta carenza di interesse. Su tale decisione v. M. BELLETTI, *La mancata attuazione della norma impugnata determina sempre inammissibilità per «carenza d'interesse»? Rectius, la riforma del Titolo V si legge in trasparenza*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 647 e ss. A parere dell'A., non vi sarebbe necessariamente contraddizione tra i dispositivi adottati nelle sentt. n. 376 del 2002 e n. 510 del 2002, posto che questa seconda pronuncia avrebbe avuto ad oggetto un atto statale rimasto privo di attuazione, quindi incapace di produrre «effetti lesivi tali da determinare una invasione della sfera di attribuzioni delle [...] ricorrenti» (così la sent. n. 510 del 2002). In ogni caso, a prescindere dal dispositivo, resta l'invito alle Regioni, di cui vi è traccia anche in altre decisioni (cfr., ad esempio, sent. n. 422 del 2002, con nota critica di A. RUGGERI, *Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale (Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 2002)*, in *Consulta Online*), ad impugnare gli atti legislativi approvati in costanza di nuovo parametro e allo stesso tempo a legiferare secondo le nuove competenze.

⁵⁴ Così, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale (2002-2004)*, in *Aggiornamenti*, cit., pp. 174-175.

⁵⁵ Cfr. sent. n. 115 del 2019, avente ad oggetto una norma friulana disciplinante una maggiorazione del canone demaniale relativo alle grandi concessioni di

sibile il ricorso dello Stato per sopravvenuta carenza di interesse⁵⁶, salvando la censurata norma regionale. In tal senso, l'esigenza di assicurare nel tempo la conformità della legge regionale alla superiore fonte statale, recede rispetto all'allineamento, nel frattempo prodottosi, della legge statale alla norma regionale⁵⁷. Il giudizio si concentra sulla concreta o effettiva lesione del parametro fatto valere dall'ente ricorrente, a nulla rilevando il dato oggettivo dell'entrata in vigore della norma potenzialmente contrastante con la Costituzione e, dunque, del possibile, temporaneo contrasto della disposizione regionale con l'ordine costituzionale delle competenze.

Così, ad esempio, a fronte di una sopravvenuta modifica di una norma del testo unico dell'edilizia e, dunque di un principio fondamentale della competenza concorrente "governo del territorio", non è incostituzionale la disposizione regionale che, prima della variazione, di analogo contenuto, del parametro interposto, esonera i lavori edilizi dalla certificazione di conformità alla normativa antisismica, richiedendo solo il certificato di collaudo statico⁵⁸. Ad avviso della Corte, la competenza concorrente è contraddistinta «non da una netta separazione di materie, ma dal limite "mobile" e "variabile"», dei principi fondamentali, limite «incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive delle esigenze unitarie sottese alle varie materie, cui le Regioni devono adeguarsi»⁵⁹.

derivazione d'acqua a carico del concessionario uscente, nonostante la scadenza della concessione e nelle more della procedura di nuova assegnazione.

⁵⁶ Cfr. le sentt. nn. 17 del 2014 e 32 del 2012, aventi ad oggetto la proroga di graduatorie per l'assunzione ad impieghi regionali, in difformità rispetto all'originario termine previste dalla norma statale, poi, in virtù di una serie di proroghe, allineatosi alla normativa regionale. Va segnalato, tuttavia, che in simili casi l'inammissibilità è argomentata sulla base della constatazione della mancata applicazione, in virtù delle modifiche successivamente intervenute, del termine originale fissato dallo Stato (così sent. n. 17 del 2014). In senso analogo, un *obiter dictum* contenuto nella sent. n. 252 del 2016.

⁵⁷ Sent. n. 68 del 2018, sulla quale, in senso adesivo, A. LOLLO, *Aspetti problematici*, cit., p. 723. Per una analoga – ma più risalente – decisione, sent. n. 3 del 2006.

⁵⁸ Sent. n. 68 del 2018,

⁵⁹ Sent. n. 68 del 2018.

È dunque valorizzato l'esercizio discrezionale della competenza legislativa rispetto alla garanzia della uniformità giuridica in settori costituzionalmente sensibili (come l'ambiente, l'assetto del territorio etc.), quasi che, venendo meno l'originaria causa dell'incostituzionalità della legge regionale, venga meno anche l'interesse all'accoglimento della questione.

Non mancano, rispetto a questo orientamento, alcune oscillazioni: vi sono infatti decisioni che hanno mantenuto fermo il vecchio parametro sulla base dell'assunto secondo cui «la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione»⁶⁰, con conseguente incostituzionalità della disposizione regionale censurata. In un *obiter dictum* pronunciato in un recente giudizio su una norma regionale che esonerava alcuni interventi dall'autorizzazione paesaggistica, esonero che la difesa regionale riteneva facoltizzata da una modifica della normativa interposta, la Corte costituzionale ha affermato che «[a]nche a volere ritenere, come prospetta la difesa regionale, coincidenti le due tipologie di interventi (quella regionale e quella statale sopravvenuta), vi è da considerare che la norma regionale avrebbe prodotto, seppure per un limitato arco temporale, un abbassamento degli standard di tutela ambientale, così contravvenendo alla distribuzione costituzionale delle competenze. Ai fini della declaratoria di illegittimità costituzionale, infatti, ciò che rileva è l'intervento peggiorativo, in deroga, della Regione nell'ambito riservato all'esclusiva competenza statale in materia ambientale»⁶¹.

⁶⁰ Cfr. sent. n. 130 del 2015, con nota di A. MORELLI, *Il tempo del giudizio. L'incidenza dello ius superveniens sul parametro di legittimità costituzionale e gli spazi dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 1159 e ss., che critica l'atteggiamento oscillante della Corte costituzionale, chiamata – in tesi – a darsi regole processuali certe, capaci di soddisfare la sua vocazione giurisdizionale.

⁶¹ Sent. n. 66 del 2018.

3.1. *Ius superveniens e modifiche sopravvenute all'oggetto del giudizio. La disponibilità del giudizio tra cessazione della materia del contendere e trasferimento della questione*

Si è visto come, tra le cause che portano alla rinuncia e alla successiva estinzione, giochi un ruolo fondamentale la modifica della disposizione impugnata (l'oggetto in senso stretto del giudizio) per *ius superveniens*: fenomeno ordinario⁶² nel sindacato in via principale, tale giudizio è anzi caratterizzato da una spiccata «mobilità»⁶³ – o forse sarebbe meglio dire – da una eccezionale fluidità del suo oggetto. Come si è visto, tale dinamica è dovuta, per la legge regionale, alla contrattazione di legittimità che segue l'impugnazione cautelativa del Governo, per cui la Regione è “stimolata” a modificare l'oggetto del ricorso; più arduo è invece rinvenire le cause dell'imponente afflusso di *ius superveniens ex parte* statale, probabile conseguenza di instabilità politico-istituzionali, fattori emergenziali (si pensi agli anni della crisi economico-finanziaria⁶⁴) e successivi accordi stragiudiziali intervenuti con le stesse autonomie regionali⁶⁵.

Ove difettino le condizioni per una dichiarazione di estinzione del giudizio, la valutazione, ad opera della Corte, dell'impatto dello *ius superveniens* sull'oggetto del giudizio, in vista di una pronuncia di cessazione della materia del contendere, evidenzia una valorizzazione del principio dispositivo e, con esso, della vocazione soggettiva del giudizio in via principale.

In questa direzione vanno quelle decisioni che tendono a ritenere fungibili cessazione ed estinzione, dichiarando la cessazione qualora vi sia stata una rinuncia non accettata dalla controparte⁶⁶: se-

⁶² Cfr. F. DAL CANTO, *Il giudizio di costituzionalità promosso in via principale sull'orlo di una crisi di nervi*, in *Ricordando Alessandro Pizzorusso*, cit., p. 170.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale* (2011-2013), cit., p. 196.

⁶⁵ F. DAL CANTO, *Il giudizio di costituzionalità*, cit., p. 171.

⁶⁶ La «dichiarazione di rinuncia, pur non accettata dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga *alcun interesse* a che la questione sia decisa» [corsivo aggiunto]. Così ord. n. 225 del 2015, ma nello stesso senso sent. nn. 171 del 2019, 94 del 2018 e 75 del 2015.

condo tale prospettiva, sottolineata anche da parte della dottrina⁶⁷, entrambe le pronunce si arresterebbero a una fase precedente al merito, limitandosi a prendere atto della sopravvenuta carenza di interesse delle parti⁶⁸.

In verità, come peraltro già segnalato dalla stessa Corte agli albori della sua giurisprudenza, la pronuncia di estinzione non è del tutto sovrapponibile alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere: la prima, infatti, attiene alla fase preliminare dell'instaurazione del giudizio ed è una pronuncia di rito; la seconda riguarda l'oggetto e definisce il giudizio⁶⁹.

In tal senso, la rinuncia, quando non accompagnata da accettazione, può preludere a una cessazione, ma non si esaurisce in questa; la cessazione, infatti, presuppone sempre una valutazione dell'oggetto del giudizio, venendo dichiarata solo nel caso in cui, a fronte di uno *ius superveniens* sulla disposizione impugnata, siano soddisfatte due condizioni: a) la satisfattività della modifica intervenuta rispetto alla pretesa avanzata dal ricorrente; b) la mancata applicazione *medio tempore* della disposizioni censurate⁷⁰. Queste condizioni sono soggette a una certa oscillazione applicativa: così, per quanto attiene al carattere satisfattivo, non mancano decisioni in cui tale condizione è stata ritenuta integrata a fronte della semplice abrogazione della disposizione impugnata⁷¹. In senso analo-

⁶⁷ Cfr. E. Rossi, *Le decisioni di estinzione*, cit., p. 1625. Nel 2018 sono state 6 le pronunce di cessazione della materia del contendere; 4 nel 2017, dato che cresce fino ad arrivare a 10 nel 2016. Sul punto v. Servizio studi della Corte costituzionale (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2018. Danti quantitativi e di analisi*, 2019, p. 17.

⁶⁸ In tal senso, v. anche quanto sostenuto dal Presidente Grossi, nella sua relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2015, p. 11, ove si afferma che Il numero «cospicuo di pronunce di estinzione del giudizio o di cessazione della materia del contendere si collega alla sopravvenienza di eventi influenti sulla persistenza dell'interesse a ricorrere».

⁶⁹ Cfr. *supra*, cap. II, nonché R. CHIEPPA, *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 4390-4391.

⁷⁰ Cfr., *ex plurimis*, sent. nn. 140, 68, 38, 5 del 2018. Le pronunce che dichiarano la cessazione sono state 4 nel 2017, dato che cresce fino ad arrivare a 10 nel 2016.

⁷¹ Cfr. sentt. n. 153 del 2011, 200 del 2009, tutte cessazioni che riguardano la soppressione di disposizioni contenute in un decreto-legge. Probabilmente, in

go, in relazione alla mancata applicazione, la cessazione è sancita, di regola, quando siano le parti a portare argomenti che la confermano⁷²; in altre circostanze la mancata applicazione si presume⁷³, oppure si trae da indici oggettivi dovuti al tempo limitato di vigenza della disposizione censurata, ad esempio perché la norma è riportata in un decreto-legge poi oggetto di modifica in sede di conversione⁷⁴.

È pur vero che le valutazioni intorno a queste due condizioni consentono alla Corte un certo margine di discrezionalità, che le permette di evitare rigidi automatismi. Anzi, in alcune pronunce, è possibile osservare una diversa declinazione dei requisiti della cessazione del contendere quando ad impugnare sia il Governo. Così, ad esempio, la valutazione sulla persistenza dell'interesse soggettivo a una pronuncia sul merito si colora di venature obiettive quando si accerta che l'abrogazione della norma impugnata porta al superamento di «ogni ragione di contrasto tra le disposizioni regionali impuginate dal Governo e le norme statali» interposte⁷⁵, a testimonianza che, in queste ipotesi, la satisfattività coincide con la cessazione oggettiva del *vulnus* di costituzionalità a prescindere dalla permanenza di un interesse soggettivo in capo ai ricorrenti.

Nello stesso senso, la verifica sulla mancata applicazione sembra, in alcune occasioni, atteggiarsi diversamente a seconda che ad

queste ipotesi, la Corte assimila l'abrogazione a una mancata conversione, da cui deriva, ai sensi dell'art. 77 Cost., la perdita di efficacia sin dall'inizio della disposizione, quasi che – sulla scorta delle note tesi di C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi* (a cura di D. Nocilla), Milano, Giuffrè, 1992, pp. 226 e ss. – il decreto-legge sia atto che nasce invalido, radicalmente nullo in assenza della novazione parlamentare.

⁷² V. ad esempio, sent. n. 140 del 2018, ove la Regione resistente porta in giudizio attestazioni della Direzione generale regionale e delle amministrazioni locali che certificano la mancata applicazione. Nello stesso senso, ritenendo però di non arrivare alla cessazione, sent. n. 68 del 2018.

⁷³ Cfr. sent. n. 50 del 2017.

⁷⁴ Sent. n. 5 del 2018. Per un esito contrario, nel senso che la lunga permanenza in efficacia porta la Corte costituzionale a desumere la sua applicazione *medio tempore*, cfr. sent. n. 263 del 2016.

⁷⁵ Cfr. sent. n. 50 del 2017, ma nella stessa direzione vanno quelle pronunce che si concentrano sul tenore oggettivo della norma impugnata. Cfr. sent. n. 253 del 2016.

impugnare sia lo Stato o la Regione: nella prima ipotesi, sembrerebbe gravare sulla resistente l'onere di dimostrare la mancata applicazione della normativa impugnata (una prova negativa, dunque, dal non agevole esperimento)⁷⁶; nella seconda, invece, il rapporto è rovesciato, e la mancata applicazione si presume salvo che la Regione non dimostri il contrario⁷⁷.

In generale, lo *ius superveniens* implica sempre una valutazione di merito quando, a fronte di modifiche normative marginali, che non intacchino il significato normativo del testo censurato, la Corte costituzionale dispone il trasferimento della questione, così estendendo la questione di legittimità costituzionale alla nuova disposizione.

È una tecnica che si fonda sulla distinzione crisafulliana tra disposizione e norma, tra il «veicolo di accesso» alla Corte e il significato desunto dall'enunciato linguistico oggetto del giudizio⁷⁸: inaugurata, per la prima volta, proprio nel sindacato in via principale, a garanzia dell'impugnazione regionale per consentire il sindacato sui

⁷⁶ V. sent. n. 180 del 2019: «[n]el caso di specie non si può escludere che le disposizioni censurate abbiano avuto medio tempore applicazione [...]. L'assenza di qualsiasi indicazione da parte della Regione [...] – la quale non ha depositato memorie in prossimità dell'udienza pubblica e, in tale sede, non ha neppure fornito alcun chiarimento – induce a ritenere non provata, infatti, la mancata applicazione delle norme censurate, anche in considerazione del loro tempo di vigenza». Nello stesso senso, sent. n. 238 del 2018: [l]'assenza di qualsiasi indicazione (non essendosi costituita la Regione resistente) circa la mancata applicazione della norma censurata induce a ritenere non provato tale ultimo requisito, anche in considerazione del tempo di vigenza della norma abrogata, che è stata modificata circa un anno dopo la sua entrata in vigore». *A contrario*, cfr. sent. n. 140 del 2018, che dà atto della presentazione, ad opera della Direzione generale dell'amministrazione regionale della mancata applicazione *medio tempore* della normativa impugnata.

⁷⁷ Cfr., ad esempio, sent. n. 56 del 2019 o, più esplicitamente, sent. n. 142 del 2016: «[le] Regioni Marche e Puglia, al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione [...], ben avrebbero potuto indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione. Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata [...], e in difetto di elementi probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere».

⁷⁸ Come ebbe a dire la Corte costituzionale nel noto precedente rappresentato dalla sent. n. 84 del 1996, la Corte «giudica su norme ma pronuncia su disposizioni».

decreti-legge oggetto di conversione⁷⁹, essa è stata poi trapiantata nel giudizio in via incidentale (in origine, per garantire il controllo sui decreti-legge reiterati⁸⁰).

Nel sindacato in via principale, il trasferimento della questione è oggi esteso ad ogni ipotesi di *ius superveniens* privo di sostanziale capacità innovativa; detto istituto opera quando, nonostante la modifica o la abrogazione della disposizione impugnata, permane il primigenio significato normativo che ha indotto l'ente ricorrente ad impugnare.

Non poche, peraltro, le similitudini tra il trasferimento della questione nel giudizio di legittimità e il trasferimento del quesito referendario nel giudizio di ammissibilità del referendum, introdotto in via pretoria dal Giudice delle leggi tramite la dichiarazione di incostituzionalità della l. n. 352 del 1970, illegittima nella parte in cui non prevedeva che il referendum si potesse egualmente tenere in caso di una abrogazione dell'atto legislativo non modificativo dei «principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente» o dei «contenuti normativi essenziali dei singoli precetti»⁸¹.

Diverso però lo scopo dei due istituti: mentre il trasferimento del quesito persegue lo scopo di tutelare il corpo elettorale – rappresentato dal comitato promotore – da iniziative “di comodo” ad opera del legislatore rappresentativo, volte a frustrare questo particolare «mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare»⁸², il trasferimento della questione è richiesto dal «principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione», il quale «non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa

⁷⁹ Cfr. *supra*, cap. II. Sul punto v. anche P. GIANGASPERO, *L'applicazione del principio tempus regit actum ai giudizi pendenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V e i rapporti tra decreto legge e legge di conversione*, in *Le Regioni*, 2004, p. 199.

⁸⁰ Prima di tale decisione, il Giudice delle leggi riteneva che il venir meno della impugnata disposizione del decreto-legge non convertito, anche se riprodotta in altra successiva disposizione, comportasse la manifesta inammissibilità della questione prospettata (cfr., ad esempio, ordinanze n. 470, n. 508 e n. 509 del 1993).

⁸¹ Cfr. sent. n. 68 del 1978.

⁸² Ancora sent. n. 68 del 1978.

di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale»⁸⁵.

Non sembrano rinvenirsi impieghi “a corrente alternata” dell’istituto del “trasferimento” a seconda che ad impugnare sia lo Stato o la Regione, anche se, come spesso accade nella giurisprudenza costituzionale, esso segue una andatura oscillatoria sia rispetto ai presupposti della sua applicazione sia in relazione ai suoi effetti. Quanto al primo profilo, in alcune decisioni è stato sottolineato come il presupposto del trasferimento è la marginalità delle modifiche⁸⁴, tali da non alterare «la portata precettiva della norma impugnata»⁸⁵ o, comunque, un «contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria»⁸⁶. Il limite alla cognizione della Corte non è facilmente predeterminabile *a priori*, posto che qualsiasi modifica normativa reca un certo grado di innovatività; il trasferimento deve tuttavia escludersi qualora questo supplisca «impropriamente all’onere di impugnazione»⁸⁷.

In alcune ipotesi, il concetto di *novum* normativo è stato esteso sino ad allargare il giudizio a disposizioni radicalmente diverse da quelle impugnate ma che, pur abrogando la pregressa normativa, introducevano una disciplina sorretta dalle *medesime finalità*⁸⁸. In tali casi, il giudizio di “omogeneità” normativa muta sino a trasformarsi in qualcosa d’altro, assumendo le sembianze di una valutazione di identità teleologica sui fini perseguiti dal legislatore.

⁸⁵ Cfr. sent. n. 533 del 2002, che rappresenta la sentenza pilota rispetto a tale istituto.

⁸⁴ *Ex plurimis*, sentt. nn. 140, 98 del 2017, nn. 192 e 30 del 2012.

⁸⁵ Sent. n. 192 del 2012.

⁸⁶ Sent. n. 80 del 2017, ma nello stesso senso sent. n. 219 del 2013.

⁸⁷ Sent. n. 44 del 2018, nello stesso senso sent. n. 137 del 2018, ma la giurisprudenza è costante.

⁸⁸ Caso emblematico è rappresentato dalla sent. n. 249 del 2014. A fronte dell’impugnativa statale di una disposizione regionale che prevedeva un sostegno finanziario a programmi della società (regionale) di gestione di un aeroporto, prescrizione censurata per violazione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato, la Regione interveniva abrogando tale disposizione, e prevedendo una diversa forma di finanziamento (in particolare, ricostituendo il capitale sociale della predetta società e assegnando al socio regionale un diritto di prelazione sulle azioni non optate da parte degli altri soci). Sul punto v. D. MONEGO, *Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio ed uso distorto della legislazione*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 458 e ss.

Per quanto attiene agli effetti del trasferimento, in alcune decisioni il dispositivo di accoglimento non ha riguardato, come avrebbe dovuto, la disposizione sulla quale è stata trasferita la questione, e la cui illegittimità costituzionale è stata accertata in motivazione, ma la disposizione precedentemente vigente, con conseguente obbligo per gli operatori di estendere, per via interpretativa, alla luce della parte motiva della sentenza, la dichiarazione di illegittimità costituzionale al “nuovo” oggetto⁸⁹. Non mancano poi ipotesi in cui la Corte costituzionale, preso atto della applicazione *medio tempore* della censurata disposizione, ha dichiarato l’illegittimità anche di questa prima disposizione⁹⁰. A parere di parte della dottrina, in questo caso non si sarebbe in presenza di un trasferimento, che dovrebbe riguardare esclusivamente la nuova disposizione, ma di «estensione» della questione di legittimità costituzionale alla nuova disposizione, per cui la dichiarazione di illegittimità costituzionale sarebbe duplice, riguardando sia il primo sia il secondo enunciato normativo⁹¹.

4. *Il sindacato sulla legge statale: dallo scrutinio sulle leggi al giudizio sugli interessi*

Si è già osservato come la mancata attivazione del controllo di merito, sotto la vigenza della Costituzione del 1948, abbia portato la Corte a farsi giudice dell’interesse nazionale, “giurisdizionalizzando” una clausola che i Costituenti avevano lasciato alle valutazioni politiche del Parlamento. L’attrazione giudiziale di tale formula ha comportato l’ingresso della ponderazione tra interessi territoriali nel novero delle tecniche argomentative usate nel giudizio in via princi-

⁸⁹ Cfr., ad esempio, sentt. nn. 326 del 2010, 237 del 2009, 239 del 2006, nonché la sentenza capostipite di tale filone, la n. 533 del 2002. Riferimenti in D. MONEGO, *Ius superveniens nel giudizio in via principale fra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 644, nt. 8.

⁹⁰ Si pensi alla menzionata sent. n. 249 del 2014, ma nella stessa direzione si muove la giurisprudenza più recente (sentt. nn. 94, 80 del 2017).

⁹¹ In tal senso, v. D. MONEGO, *Ius superveniens*, cit., p. 647, F. DAL CANTO, *Il giudizio di costituzionalità*, cit., p. 178. Per un recente caso, v. sent. n. 238 del 2018.

pale alterandone, almeno in parte, l'originaria configurazione quale procedimento giurisdizionale condotto attraverso canoni logico-formali.

D'altronde, questa attività di "pesatura" degli interessi coinvolti non si è tradotta in un'attività "libera" o eccessivamente creativa, traducendosi, in fondo, in una "presunzione di non illegittimità" della legge statale: a questa spettava il compito di positivizzare l'interesse nazionale, delimitando in via preventiva la competenza regionale.

Di contro, l'interesse nazionale rappresentava il limite negativo alla legge regionale, nel senso che questa era sindacabile tutte le volte in cui avesse ecceduto la dimensione regionale degli interessi⁹².

La riforma costituzionale, come già anticipato, ha rivisto questo assetto, eliminando qualsiasi riferimento all'interesse nazionale e accogliendo, almeno sulla carta, una rigida separazione di competenze.

A fronte di tali innovazioni, la giurisprudenza si è orientata in senso fortemente creativo, nel senso di flessibilizzare il riparto di competenze alla luce degli interessi coinvolti sottesi all'intervento legislativo, anzitutto statale. Da questo punto di vista, anzi, la revisione costituzionale del Titolo V ha portato la Corte ad accentuare la propria vocazione arbitrale, assumendo le sembianze di un giudice degli interessi politico-territoriali implicati dalla legge impugnata.

A mo' di reazione a un Titolo V ridondante, eccessivamente rigido, dalla tecnica redazionale a tratti oscura, in assenza di un meccanismo volto ad assicurare la supremazia della legge statale e di una camera di compensazione degli interessi territoriali, la Corte costituzionale si è assunta il compito «non richiest[o] e non gradit[o]»⁹³ di risolvere le numerose controversie concernenti la legge statale innescate dalle rinvigorite Regioni sulla base dell'*adjudication* degli interessi coinvolti dalla regolazione statale: «[n]ei giudizi in via di azione promossi dalle Regioni l'oggetto del contendere verte sulla individuazione del titolo di competenza cui ascrivere le disposizioni

⁹² Cfr. *supra*, cap. II, par. 6.

⁹³ Come ha avuto modo di sottolineare il Presidente Zagrebelsky nell'incontro con la stampa, tenutosi a Palazzo della Consulta il 2 aprile 2004, con un'affermazione che però non risulta reperibile nel testo della sua relazione, intitolata *La giustizia costituzionale nel 2003 incontro con stampa del presidente Gustavo Zagrebelsky*, 2004: cfr. <http://www.giurcost.org/cronache/Zagrebelsky04.html>.

legislative statali censurate, nei limiti dei motivi di ricorso. [...] È, peraltro, noto che la complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni»⁹⁴.

La figura dell'interesse nazionale, eliminato dalla modifica dell'art. 127 Cost., è così riemerso, sebbene sotto rinnovate sembianze che ne hanno, almeno in parte, mutato l'essenza.

Il Giudice delle leggi non ha più fatto richiamo a detta clausola; a seguito della revisione costituzionale, questa è da ritenersi «priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale»⁹⁵. La Corte costituzionale preferisce, piuttosto, riferirsi a formule più sfumate che evocano, ad esempio, «interessi unitari» non frazionabili⁹⁶ o «esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale»⁹⁷, clausole che non sono semplici parafrasi del tramontato interesse nazionale ma che anzi rinviano a peculiari *standard* di scrutinio.

L'interesse nazionale è stato infatti frammento in figure giurisprudenziali che, pur formulate in termini non dissimili, portano a conseguenze tra loro assai diverse. Così, ad esempio, la giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali e sulla attrazione in sussidiarietà richiama la comune esigenza di tutelare interessi unitari; mentre però le prime sottendono la vecchia nozione di interesse nazionale, traducendosi in una presunzione di non contrarietà alla Costituzione della legge che tutela il valore "incorporato" nella materia, la chiamata in sussidiarietà condiziona la legittimità della disposizio-

⁹⁴ Cfr. sent. n. 278 del 2010, avente ad oggetto la legge delega sulla disciplina della localizzazione degli impianti nucleari, ma *il dictum* è ripreso anche dalla sent. n. 7 del 2016.

⁹⁵ Cfr. la assai nota sent. n. 303 del 2003, su cui *infra*.

⁹⁶ Da ultimo, tra le tante, sentt. nn. 56 del 2018, 212 del 2017.

⁹⁷ Da ultimo, sent. n. 198 del 2018.

ne statale al rispetto della leale collaborazione e alla predisposizione di forme piuttosto intense di coinvolgimento delle Regioni.

Vi sono invece meccanismi, enucleati per via giurisprudenziale, che alludono a concetti tra loro distanti ma che pure conducono ad esiti – quando non identici – largamente sovrapponibili. Così, ad esempio, l'attrazione in sussidiarietà, che consente interventi legislativi dello Stato mossi dall'esigenza di fornire una disciplina uniforme sul territorio, lambisce, quanto a *standard* di giudizio e a conseguenze sullo scrutinio della legge statale, il c.d. intreccio (o concorrenza) di competenze, che fa riferimento ad interventi statali così diversificati da coinvolgere plurimi interessi territoriali e competenze distinte, senza che alcuna attribuzione possa ritenersi prevalente. Sia la chiamata di sussidiarietà sia l'intreccio richiedono, nella giurisprudenza costituzionale, forme di coinvolgimento regionale di identica intensità, in virtù del principio di leale collaborazione, che ha assunto, a seguito della riforma, una funzione oppositiva e di riequilibrio rispetto alla disciplina posta dallo Stato.

4.1. *L'interesse nazionale redivivo? Materie trasversali e letture teologiche dei principi fondamentali. Il criterio di prevalenza*

L'interesse nazionale rivive in quelle pronunce mosse da una *ratio decidendi* basate sulla finalità complessiva dell'intervento normativo, individuata all'esito di un procedimento apertamente valutativo degli interessi coinvolti. Come la stessa Corte ha chiarito, in tali ipotesi «l'ambito materiale va ricercato attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della valutazione degli interessi [...] sottesi» alle attività disciplinate dalla legge⁹⁸. Tale approccio comporta la “smaterializzazione” di determinati titoli competenziali, ricostruiti a partire non dall'oggetto della competenza ma dal particolare fine assegnato allo Stato⁹⁹. La valorizzazione dello scopo

⁹⁸ Sent. n. 383 del 2005.

⁹⁹ Tra le prime decisioni, che confermano quanto già intuito da parte della dottrina all'indomani della riforma costituzionale (richiamata *supra*), cfr. sentt. nn. 282 del 2002 (livelli essenziali delle prestazioni), sent. n. 407 del 2002 (ambiente). Sul processo giurisprudenziale di “smaterializzazione” delle materie, volto a superare il rigido regionalismo duale prefigurato dal legislatore di revisione (e di cui la

consente di ammettere una legislazione che, pur disciplinando una molteplicità di profili, è mossa da un unitario principio ispiratore volto a perseguire la “miglior tutela” della materia-obiettivo indicata dalla Costituzione. Individuata la finalità della legge, l'indagine sulla legittimità costituzionale delle norme impugnate viene condotta alla luce della *ratio* della singola disposizione, da censurare nel caso sia eccedente o comunque incongruente rispetto alla finalità complessiva della legge¹⁰⁰.

L'inquadramento teleologico dell'atto legislativo serve, dunque, ad agganciare la legge statale impugnata a una delle materie trasversali, ma non garantisce di per sé la legittimità costituzionale di ogni singola disposizione statale. Il nesso tra queste ultime e il titolo di competenza esclusiva viene accertato attraverso uno scrutinio elastico di proporzionalità e ragionevolezza, la quale non è più solo tecnica di adeguamento della norma legislativa al caso concreto, come avviene di regola all'esito dei giudizi in via incidentale¹⁰¹, ma è anche valutazione comparativa, rispetto alla dimensione degli interessi in gioco, della adeguatezza dell'intervento trasversale dello Stato¹⁰².

I due profili (ragionevolezza/proporzionalità e adeguatezza dell'intervento) sono logicamente irrelati, ma possono emergere anche singolarmente. Così, ad esempio, in virtù della competenza residuale in materia di trasporto pubblico locale, la Regione è legittimata a censurare la disciplina del trasporto non di linea posta dallo Stato e, in particolare, dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo

“trasversalità” è solo uno dei sintomi) v. F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 79 e ss.

¹⁰⁰ V., in questo senso, sentt. nn. 198 del 2018, 212 del 2017.

¹⁰¹ In questo senso A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 387 e ss.

¹⁰² In seno critico rispetto a questa tecnica di giudizio, non solo per gli esiti anti-regionalistici ma anche per lo scarso approfondimento dei presupposti fattuali (relativi, ad esempio, alle caratteristiche dell'ambito oggetto di disciplina), potenzialmente in grado di orientare la decisione della Corte, L. CASSETTI, *Quanto contano la conoscenza e l'accertamento dei «fatti» per la corte costituzionale? Aspetti problematici del giudizio di ragionevolezza nel sindacato sulle leggi in via principale*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Atti del Convegno di Roma Facoltà di Scienze politiche Sociologia, Comunicazione 11 luglio 2011, Napoli, Jovene, pp. 284 e ss.

servizio di NCC presso le rimesse con ritorno alle stesse, ma la disposizione è ritenuta, dallo stesso Giudice delle leggi, incongrua rispetto al fine di mantenere l'assetto concorrenziale del mercato e «sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata»¹⁰³.

Peraltro, quasi a volere smorzare la compressione delle competenze regionali incise dai titoli trasversali, la Corte si premura di sostenere, in un *obiter dictum* ribadito di sovente, che «la disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente v[enga] a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrono con quella dell'ambiente»¹⁰⁴: l'intervento legislativo statale, nelle materie trasversali, fissa standard inderogabili *in pejus*, risultando pur sempre possibile che, nelle materie di propria competenza, la Regioni innalzi i livelli minimi fissati dallo Stato¹⁰⁵.

Simili affermazioni seguono però un andamento oscillante, posto che, in ambiti che richiedono una necessaria uniformità giuridica, la competenza trasversale è suscettibile di rimaterializzarsi, così evitando che la trasversalità del titolo possa surrettiziamente allargare le attribuzioni regionali e, contestualmente, frantumare gli interessi unitari sottesi alla uniforme disciplina nazionale¹⁰⁶.

Non diversamente da quanto accadeva sotto la vigenza del precedente Titolo V, simile operazione ritorna anche nei giudizi promossi dagli enti ad autonomia speciale, con riferimento alle nor-

¹⁰³ Simile prescrizione «travalica il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello [...] di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse» (sent. n. 59 del 2020).

¹⁰⁴ Così la sent. n. 212 del 2017, ma l'affermazione è costantemente ribadita a partire dalla sent. n. 407 del 2002.

¹⁰⁵ Così, ad esempio, non sono illegittime le norme regionali che, nell'esercizio della competenza del "governo del territorio", prevedono una sospensione dei procedimenti volti al rilascio di autorizzazioni al deposito di rifiuti, in considerazione della situazione particolare del territorio regionale, caratterizzata da una elevata concentrazione di siti di smaltimento, nelle more dell'approvazione di un nuovo piano regionale dei rifiuti (sent. n. 150 del 2018, similmente sent. n. 151 del 2018).

¹⁰⁶ Cfr. *infra*, cap. V, par. 5.

mative statali costituenti altrettanti limiti statutari: ad esempio, in relazione alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, la Corte costituzionale ha affermato che la qualificazione di una disposizione quale norma di riforma economico-sociale non attiene esclusivamente a «norme-principio, cioè a precetti vaghi e indeterminati, ma anche, e più in generale, a tutte le norme che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale»¹⁰⁷. I principi fondamentali di riforma, ancorché «non espressamente enunciati, poss[on]o anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone. Nel contesto di una incisiva riforma, la nozione di norma fondamentale rifugge [...] operazioni ontologiche di catalogazione, legate al grado di indeterminatezza lessicale della disposizione per accogliere, di converso, una qualificazione funzionale e teleologica, connessa al rapporto di strumentalità con la ratio complessiva della [disciplina]»¹⁰⁸.

D'altronde, la catalogazione «funzionale e teleologica», effettuata cioè a partire dagli interessi sottesi dalla disciplina, può aversi anche nelle competenze concorrenti, nella individuazione del *discrimen* tra posizione del principio fondamentale, consentita allo Stato, e disciplina di dettaglio, riservata alle Regioni. Il principio fondamentale non può avere «caratteri di rigidità e di universalità», perché il rapporto principio/dettaglio è per sua natura variabile, mutevole a seconda della ratio della disposizione, del settore e della materia incisa, sempre suscettibile di «diversi livelli di definizione che possono cambiare nel tempo»¹⁰⁹. In altri termini, la portata del principio fondamentale non si declina in astratto, sulla base di una definizione aprioristica del suo spettro applicativo, ma in concreto e caso per caso, avuto riguardo dei particolari interessi in gioco e delle peculiarità della singola materia¹¹⁰.

¹⁰⁷ Sent. n. 198 del 2018, che riprende e sviluppa alcune pronunce pregresse, in particolare, sentt. nn. 229 e n. 212 del 2017, n. 170 del 2001, n. 477 del 2000 e n. 323 del 1998, 1033 del 1988.

¹⁰⁸ Sent. n. 198 del 2018.

¹⁰⁹ Sent. n. 50 del 2005.

¹¹⁰ Cfr. sent. n. 139 del 2009, ma nello stesso senso, da ultimo, sent. n. 125 del 2017, che ha considerato principio fondamentale del «governo del territorio» la previsione di una procedura volta ad adottare, con «accordo» o «intesa» in seno alla

Emblematica, a questo proposito, la giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica che, *a fortiori* dopo l'introduzione in Costituzione dell'equilibrio di bilancio, assurge a materia trasversale ancorché testualmente annoverata tra le competenze concorrenti¹¹¹. In virtù di tale competenza, lo Stato ha assicurato una sostanziale uniformità giuridico-economica, imponendo ora pervasivi vincoli nelle scelte organizzative di rilievo finanziario¹¹², ora stretti limiti di spesa¹¹³. Entro il coordinamento della finanza pubblica sono riassunti una serie di obblighi funzionali – attinenti alla programmazione e gestione delle finanze regionali, allo stringente obbligo di copertura delle leggi di spesa¹¹⁴, al generale

Conferenza unificata, lo schema di regolamento edilizio-tipo. Sulla decisione v. la nota critica di G. DI COSIMO, *Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo*, in *Le Regioni*, 2017, p. 1109, secondo il quale la natura particolareggiata dello schema ridurrebbe, sino quasi ad eliminare, lo spazio per un intervento legislativo della Regione.

¹¹¹ Ampi riferimenti in M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica: le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 131 e ss., pp. 183 e ss. Sul punto sia consentito rinviare a C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 275, v. anche G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V. Atti del Seminario, Roma, 13 giugno 2013*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 207 e ss.

¹¹² Emblematiche le sentt. nn. 198 del 2012 e 35 del 2014, sui limiti, stabiliti dal d.l. n. 138/2011 (convertito in l. n. 148/2011) ed incidenti sulla materia statutaria, relativi al numero di assessori e consiglieri delle regioni a statuto ordinario.

¹¹³ Per giurisprudenza consolidata, «norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio». Laddove questa transitorietà venga meno, o comunque non sia giustificata la proroga di contributi regionali alla finanza pubblica, la norma è incostituzionale (sent. n. 103 del 2018). In alcuni frangenti, il coordinamento finanziario è diventato sinonimo di «contenimento» della spesa pubblica, come sostiene M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, cit., p. 108.

¹¹⁴ Capostipite di tale filone può essere considerata la sent. n. 70 del 2012, per certi versi anticipatrice della l. cost. n. 1 del 2012, commentata da G. RIVOSECCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2335 e ss.

dovere di mantenere le politiche regionali di spesa entro gli impegni finanziari concordati in sede europea¹¹⁵ – che consentono «l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale»¹¹⁶.

Le materie trasversali o la concezione teleologicamente orientata dei principi fondamentali eccedono la materia oggettivamente delimitata e rimandano a uno scrutinio volto a cogliere la dimensione unitaria dell'intervento statale, implicando una valutazione dinamica dell'interesse non frazionabile sotteso alla disciplina. Ciò nonostante, non diversamente da quanto accadeva sotto la vigenza del "vecchio" Titolo V, detta ponderazione non è sinonimo di un'attività libera, discrezionale ed eminentemente creativa della Corte, ma trova, nella scelta normativa compiuta dallo Stato, guida e misura dell'attività interpretativa. Il bilanciamento si traduce, dunque, in una presunzione di prevalenza della competenza statale sulle competenze regionali, positivizzando in formule normative gli interessi non frazionabili.

Non è un caso che la giurisprudenza sulle materie trasversali è strettamente connessa all'utilizzo del criterio di prevalenza: ciò che conta è «lo scopo fondamentale della legge (o dell'insieme di disposizioni), perché, una volta identificata la materia "prevalente", in essa restano attratte anche le eventuali norme di contorno. Accertata la competenza legislativa "prevalente", essa diviene "piena"», escludendo in radice qualsiasi titolo di intervento Regionale¹¹⁷. In altri termini, materie trasversali ed estensione teleologica dei principi fondamentali costituiscono «la riedizione postriforma dell'interesse nazionale, che consente alla Corte di affermare la piena competenza dello Stato senza troppo indugiare in argomentazioni o in valutazio-

¹¹⁵ Sul rapporto tra art. 81 Cost. e l'irrigidimento europeo (soprattutto *ex ante*, c.d. braccio prevenivo) dei vincoli di bilancio v. T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 51 e ss., nonché, se si vuole, C. CARUSO, *La giustiziabilità*, cit., pp. 269 e ss.

¹¹⁶ Così G. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 565.

¹¹⁷ F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1208.

ni attorno all'opportunità di predisporre [...] tutele che garantiscano, se non le attribuzioni, almeno il ruolo delle Regioni»¹¹⁸.

È evidente, infatti, che tali operazioni ermeneutiche lascino pochi spazi alle competenze regionali, svalutando la clausola di residualità di cui all'art. 117, comma quarto, Cost. o, nel caso delle competenze concorrenti, l'intervento di dettaglio ad opera della Regione. In effetti, se al florilegio delle competenze statali¹¹⁹ si aggiunge la lettura finalistica di parte delle competenze esclusive e dei principi fondamentali delle competenze concorrenti, le attribuzioni regionali tendono ad essere ridotte a semplici risultanti dell'estensione dei poteri legislativi esercitati dal centro¹²⁰.

4.2. *La (resistibile?) ascesa della leale collaborazione tra attrazione in sussidiarietà e intrecci "inestricabili". Le incertezze su tempi, modi e luoghi della sua declinazione*

Se le materie trasversali e la lettura finalistica dei principi fondamentali veicolano, nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema e sotto mentite spoglie, l'interesse nazionale, non altrettanto può dirsi per l'attrazione in sussidiarietà e per l'applicazione giurisprudenziale dell'omonimo principio. Questo, infatti, da strumento di allocazione delle funzioni amministrative, assurge a criterio di attrazione delle corrispondenti competenze legislative, garantendo al regime di ripartizione un elemento di flessibilità che consente allo Stato di avocare la funzione legislativa anche laddove siano coinvolte competenze regionali¹²¹.

¹¹⁸ Ivi, pp. 1210-1211.

¹¹⁹ Così, nel tentativo di puntualizzare le competenze statali, la riforma ha assegnato allo Stato oltre 50 materie, alle quali vanno aggiunte le venti competenze concorrenti. Sul punto S. CALZOLAIO, *Il cammino*, cit., 158.

¹²⁰ Su tale aspetto, criticamente, G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., III, Torino, 2008, p. 485, S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 341 e ss.

¹²¹ Nella teorizzazione compiuta dalla sent. n. 303 del 2003, avente ad oggetto la c.d. legge "obiettivo" sulle grandi opere, l'attrazione in sussidiarietà avrebbe dovuto riguardare le competenze concorrenti; solo in un secondo momento è stata poi estesa alle competenze residuali (cfr. l'*obiter* contenuto nella sent. n. 6 del 2004 e poi, chiaramente sent. n. 242 del 2005). Nel caso risolto dalla sent. n. 303

La Corte costituzionale ha così avuto modo di affermare come, anche nel rinnovato Titolo V, non sia possibile «svalutare oltremisura istanze unitarie», necessarie anche «in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale». In particolare, è allo Stato che spetta il compito «unificante» di servire interessi non frazionabili: «il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale». Solo la legge statale può «attendere a un compito siffatto»¹²².

Tale constatazione non porta, tuttavia, a rivalutare l'interesse nazionale, «la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost.»¹²³.

L'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa, infatti, rimanda a una procedura «consensuale», capace di giustificare una deroga al formale riparto di competenze solo se «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»¹²⁴.

del 2003, come noto, le regioni ricorrenti, hanno sostenuto l'illegittima compressione della competenza residuale in materia di "lavori pubblici", che invece, ad avviso della Corte, non integra «una vera e propria materia, ma si [qualifica] a seconda dell'oggetto al quale [afferisce]e pertanto [può] essere ascritt[a] di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti». Tra i diversi commenti della importante pronuncia v. A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 818 e ss., A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 578 e ss., L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, pp. 587 e ss.

¹²² Tale aspetto della decisione è sottolineato da S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà*, cit., p. 579.

¹²³ Sent. n. 303 del 2003.

¹²⁴ *Ibidem*.

È, dunque, il coinvolgimento regionale ad ammettere una diversa modulazione delle competenze assegnate dalla Costituzione: in questo modo, il principio cooperativo, diversamente da quanto accaduto con il previgente Titolo V, quando si concretizzava essenzialmente nelle forme verticali di indirizzo e coordinamento predisposte dallo Stato¹²⁵, e salvo il rilievo “bilaterale” assunto negli anni '90¹²⁶, prelude a forme di cooperazione orizzontale e a una declinazione paritaria dei rapporti tra Stato e Regione, agevolando la conversione di un assetto regionale rigido e duale in un sistema flessibile e, appunto, cooperativo¹²⁷.

La leale collaborazione diviene, allora, la chiave di volta per risolvere il conflitto tra i livelli di governo: non solo nei casi in cui lo Stato attragga in sussidiarietà ma anche qualora vi siano interventi disposti dal centro che non sia possibile ricondurre, in via prevalente, a competenze statali.

La leale collaborazione è, infatti, una sorta di asso “pigliatutto” da calare tutte le volte in cui vi sia una «concorrenza di competenze»¹²⁸ o un «intreccio inestricabile»: «[i]n ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze», non è possibile ricorrere al criterio della prevalenza, «applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra»¹²⁹; in queste ipotesi, «non è «costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale,

¹²⁵ V., sul punto, R. BIFULCO, *La cooperazione nello stato costituzionale composto*, Padova, CEDAM, 1995, pp. 192 e ss., C. BOLOGNA, *Stato federale e “national interest”*, *Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, Bononia University Press, 2010, p. 34. Nell'esperienza tedesca, invece, la *Bundestreue* non ha risolto le interferenze di competenze sulla stessa materia, ma solo le modalità di esercizio della medesima competenza secondo un generale criterio di ragionevolezza. Sul punto v. R. BIFULCO, *La cooperazione*, cit., p. 106. Sulle differenze tra leale collaborazione e *Bundestreue* cfr. A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 75 e ss.

¹²⁶ V. supra, cap. II, par. IV.

¹²⁷ S. BARTOLE, *Collaborazione*, cit., pp. 582-583.

¹²⁸ Sent. n. 7 del 2016, sul necessario coinvolgimento della Regione nei contratti di programma da stipulare tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale.

¹²⁹ Cfr. sent. n. 79 del 2019, che richiede che il d.m. relativo alla fissazione dei criteri, delle modalità e delle procedure per l'attuazione degli interventi volti alla creazione e al consolidamento dei “distretti del cibo” sia emanato a seguito di intesa in Conferenza Stato-Regioni.

purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie»¹³⁰. Dietro al riferimento alle competenze regionali inestricabilmente intrecciate si cela, in realtà, un giudizio sugli interessi implicati dal legislatore statale: laddove, infatti, la legge dello Stato incida su interessi territorialmente situati, è necessario coinvolgere il soggetto istituzionalmente predisposto alla loro cura.

La leale collaborazione svolge, dunque, una funzione difensiva delle competenze regionali: nella chiamata in sussidiarietà funge da contrappeso “oppositivo” alla disciplina dello Stato che, per perseguire interessi unitari, interviene *anche nell'ambito di competenze regionali*. Nell'intreccio di competenze, invece, la funzione difensiva è *in re ipsa*, posto che simile *topos* giurisprudenziale richiede un adeguato coinvolgimento delle Regioni tutte le volte in cui non sia possibile ascrivere, in via prevalente, un determinato intervento alla competenza dello Stato.

Diversi nei presupposti teorici, attrazione in sussidiarietà e intreccio di competenze portano però a esiti concreti pressoché identici, postulando, da parte dello Stato, la necessaria predisposizione di strumenti cooperativi¹³¹. Così, ad esempio, l'istituzione statale di appositi fondi per il finanziamento di interventi che interessano anche competenze regionali integrano ora una attrazione in sussidiarietà ora un intreccio di competenza, ma la conseguenza concreta non cambia: la legge statale deve predisporre adeguate misure di coinvolgimento delle Regioni sui relativi criteri di utilizzo¹³².

¹³⁰ Sent. n. 1 del 2016, che ha rigettato l'impugnazione, promossa dalla Provincia autonoma, avverso la disciplina legislativa dei *condhotel*, nella parte in cui subordinava l'adozione di un decreto ministeriale alla previa intesa in Conferenza unificata.

¹³¹ Se si guarda alla funzione di garanzia delle competenze regionali che ha svolto il principio cooperativo a seguito della riforma del Titolo V, si comprende perché questo operi come principio giustiziabile solo nei confronti della legge statale, e non nei confronti delle leggi delle Regioni. Non è un caso che le disposizioni regionali che vietavano l'installazione di impianti nucleari sul territorio regionale, salva la previa intesa con lo Stato, sono state dichiarate illegittime per violazione delle competenze statali (esclusive e concorrenti), e non in virtù del principio cooperativo. Cfr. sentt. nn. 54 del 2012, 331 del 2010 (in senso simile v. anche sentenze nn. 274 del 2006, 62 del 2005, rispetto a divieti “assoluti” di utilizzo del territorio regionale a prescindere dall'intesa).

¹³² Così, ad esempio, nella sent. n. 56 del 2019, relativa alle opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubblici, o nella sent. n. 71 del 2018, concernente il Fondo nazionale per la rievocazione storica, viene richiamato l'intreccio delle competenze (nella prima decisione, in verità, si fa riferimento impropriamente

L'origine essenzialmente pretoria della leale collaborazione comporta conseguenze non irrilevanti sulla sua concreta declinazione. Notevoli sono, in effetti, le oscillazioni cui detto principio è andato incontro rispetto al *momento* della sua opponibilità alla funzione legislativa (e cioè se le procedure concertative debbano collocarsi a monte o a valle dell'esercizio della funzione legislativa), al *tipo* di procedura concertativa da predisporre e all'intensità del coinvolgimento delle autonomie (parere, intesa "debole", intesa "forte"), al *luogo* deputato allo svolgimento della concertazione (conferenza Stato-Regioni, conferenza unificata Stato, Regioni, autonomie locali¹³³, intesa con la singola Regione).

La riforma del Titolo V segna, quindi, un salto qualitativo del principio di leale collaborazione, il quale non solo diventa pienamente giustiziabile, così confermando le tecniche decisorie già conosciute sul finire dello scorso secolo¹³⁴, ma porta il Giudice delle leggi ad adottare una serie di strumenti cooperativi a intensità variabile e quindi a riscrivere, in maniera ancora più incisiva rispetto al passato, i testi legislativi statali¹³⁵.

Con riferimento al "momento" della concertazione, la sentenza n. 303 del 2003 non ha chiarito se la procedura concertativa fosse da prevedere "a monte" dell'esercizio della funzione legislativa che attrae la competenza e organizza la relativa funzione amministrativa o "a valle" della disciplina, nella fase attuativa della legge¹³⁶. In una decisione immediatamente successiva, il Giudice delle leggi ha espressamente specificato che l'accordo (sotto forma di intesa)

alla concorrenza delle competenze). Nella sent. n. 74 del 2018, a fronte di un fondo plurisetoriale destinato a essere ripartito tra i ministeri in base ai programmi da essi presentati, è la chiamata in sussidiarietà che conduce alla incostituzionalità di una legge che non prevedeva un'intesa con gli enti territoriali sui decreti del Presidente del Consiglio che finanziavano settori di competenza regionale.

¹³³ Entrambe disciplinate dal d.lgs. n. 281 del 1997, rispettivamente dagli artt. 2 e ss., 8 e ss.

¹³⁴ *Supra*, cap. II., par. 4.

¹³⁵ In questo senso, v. R. CHERCHI, I. RUGGIU, «Effettività» e «seguito» della giurisprudenza costituzionale, cit., p. 368.

¹³⁶ Così la sent. n. 303 del 2003: «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

con gli enti territoriali non deve necessariamente precedere l'adozione dell'atto legislativo, il quale «deve risultare adottat[o] a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»¹³⁷. Le decisioni seguenti hanno invece – e in misura ancora più marcata – escluso l'applicabilità del principio cooperativo a monte dell'esercizio della funzione legislativa¹³⁸.

La sentenza n. 251 del 2016 si discosta da tali precedenti, arrivando a dichiarare illegittima la legge delega di riforma della p.a. per non aver subordinato l'adozione dei decreti legislativi alla previa intesa con gli enti territoriali, in virtù dell'inestricabile intreccio di competenze¹³⁹. In mancanza della «trasformazione delle istituzioni parlamentari, e più in generale, dei procedimenti legislativi», e «là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa». Tale decisione, oggetto di discussione in dottrina¹⁴⁰, è stata rintuzzata dalla giurisprudenza

¹³⁷ Sent. n. 6 del 2004. Sottolinea tale aspetto R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2017, p. 2

¹³⁸ Cfr., *ex plurimis*, sentt. nn. 43 del 2016, 250 del 2015, 63 del 2013, 79 del 2011, 112, 100 del 2010, 298, 247, 225, 107, 12 del 2009, 401, 98 del 2007, 181 del 2006, 272 del 2005, 196 del 2004, 437 del 2001).

¹³⁹ La l. n. 124 del 2015 ha dettato principi e criteri direttivi in materia di dirigenza pubblica, di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, di partecipazione azionaria delle p.a. e di disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale. Detta legge è stata dichiarata illegittima per non avere sottoposto a intesa, con gli enti territoriali interessati, i decreti delegati (intesa in Conferenza Stato-Regioni nelle prime due ipotesi, in Conferenza unificata nelle due restanti). In mancanza della «trasformazione delle istituzioni parlamentari, e più in generale, dei procedimenti legislativi», e «là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa».

¹⁴⁰ Cfr. tra i critici, con varietà di sfumature, A. AMBROSI, «Concorrenza di competenze» e intervento delle Regioni nel procedimento di formazione del decreto legislativo, in *Le Regioni*, 2017, pp. 542 e ss., G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionegiustizia.it, J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, cambia la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 705 e ss., G. RIVOCSECHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene «imposta» nella delegazione*

costituzionale successiva, sia con riguardo ad analoghe ipotesi coinvolgenti la funzione legislativa delegata¹⁴¹, sia in relazione alla decretazione di urgenza¹⁴², e più in generale, al procedimento legislativo di produzione della normativa primaria¹⁴³.

L'applicazione giurisprudenziale della leale collaborazione non ha, dunque, esiti univoci: basti pensare alle incertezze legate al *tipo* di accordo che lo Stato deve prevedere in caso di attrazione in sussi-

legislativa, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 125 e ss., G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2226 e ss., A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 10, 2017. Problematicamente cfr. G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra stato e regioni*, in *Foro it.*, I, 2017, c. 473 e ss. In senso sostanzialmente adesivo v. E. BALBONI, *La corte richiede e tutela la leale collaborazione tra stato e regioni... e l'intendenza seguirà*, S. AGOSTA, *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, entrambi in *Quad. cost.*, 2017, rispettivamente pp. 122 e ss., pp. 119 e ss., M. GORLANI, *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2236 e ss.

¹⁴¹ Cfr. sent. n. 261 del 2017, che ha dichiarato non fondata la questione sul decreto legislativo di riordino delle camere di commercio, adottato in assenza di una previa intesa con le Regioni sullo schema di decreto (censura promossa nonostante il previo parere – in luogo dell'intesa – proveniente dalla Conferenza Stato-Regioni fosse previsto dalla legge delega, non autonomamente censurata). Ad avviso della Corte, l'eventuale violazione del principio di leale collaborazione avrebbe dovuto essere fatto valere nei confronti della legge di delega, quando, come nel caso di specie, questa abbia «un tasso di specificità e concretezza tale da comportare una lesione dell'interesse della Regione». A ragionare diversamente, non solo si arriverebbe a una «palese, inammissibile, elusione del termine perentorio di sessanta giorni stabilito dall'art. 127, secondo comma, Cost.», ma anche a rendere giustiziabile un comportamento inesigibile dal Governo, attenuatosi ai principi e criteri direttivi posti dalla delega. La stessa sentenza recupera però "a valle" il momento concertativo, dichiarando illegittimo il decreto legislativo per non aver previsto l'intesa sul decreto ministeriale d'attuazione.

¹⁴² Cfr. sent. n. 260 del 2016, nonché, da ultimo, sent. n. 194 del 2019: con riferimento al d.l. n. 113 del 2018 (c.d. decreto sicurezza) la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire «che la natura e le caratteristiche» di tale tipo di fonte «escludono in radice la possibilità di prevedere forme di consultazione delle Regioni nell'ambito della decretazione d'urgenza».

¹⁴³ Cfr. sent. nn. 192, 237 del 2017 e 44 del 2018. Nella sent. n. 237 del 2017, peraltro, la Corte non ha solo espressamente circoscritto la sent. n. 251 del 2016 al rapporto tra legge delega e decreto legislativo, ma ha evocato, tra le righe, l'argomento crisafulliano del *numerus clausus* delle fonti primarie per escludere l'opponibilità del previo obbligo concertativo alla legge statale.

diarietà o di intreccio delle competenze. Escluso che in queste ipotesi il coinvolgimento possa tradursi in un semplice parere, la giurisprudenza costituzionale ha indugiato, per lungo tempo, sulla distinzione tra intese “forti” e intese “deboli”, a seconda che l'accordo potesse assurgere o meno a condizione di blocco della procedura. A fronte delle ambiguità della sentenza n. 303 del 2003, alcune sentenze immediatamente successive hanno avallato un sostanziale potere di co-decisione tra Stato e Regioni, intendendo il mancato raggiungimento dell'intesa alla stregua di un «ostacolo insuperabile alla prosecuzione del procedimento»¹⁴⁴; successivamente, a partire dalla sentenza n. 121 del 2010, la Corte ha attenuato il *dictum*, richiamando la necessità di superare «eventuali situazioni di stallo» attraverso la previsione di idonee procedure» dirette a superare i contrasti¹⁴⁵. L'obbligo di raggiungere l'intesa diviene, dunque, un'obbligazione di mezzi, non di risultato, nel senso che lo Stato deve predisporre «meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione», senza tuttavia essere vincolato ad ottenere l'assenso degli enti territoriali¹⁴⁶.

Le oscillazioni giurisprudenziali non riguardano solo il momento procedimentale cui l'intesa deve accedere o la “forza” dell'accordo, ma interessano anche il novero dei soggetti da includere nella procedura, da allargare anche agli enti locali se le funzioni amministrative in questione o gli interessi coinvolti lo richiedono. Qualora questi ultimi «non riguard[i]no una singola Regione o Provincia autonoma [...], ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autono-

¹⁴⁴ Cfr. sent. n. 6 del 2004, che, in riferimento all'autorizzazione ministeriale di singoli impianti energetici da installare sul territorio regionale. Nello stesso senso sent. n. 383 del 2005.

¹⁴⁵ La sent. n. 121 del 2010, confermata dalle successive sentt. nn. 33, 165 del 2011 e 179 del 2012, ha avuto ad oggetto la predisposizione, ad opera dello Stato, di un piano nazionale di edilizia abitativa.

¹⁴⁶ Sent. n. 1 del 2016. Più recentemente, in senso simile, sent. nn. 161 del 2019, 261 del 2017. In dottrina, sul punto, M. Massa, *Il potere federativo delle autonomie territoriali*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 426 e ss., G. RIVOSECCI, *Sulla riorganizzazione*, cit., p. 127, F. COVINO, *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 76, A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 2016, p. 21.

mie, inclusi gli enti locali», è «adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata: istituto, questo, utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l'integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti regionali, provinciali e locali coinvolti».

Quando, invece, ad essere interessato alla realizzazione di un'opera (ad esempio, infrastrutturale) è il particolare territorio regionale, l'intesa deve essere raggiunta con la singola Regione¹⁴⁷; peraltro, forse anche per la difficoltà di individuare la sede più adeguata di concertazione, in alcuni casi il Giudice delle leggi omette di specificarlo, rimettendosi alla discrezionalità degli enti territoriali coinvolti¹⁴⁸.

È, quindi, la singola disciplina oggetto del giudizio, decifrabile a discrezione della Corte, a richiedere il coinvolgimento ora della Conferenza Stato-Regioni, ora della Conferenza unificata, ora della singola Regione.

La leale collaborazione, quindi, pur riconoscendo la possibilità per lo Stato di intervenire nelle materie di competenze regionale, subordina tale intervento all'adeguato coinvolgimento degli enti territoriali. In tal senso, chiamate in sussidiarietà e intrecci inestricabili non sono altro che «clausol[e] di flessibilità»¹⁴⁹ che avallano un confronto dinamico tra i diversi livelli di governo, tentando di assicurare, nel nome dell'integrazione politico-territoriale dell'ordinamento, l'interconnessione delle rispettive attribuzioni¹⁵⁰.

¹⁴⁷ V., ad esempio, sent. n. 7 del 2016, sul progetto concernente la realizzazione della tratta ferroviaria Napoli-Bari. Nella stessa sentenza, tuttavia, la Corte si limita a richiedere il parere della Regione sui contratti di programma da stipulare tra l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile (ENAC) e i gestori degli aeroporti di interesse nazionale (nonostante la concorrenza di competenze).

¹⁴⁸ Cfr., ad esempio, la sent. n. 78 del 2018, che ha dichiarato illegittima la previsione legislativa di adozione del Piano strategico nazionale della mobilità sostenibile (PUMS) per non aver previsto alcuna forma di coinvolgimento decisionale delle Regioni. Successivamente, la sent. n. 74 del 2019 ha di fatto specificato la portata della pronuncia, dichiarando illegittima la norma che prevedeva l'adozione del decreto interministeriale concernente le modalità di utilizzo dei relativi fondi in assenza dell'intesa in Conferenza unificata.

¹⁴⁹ Così S. STAIANO, *Art. 5*, cit., p. 100, con riferimento alla attrazione in sussidiarietà.

¹⁵⁰ Così G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionali e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, p. 188.

Anche quando la leale collaborazione non sia esplicitamente evocata, a una logica cooperativa si ispirano quei giudizi, aventi ad oggetto leggi statali, che si chiudono con una interpretativa di rigetto¹⁵¹, magari pronunciata a seguito di questioni ipotetiche o presentate in via cautelativa¹⁵². Il rispetto del *decisum* viene assicurato attraverso il meccanismo della “doppia pronuncia”, tramite cioè l’annullamento, nell’ambito del conflitto intersoggettivo, dell’atto non rispettoso dell’interpretazione formulata nel giudizio in via principale¹⁵³. Soprattutto quanto riguarda la legge statale, l’interpretativa di rigetto può servire a estrapolare un preciso significato normativo tra quelli astrattamente desumibili dall’enunciato, indicando alle pubbliche amministrazioni le prassi esecutive da seguire ed allargando gli spazi di manovra utili all’autonomia regionale¹⁵⁴.

¹⁵¹ Di norma – ma non sempre – con un esplicito rinvio, nel *Considerato* o nel dispositivo, alla parte motiva (“nei sensi di cui in motivazione”).

¹⁵² Col solo limite, già formulato nella pregressa giurisprudenza, delle interpretazioni implausibili o «irragionevolmente scollegate» rispetto al tenore letterale della disposizione, così da fare apparire la questione pretestuosa o «del tutto astratta». *Ex multis*, sent. n. 73 del 2018.

¹⁵³ Tra le tante coppie di “doppia pronuncia”, cfr. sentt. nn. 230 del 2017 e 110 del 2016, (vicenda che però si conclude con il rigetto del ricorso e con la conferma della coerenza dell’atto statale rispetto all’interpretazione adottata nella precedente sentenza dalla Corte). Ovvio che, tramite il meccanismo della doppia pronuncia, il Giudice delle leggi può garantire l’effettività anche delle proprie pronunce di accoglimento (cfr. sentt. 198, 170 del 2017).

¹⁵⁴ Emblematica, in tal senso, la sent. n. 247 del 2017, che ha avuto ad oggetto la modifica della legge di contabilità n. 243 del 2012, relativa alle voci del bilancio regionale da considerare ai fini dell’equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica (art. 1, comma 1, lettera *b*, della legge n. 164 del 2016). Censurando l’abuso della «tecnicità contabile», e cioè l’utilizzo ambiguo delle formule contabili ad opera dello Stato, la Corte ha chiarito che l’avanzo di amministrazione resta nella disponibilità regionale, posto che la Regione non deve necessariamente destinarlo all’incremento degli spazi finanziari regionali *ex art.* 10, l. n. 243 del 2012. Discorso simile per il fondo pluriennale vincolato, strumento utile a reimputare su esercizi successivi spese già impegnate ma non ancora giunte a scadenza, che una interpretazione costituzionalmente inammissibile della disposizione statale poteva far ritenere congelato a partire dal 2017, con conseguente obbligo di rifinanziare con nuove entrate spese già programmate (e coperte). Sulla decisione, poi confermata dalla sent. n. 94 del 2018 e 101 del 2018 (che ha dichiarato illegittima la legge di bilancio 2017 che, a partire dal 2020, non prevedeva l’impiego dell’avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato per la determinazione dell’equilibrio del bilancio di competenza), v. L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell’autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l’equilibrio di bilancio*

L'applicazione giurisprudenziale del principio cooperativo amplifica la vocazione arbitrale della Corte, che giudica le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali valorizzando il sistema delle conferenze, ritenute, per antica giurisprudenza, soggetti della «comunità nazionale», non inquadrabili né nello Stato-persona né nell'ordinamento regionale¹⁵⁵.

Simili giudizi si concludono con decisioni di una certa creatività, influenzate dalla “logica del caso” e difficilmente riconducibili a protocolli di giudizio stabili, prevedibili *a priori*. Peraltro, la valorizzazione della concertazione contribuisce non solo a postergare l'interesse nazionale, almeno per come concepito prima della riforma del Titolo V, ma conduce a una certa frammentazione della ripartizione costituzionale delle competenze a scapito della certezza dei rapporti di governo.

L'interesse nazionale viene, infatti, dissolto nella leale collaborazione, sulla base della presunzione che considera gli interessi unitari meglio serviti dal più ampio coinvolgimento degli enti territoriali; le competenze, invece, cessano di avere confini netti, con una sostanziale equiparazione, in relazione ad alcune scelte nevralgiche per gli interessi del Paese, delle attribuzioni statali e regionali. La leale collaborazione diviene metafora di un conflitto di competenze irrisolto, spostando l'accento dalla titolarità alle modalità (concertate) di esercizio delle stesse. L'utilizzo di tecniche di giudizio altamente creative e flessibili e l'oscillazione casistica sia per quanto attiene al tipo di accordo sia per quanto attiene alla collocazione temporale e ai luoghi di svolgimento delle procedure cooperative, frammentano il processo di integrazione territoriale in una serie, non sempre coordinata, di casi giurisprudenziali.

non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi, in *Rivista AIC*, 1, 2018, G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 2579 e ss. L'interpretativa di rigetto può anche avere esiti “municipalistici”, comprimendo, di fatto, l'autonomia della Regione. In tale direzione pare possa andare la sent. n. 247 del 2017, laddove afferma che gli enti locali hanno «la mera facoltà – e non l'obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l'intero avanzo», così lasciando alla mercé degli enti locali la possibilità di creare spazi finanziari per realizzare spese di investimento (sent. n. 247 del 2017).

¹⁵⁵ Cfr. sent. n. 116 del 1994.

5. *Le autonomie speciali a Corte. Un regolamento di competenza a regime specifico?*

La propensione a configurare il giudizio in via principale alla stregua di un conflitto inter-legislativo, sede della delimitazione delle competenze e procedimento di compensazione delle aspettative territoriali, emerge anche dalla particolare struttura che assume tale sindacato nei procedimenti che coinvolgono gli enti ad autonomia speciale. A seguito della riforma costituzionale, la Corte costituzionale ha di fatto ritagliato un sub-procedimento per tali soggetti, in modo da riflettere, nel giudizio costituzionale, la loro posizione di specialità. Pur non trattandosi di un indirizzo granitico, nel senso che non mancano decisioni “assimilazioniste”, volte cioè a parificare la posizione, anche processuale, delle Regioni speciali a quella delle Regioni ordinarie, è comunque possibile riscontrare una certa tendenza in questa direzione.

Il particolare trattamento, anche processuale, che la Corte riserva agli enti ad autonomia speciale origina dalla clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001¹⁵⁶. Simile disposizione ha posto, sin dall'inizio, due enigmi interpretativi: in primo luogo, gli interrogativi hanno riguardato l'estensione della clausola, se cioè questa implicasse una *sommatoria* (per cui, alle forme di autonomie già attribuite dagli statuti speciali, si sarebbe dovuto sommare le nuove – e più ampie – forme di autonomia previsti dal nuovo Titolo V) o una *sostituzione* dei regimi, con conseguente equiparazione di Regioni speciali e Province autonome alle Regioni ordinarie nei meccanismi procedurali e nelle competenze concorrenti e residuali¹⁵⁷. In seconda battuta, in caso di opzione per il primo corno del dilemma, era da chiarire se la tesi della sommatoria implicasse un «principio di non frammentazione», in virtù del quale la

¹⁵⁶ Così recita la norma: «[s]ino 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».

¹⁵⁷ Ha prospettato tale alternativa, nell'immediatezza della riforma costituzionale, G. DI COSIMO, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Ist. fed.*, 2002, p. 356.

forma di autonomia più ampia sarebbe dovuta essere applicata nella sua totalità, comprensiva anche dei relativi limiti (statutari o costituzionali, a seconda del verso della comparazione)¹⁵⁸, o se invece le disposizioni costituzionali fossero frazionabili, rendendole applicabili solo nelle parti che conferiscono maggiore autonomia¹⁵⁹.

Negli anni immediatamente successivi alla riforma costituzionale, la giurisprudenza ha ritenuto che la clausola di maggior favore aggiungesse forme di autonomie più ampie, così ammettendo una sorta di «doppia enumerazione»¹⁶⁰ delle competenze, in modo da salvaguardare l'art. 116, primo comma, Cost. e la posizione di specialità, altrimenti destinata a dissolversi nel regime autonomistico ordinario¹⁶¹. L'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001 impone quindi di tenere in considerazione le competenze indicate dagli statuti, salvo le forme più ampie derivanti dalle nuove competenze, non previste dalle disposizioni statutarie e attribuite alle Regioni dai commi terzo e quarto dell'art. 117. La stessa Corte ha poi escluso che sia possibile frazionare la singola competenza: la valutazione cui rimanda l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, deve essere comprensiva anche dei limiti, nel senso che le «forme di autonomia» sono da considerare «in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione»¹⁶².

¹⁵⁸ Così S. PARISI, *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 2011, p. 826, ma in questo senso già A. AMBROSI, *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, p. 827, nello stesso senso A. RUGGERI, *Potestà legislativa primaria e potestà «residuale» a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *Giur. it.*, 2003, p. 1531. Di principio di «unitarietà degli istituti», scrive invece S. PAJNO, *L'«adeguamento automatico» degli statuti speciali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto, Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Milano, Giuffrè, 2010, p. 184.

¹⁵⁹ Così C. PADULA, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto tra «sistemi»*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 686-687.

¹⁶⁰ Così S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 159.

¹⁶¹ In questo senso S. MANGIAMELLI, *L'autonomia regionale*, *ibidem*, G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, p. 1124.

¹⁶² Cfr. sentt. nn. 103, 274 del 2003, nello stesso senso 145 del 2005, 383 del 2005, 370 del 2006. Peraltro, tale decisione, commentata criticamente da A. RUGGERI, *La Corte, la clausola di «maggior favore» e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006, nell'escludere che gli enti ad autonomia

In tal senso, la competenza esclusiva statale può essere applicata «solo laddove non entrino in gioco le competenze riconosciute dalla normativa statutaria agli enti ad autonomia differenziata»: in questa ipotesi, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia», comprensivo delle competenze proprie e dei relativi limiti¹⁶³. Da ciò consegue che, laddove siano lese le attribuzioni degli enti ad autonomia speciale e la questione non sia fondata con riferimento alle competenze delle Regioni ordinarie, l'accoglimento delle censure conduce a una “manipolativa di salvaguardia”, e cioè alla introduzione di una clausola che escluda la diretta applicabilità della norma agli enti ad autonomia speciale o consenta a Regioni speciali e Province autonome di adeguarsi alla legge censurata in conformità con (e dunque salvaguardando) le rispettive norme statutarie¹⁶⁴.

L'orientamento relativo alla “doppia enumerazione” ha avuto un andamento ondivago, come spesso accade nella giurisprudenza costituzionale: non sono mancati casi in cui, di fronte alla competenza esclusiva vantata dallo Stato, la Corte ha lasciato cadere la doppia enumerazione, applicando *sic et simpliciter* l'attribuzione statale perché non prevista dagli statuti speciali¹⁶⁵. In questi casi, l'approccio ermeneutico è ribaltato: invece di verificare se l'oggetto legislativo sottoposto all'attenzione della Corte rientri in una delle competenze statuarie e, solo in caso di esito negativo dello scrutinio, ricondurre la legge impugnata a una delle materie indicate dal secondo comma dell'art. 117 Cost., la premessa maggiore della sussunzione è offerta dalla competenza esclusiva statale, lasciando inoperante l'attribuzione statutaria. Tale ragionamento vale anche per i «meccanismi di garanzia» connessi alla ripartizione delle attribuzioni, come il meccanismo di controllo delle leggi regionali e il potere sostitutivo: quest'ultimo fa «sistema con le norme costituzionali di allocazione

speciale siano tenuti a istituire, per statuto, il Consiglio delle autonomie locali, ha affermato che il giudizio di comparazione deve avere grandezze omogenee, non potendo coinvolgere forme di autonomia diverse da quella regionale.

¹⁶³ Sent. n. 212 del 2017, ma nello stesso senso sentt. nn. 198 del 2018, 229 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002.

¹⁶⁴ *Ex plurimis*, sentt. nn. 198 del 2018, 212 del 2017, 207 del 2014, 301, 274 del 2013, 145 del 2005.

¹⁶⁵ Cfr. sentt. n. 147 del 2019, n. 67 del 2010, 151 del 2011.

delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della “clausola di favore”, nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti». I principi desumibili dall'art. 120 Cost. sono applicabili anche agli enti ad autonomia speciale, salvo verificare, di volta in volta, se vi siano specifiche tipologie di potere sostitutivo previste dagli statuti in relazione alle competenze ivi previste¹⁶⁶.

Al di là della ripartizione di competenze e dei dispositivi di flessibilità ad essa connessi, la valutazione comparativa del “maggior favore” va compiuta istituto per istituto o, comunque in relazione all'assetto complessivo della funzione: così, ad esempio, non vi è dubbio che il controllo preventivo sulle delibere legislative, previsto negli statuti speciali, sia superato dalla parificazione processuale realizzata dal novellato art. 127 Cost.¹⁶⁷. È stata così dichiarata illegittima la forma di controllo delle leggi regionali prevista dallo statuto speciale della Sicilia¹⁶⁸, in nome della efficacia generalizzata

¹⁶⁶ Sent. n. 236 del 2004.

¹⁶⁷ Cfr. ord. n. 377 del 2002, che fa esplicito riferimento all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, con riferimento allo statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (già l'ord. n. 65 del 2002 aveva ritenuto improcedibile il ricorso preventivo del Governo avverso una legge friulana, senza però fare riferimento alla clausola di maggior favore). Sarà poi la sent. n. 533 del 2002 a ribadire (come già stabilito dalla sent. n. 408 del 2002, nell'ambito di un confitto intersoggettivo originato dalla impugnazione provinciale dell'atto di rinvio) che, anche con riferimento alle Province autonome e alla Regione T.A.A., del novellato art. 127 Cost. beneficiano anche agli enti ad autonomia speciale. Unica eccezione è rappresentata dalla particolare forma di controllo delle leggi siciliane, originariamente fatta salva sulla base della considerazione che questa non fosse una forma meno ampia di autonomia (sent. n. 314 del 2003, poi superata dalla sent. n. 255 del 2014, su cui *infra*).

¹⁶⁸ Alla ordinanza di autorimessione n. 144 del 2014 (su cui v. le osservazioni di F. GIUFFRÈ, *Verso la fine della giustizia costituzionale “alla siciliana” (commento all'ordinanza della corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014)*, in *federalismi.it*, 10, 2014, A. RUGGERI, *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane (“a prima lettura” di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in *Consulta Online*, G. REPETTO, “*Eppur si muove!*”. *Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l'autonomia salvata da se stessa*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 2042 e ss.) ha fatto seguito, nella sent. n. 255 del 2014, la dichiarazione di illegittimità parziale dell'art. 31 della l. n. 87 del 1953, come modificato dalla l. n. 131 del 2003. Sulla sentenza v. E. ROSSI, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continen-*

dell'art. 127 Cost. La Corte ha operato un *overruling* di un suo precedente¹⁶⁹, con cui erano stati ritenuti non comparabili, ai fini della applicazione della clausola di maggior favore, il giudizio successivo *ex art. 127 Cost.* ed il meccanismo di controllo siciliano: il Giudice delle leggi ha stabilito che non fossero operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato sul controllo delle leggi siciliane¹⁷⁰ e, contestualmente, il potere per il Presidente della Regione di promulgare la legge regionale in caso di mancata pronuncia della Corte costituzionale nei venti giorni successivi all'impugnazione. Ad avviso della Corte, tale forma di controllo deve considerarsi «strutturalmente preventiv[a]», caratterizzata «da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.»¹⁷¹. La necessità di tutelare la *maggiore autonomia* delle Regioni speciali spinge la Corte a ricorrere, per la prima volta nel giudizio in via principale¹⁷², all'autorimessione, istituto che, negli anni successivi, non troverà più spazio nell'ambito di tale procedimento¹⁷³.

te...), in *Le Regioni*, 2015, pp. 473 e ss., G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, ivi, pp. 484 e ss., G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 2, 2015, G. REPETTO, *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4501 e ss.

¹⁶⁹ Cfr. sent. n. 314 del 2003 su cui E. ROSSI, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 3032 e ss.

¹⁷⁰ Cfr. artt. 27, 28, 29, 30 dello statuto di autonomia, disposizioni che consentivano il ricorso commissariale nei confronti della delibera legislativa regionale.

¹⁷¹ Sent. n. 244 del 2015.

¹⁷² Ammessa da tempo negli altri giudizi: per il giudizio in via d'eccezione, cfr. ord. n. 73 del 1965, per il conflitto intersoggettivo, ord. n. 130 del 1968.

¹⁷³ Significativo che la questione auto-posta abbia riguardato una norma processuale, inserita nella l. n. 87 del 1953 dalla l. n. 131 del 2003, relativa alle modalità di accesso alla giustizia costituzionale. In effetti, qualche anno prima, di fronte alla richiesta di autorimessione relativa all'art. 32 della l. n. 87 del 1953, nella parte in cui non prevede la restituzione in termini in caso di errore scusabile, la Corte aveva affermato come fosse da escludersi la non manifesta infondatezza di «una questione di legittimità proprio su quelle norme legislative che, regolando il processo costituzionale, sono intese a conferire ad esso il massimo di certezza e ad assicurare alle parti il corretto svolgimento del giudizio» (sent. n. 303 del 2003). In ogni caso, sono inammissibili le istanze di autorimessione che riguardano, ad esempio, la

La “doppia enumerazione” ha conseguenze anche sull'onere, gravante sullo Stato, di esatta indicazione delle competenze statutarie eventualmente violate. I requisiti dell'impugnazione statale rivolta a una legge di un'autonomia speciale sono infatti arricchiti per giurisprudenza costante, in simili ipotesi, «la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio [...] non può [...] prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo Statuto speciale, tanto più se queste risultino astrattamente pertinenti [...]» al caso di specie¹⁷⁴.

Nel caso in cui fosse evocato solo il parametro costituzionale, la difesa statale sarebbe tenuta a spiegare «perché alla regione speciale dovrebbe essere applicato il Titolo V e non lo statuto speciale [...]», indicando «le ragioni per le quali il parametro invocato garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quelli statutari»¹⁷⁵. Simile comparazione di regimi, «delle sue ragioni e dei suoi esiti, deve essere dato conto da chi intenda farne valere i risultati al fine di contestare la legittimità costituzionale di una disposizione di legge»¹⁷⁶.

Un onere ulteriore, dunque, da rispettare a pena di inammissibilità, che trascura l'esigenza sostanzialistica di portare alla attenzione della Corte leggi regionali o provinciali asseritamente incostituzionali, quasi che la differente posizione sostanziale degli enti ad autonomia differenziata ponga una ulteriore barriera processuale all'impugnazione statale e alla conseguente cognizione della Corte.

Forse anche per evitare rigidi automatismi, è andato emergendo un atteggiamento più flessibile, che ritiene sufficiente l'esclusione, nelle argomentazioni del ricorso statale, della «possibilità di operare il sindacato di legittimità costituzionale in base allo statuto speciale, ritenendo sufficiente, ma necessaria, un'indicazione, sia pure

legge di delega, presentate nell'ambito dell'impugnazione del decreto legislativo: in tal modo «si farebbe luogo in tal modo ad una inammissibile elusione del termine assegnato alle regioni dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per la impugnazione delle leggi statali». Cfr. sent. n. 261 del 2017, nello stesso senso sentt. 198 del 2018, 206 del 2001.

¹⁷⁴ *Ex multis*, sent. n. 109 del 2018, n. 98 del 2017, nn. 258 e 58 del 2016.

¹⁷⁵ Sent. n. 119 del 2019, relativa all'assetto del servizio idrico della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

¹⁷⁶ Sent. n. 119 del 2019.

sintetica al riguardo, in ordine all'estraneità della materia alla sfera di attribuzioni stabilita dallo stesso»¹⁷⁷. Conseguenza di tale statuizione è che «l'esatta qualificazione del titolo di competenza cui ascrivere la disciplina impugnata attiene al merito del giudizio», e non osta dunque all'ammissibilità del ricorso¹⁷⁸.

In conclusione, la particolare attenzione che la Corte costituzionale riserva ai giudizi instaurati dalle autonomie speciali conferma la vocazione arbitrale della Corte costituzionale: si delinea, all'interno del giudizio principale, una sorta di *sub*-procedimento, con propri requisiti di ammissibilità, regole processuali, tecniche decisorie, ritagliato sulla base delle posizioni e delle aspettative di tutela degli enti ad autonomia speciale.

6. Osservazioni conclusive

La prassi giurisprudenziale successiva alla riforma del Titolo V sembra, per lunghi tratti, avallare la tesi che il giudizio in via principale sia un *processo*, svolto in contraddittorio tra le parti, funzionale a risolvere conflitti di competenza tra enti territoriali equiordinati.

Confermano questa conclusione il richiamo, più frequente che in passato, a norme o principi che si riferiscono ai giudizi comuni, strumentali alla corretta instaurazione del contraddittorio (ad esempio, il principio di scissione della notificazione), e la maggiore severità nella valutazione, quanto a fissazione del *thema decidendum*, della completezza del ricorso. Da questo punto di vista, se anteriormente alla riforma del Titolo V, la Corte si pronunciava per l'inammissibilità del ricorso solo a fronte della "assoluta carenza" del parametro o dell'oggetto del ricorso, ben potendo trarre il significato di quest'ultimo da una lettura "complessiva" della questione prospet-

¹⁷⁷ Sent. n. 147 del 2019, in relazione all'impugnazione statale di una legge della Valle d'Aosta in tema di VIA. In senso simile, sent. n. 166 del 2019, concernente una legge regionale sarda in materia di appalti pubblici. Un minore rigore, nel senso di ritenere sufficiente che dal tenore complessivo del ricorso emerga un riferimento ai parametri statutari, cfr. sent. n. 16 del 2020. V. anche sentenze n. 142 del 2015 e n. 288 del 2013.

¹⁷⁸ Sentt. nn. 166 del 2019, 147 del 2019.

tata, a seguito della revisione costituzionale la valutazione sembra farsi più analitica, pronta a sanzionare eventuali lacune o inesattezze del *thema decidendum*. A questo proposito, è emblematico, anche nella prospettiva della parificazione processuale, il differente trattamento che viene riservato al rapporto tra delibera consiliare e successivo ricorso statale: se in precedenza questo rapporto era inteso in termini sostanzialistici, ben potendo l'impugnazione governativa essere coperta a monte dal rinvio della legge regionale, l'eliminazione, ad opera del legislatore di revisione, di questa fase induce a richiedere una corrispondenza stretta, in termini di parametro, norme impugnate e motivi, tra l'autorizzazione ad impugnare e il successivo atto di impulso processuale.

Questo rigido atteggiamento comporta, come detto, la mancata applicazione del principio *iura novit curia*: l'illegittimità costituzionale deve essere dichiarata nei limiti dell'allegazione del ricorrente, non potendo la Corte correggere il titolo o la *causa petendi* indicata nell'impugnazione. Con la conseguenza che, di fronte a ricorsi, carenti sotto il profilo dell'indicazione parametrica, avverso leggi palesemente incostituzionali, ad esempio nel caso di leggi regionali fotocopia di altre già dichiarate illegittime, il Giudice delle leggi si trova, per evitare una pronuncia di inammissibilità che protragga il *vulnus* di incostituzionalità, a forzare l'interpretazione del parametro evocato in giudizio.

Nella stessa direzione si muovono le valutazioni sullo *ius superveniens* incidente sul parametro o sull'oggetto della questione. Quanto alla prima ipotesi, è significativo constatare come, a fronte di una modifica normativa che coinvolga il parametro interposto statale, la Corte abbia, in diverse occasioni, optato per la dichiarazione di non fondatezza della legge regionale originariamente illegittima, ammettendo che la sopravvenuta legittimità costituzionale (meglio: non illegittimità) della norma impugnata possa produrre effetti anche rispetto al passato, sanando l'incostituzionalità venutasi a creare *medio tempore*.

Decisioni simili comportano il rischio di incentivare le Regioni a derogare alla normativa nazionale, magari confidando in una successiva modifica del quadro normativo statale; la Corte costituzionale abdica al proprio ruolo di garante della legalità costituzionale, comprensiva anche della conformità della legge regionale alla supe-

riore fonte statale, per assumere le vesti dell'arbitro delle competenze. Nella prospettiva del Giudice delle leggi, a rilevare è l'analoga soluzione rispetto a una determinata fattispecie normativa, a nulla rilevando il temporaneo scostamento della legge regionale alla fonte statale gerarchicamente superiore.

Conclusioni analoghe valgono anche per le modifiche sopravvenute all'oggetto del giudizio e alle conseguenti pronunce di cessazione del contendere; in questi casi, gli eventuali effetti lesivi nel frattempo prodotti dalla norma impugnata sono comunque scongiurati attraverso la valutazione della sua mancata applicazione *medio tempore*. È significativo, peraltro, come l'eventuale trasferimento della questione sulla modifica normativa nel frattempo intervenuta sia giustificata dalla Corte non già nel nome della necessaria restaurazione della legalità costituzionale violata, quanto nella esigenza di tutelare il principio della domanda e, dunque, l'interesse soggettivo del ricorrente all'accoglimento della questione.

Rispetto a queste tendenze vi sono oscillazioni opposte, che in alcuni casi integrano veri e propri orientamenti contrari, ancorché minoritari. Si pensi, ad esempio, a quelle decisioni che si limitano a richiedere la necessaria coincidenza tra delibera di autorizzazione e successivo ricorso con riferimento alle sole norme impuginate, lasciando alla difesa tecnica l'individuazione dei motivi di censura e, persino, in alcune occasioni, l'integrazione dei parametri violati. Ancora più significative sono quelle decisioni che non riconoscono alcun effetto "sanante" alla modifica del parametro interposto statale, prospettando l'illegittimità costituzionale della norma regionale a questo contrario sino all'intervento dello *ius superveniens* e, restaurando, di conseguenza, la legalità costituzionale temporaneamente violata.

Persino nelle pronunce di cessazione della materia del contendere, che pure rappresentano, insieme alle decisioni di estinzioni, i sintomi più evidenti della disponibilità del procedimento, è possibile riscontrare alcune leggere deviazioni: così, non mancano casi in cui, a fronte dell'impugnativa del Governo, la Corte procede a verificare come l'intervenuta modifica dell'oggetto elida *oggettivamente* il contrasto con il parametro dedotto in giudizio, a prescindere dal concreto interesse del ricorrente; quanto al requisito della mancata applicazione *medio tempore*, in alcune decisioni l'indagine circa la sus-

sistenza di tale requisito sembra atteggiarsi diversamente a seconda che l'impugnazione provenga dallo Stato o dalla Regione: nella prima situazione è quest'ultima a dover offrirne prova; nella seconda il rapporto è rovesciato, e la mancata applicazione si presume salvo che la Regione non dimostri il contrario.

Tali orientamenti sono sintomo delle difficoltà di declinare secondo uno schema rigido e altamente formalizzato gli istituti processuali che caratterizzano il giudizio in via principale, evidenziando un allontanamento dal modello del conflitto sulle attribuzioni legislative.

Senz'altro coerenti con lo schema del conflitto intersoggettivo sono invece le tecniche di scrutinio riservate alla legge statale, le quali amplificano la concretezza del sindacato. In tali decisioni, le norme impugnate sono valutate alla luce degli interessi territoriali perseguiti dallo Stato e delle concrete modalità di esercizio della funzione legislativa. Se per un verso, la giurisprudenza sulle materie trasversali o sulla lettura finalistica dei principi fondamentali riassume, sotto rinnovate spoglie, la clausola dell'interesse nazionale, salva comunque una verifica di proporzionalità e adeguatezza dell'intervento legislativo, l'attrazione in sussidiarietà o l'intreccio inestricabile di competenze conferiscono flessibilità alla ripartizione di competenze, consentendo l'intervento statale a condizione di un coinvolgimento, particolarmente intenso, delle Regioni.

In maniera ancora più evidente rispetto a quanto avveniva nella giurisprudenza precedente alla riforma costituzionale, il procedimento in via principale è finalizzato ad includere gli enti regionali nel processo di integrazione territoriale, valorizzando «la collaborazione fra le diverse articolazioni territoriali della Repubblica nella realizzazione del bene comune»¹⁷⁹. Paradigmatica è, a tale riguardo, l'evoluzione della leale collaborazione, che da metodo essenzialmente politico di confronto tra gli enti che costellano la Repubblica è mutato in parametro di origine pretoria alla stregua del quale sindacare l'intervento legislativo statale.

Consentendo l'intervento legislativo statale in materie riserva-

¹⁷⁹ Così G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionali e poteri statali di unificazione normativa*, cit., p. 188.

te alle Regioni sotto condizione di un loro coinvolgimento, la Corte scandisce e misura la legittimità costituzionale dei processi di inveroamento dell'unità politica, aprendosi al confronto tra enti portatori di interessi dalle diverse dimensioni.

Questa dinamica porta con sé una ulteriore conseguenza: l'oggetto del giudizio di costituzionalità non coincide più (o quanto meno non esclusivamente) con l'*atto* o con l'astratta disposizione legislativa, ma include anche le modalità concrete con cui gli enti territoriali si rapportano tra loro e, dunque, sebbene in senso lato, un *fatto*, sublimato nella necessità, a pena di illegittima costituzionale della legge statale, di prevedere adeguati meccanismi di raccordo.

La concretezza del sindacato in via principale e, quindi, la sostanziale de-formalizzazione del suo oggetto, non emerge però solo dalla valorizzazione del principio cooperativo, ma anche da quelli orientamenti che valorizzano, anche indirettamente, i comportamenti delle parti: si pensi, ad esempio, alle dichiarazioni di non fondatezza per l'intervenuta modifica del parametro interposto statale, ove a rilevare, appunto, è il dato offerto dalla convergenza di discipline su un determinato oggetto; alla mancata applicazione della disposizione abrogata ai fini della dichiarazione della cessazione della materia del contendere (presunta, salva prova contraria, per la legge dello Stato; da dimostrare, con apposita allegazione, per la legge regionale); alla conferma di talune prassi che si erano formate prima della revisione costituzionale, come l'ammissibilità delle questioni ipotetiche (che in fin dei conti si traduce, almeno nel ricorso regionale, in una domanda intorno al comportamento conforme alla normativa statale) o come il meccanismo della doppia pronuncia, che per un verso opera una concretizzazione normativa rispetto alle attività (di regola amministrativa) da seguire, per un altro ammette che la stessa attività o i suoi risultati possano essere sindacati nel successivo conflitto intersoggettivo¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Nel senso di leggere in alcune di queste tendenze altrettanti sintomi della concretezza e soggettivizzazione del giudizio in via principale, v. G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttori nei giudizi di legittimità costituzionale*, cit., pp. 275 e ss.

CAPITOLO V

EPIFANIE DI UN FIUME CARSICO. IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE COME PROCEDIMENTO DI CONTROLLO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'interesse a ricorrere. L'interesse statale all'integrità dell'ordinamento e i mille volti dell'interesse regionale. – 3. L'inammissibilità dell'intervento dei terzi. – 4. L'asimmetria parametrica e la differente legittimazione ad agire di Stato e Regioni. – 5. Il sindacato sulla legge regionale: una legge (ancora) "controllata"? – 5.1. Materie-materie, sillogismi e uniformità giuridica. Le interpretative e «le distorte applicazioni» della legge regionale. – 5.2. I valori costituzionali come limiti all'autonomia territoriale. – 6. L'illegittimità consequenziale "a una direzione". – 7. La manipolazione "temporale" delle dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi statali. – 8. Tendenze di dubbia collocazione. La tecnica della separazione dei ricorsi come deroga al principio dispositivo? – 8.1. Un irrocervo processuale: i poteri istruttori tra reificazione dell'oggetto del giudizio e attenuazione del principio dispositivo. – 8.2. L'antinomia sopravvenuta a seguito della modifica del principio fondamentale. Abrogazione o illegittimità della normativa regionale di dettaglio? – 8.3. L'incerto statuto della ridondanza. – 8.3.1. Tra tutela delle competenze regionali e garanzia della Costituzione: la ridondanza al crocevia giurisprudenziale. – 8.3.2. Un caso speciale di ridondanza: il ricorso regionale a tutela dell'autonomia locale. – 9. Osservazioni conclusive.

1. *Premessa*

Si è visto nel capitolo che precede come, a seguito della riforma del Titolo V, siano piuttosto evidenti le tendenze giurisprudenziali che assecondano la vocazione soggettiva del giudizio in via principale, concepito quale regolamento di competenza, sede giurisdizionale

di compensazione delle istanze di enti territoriali che rivendicano il *diritto* alle proprie attribuzioni legislative.

Vi sono però alcuni orientamenti che parrebbero contraddire questo generale inquadramento.

L'insistenza giurisprudenziale sull'interesse regionale a ricorrere, la differente ampiezza della legittimazione ad agire dei ricorrenti, le tecniche di scrutinio riservate alla legge regionale, le modalità applicative dell'illegittimità conseguenziale inducono a ritenere non del tutto tramontata la possibilità di configurare il giudizio in via principale quale procedimento "oggettivo" di controllo, strumentale a salvaguardare l'unità giuridica dell'ordinamento.

Si tratta di decisioni che sembrano non perfettamente coerenti con il dato testuale offerto dalla revisione costituzionale e che invece segnano una certa continuità rispetto al modello immaginato dai Costituenti. Peraltro, il carsico fluire di tendenze o istituti che confermano la persistente asimmetria processuale tra Stato e Regioni avvalorano una certa conformazione delle relazioni tra centro e periferia, ribadendo l'identità regionale (e non federale) della Repubblica all'indomani della riforma¹.

Taluni orientamenti segnano poi la nascita di nuovi istituti dalla dubbia collocazione sistematica: si pensi, ad esempio, al potere di disporre separazione e (successiva) riunione dei ricorsi, secondo una prassi poi codificata dalle n.i.; all'esercizio dei poteri istruttori, volti ad acquisire dati o informazioni sui comportamenti tenuti dalle parti; alla incerta applicazione dell'art. 10 della legge "Scelba", che dispone l'abrogazione della normativa regionale di dettaglio contrastante con la sopravvenuta modifica del principio fondamentale posto dalla legge dello Stato, o al c.d. vizio in "ridondanza", che consente alle Regioni di evocare parametri estranei alla ripartizione delle competenze. In alcune decisioni la ridondanza non indica niente di diverso dalla lesione "indiretta" già conosciuta nella giurisprudenza anteriore al 2001; in altre, invece, il pregiudizio "indiretto" viene inteso in una accezione ampia, tale da collocare il giudizio in via principale al crocevia tra un sindacato astratto a tutela di diritti e valori fondamentali e un conflitto politico azionato dalle Regioni a mo' di reazione all'indirizzo politico perseguito dalla maggioranza parlamentare.

¹ Cfr., sul punto, *infra*, cap. VI, par. 3.

2. *L'interesse a ricorrere: l'interesse statale all'integrità dell'ordinamento e i mille volti dell'interesse regionale.*

Il primo elemento che contribuisce a delineare il giudizio in via principale quale procedimento di controllo, in continuità con la giurisprudenza costituzionale anteriore al Titolo V, può essere individuato nel trattamento che la Corte riserva all'interesse a ricorrere, il quale integra, come si è già visto, un prerequisite rispetto all'instaurazione del contraddittorio.

Quanto al rapporto tra interesse al giudizio e pretesa sostanziale ivi fatta valere, viene ribadita l'ininfluenza sul procedimento dell'acquiescenza o di altri comportamenti *extra*-giudiziali tenuti dai ricorrenti. Non rilevano, ai fini della carenza dell'interesse a ricorrere, la mancata impugnazione di una legge precedente, rispetto alla quale la legge impugnata ha carattere sostanzialmente riproduttivo² e, più in generale, i comportamenti tenuti dalle parti in costanza di impugnazione, come la stipula di accordi o la conclusione di intese, magari richiesti dalla medesima legge impugnata. Questi avvenimenti non hanno alcuna ricaduta sul procedimento, posto che un eventuale accoglimento potrebbe comunque «reintegrare l'ordine costituzionale asseritamente violato, venendo a cadere sulla previsione normativa che ha costituito la causa dell'intesa stessa»³. In tal senso, l'eventuale assenso prestato circa le modalità di esercizio della funzione legislativa non implica la decadenza dal potere di adire la Corte.

Tali considerazioni valgono anche per quei particolari accordi, previsti dalla legge di stabilità del 2013, intercorrenti tra Stato ed enti ad autonomia differenziata e volti a disciplinare il concorso di questi ultimi agli obiettivi di finanza pubblica⁴. In forza di detti accordi, Regioni speciali e Province autonome, in caso di un positivo

² Cfr. sent. nn. 198 del 2019, 235, 237 del 2017.

³ Così sent. n. 125 del 2017, ma nello stesso senso sent. n. 154 del 2017.

⁴ Sul punto v. G. RIVOCCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista Aic*, 1, 2016, G. D'AMICO, *La finanza della Regione siciliana*, cit., pp. 385 e ss. Con specifico riferimento ai profili qui in esame, cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale (2014-2016)*, cit., pp. 232 e ss.

esito concertativo, si sono obbligate a rinunciare ai giudizi pendenti sulle leggi finanziarie.

Nonostante gli impegni pregressi, è accaduto che l'ente ad autonomia speciale non abbia rinunciato al ricorso, mantenendo l'impugnazione. Il precedente accordo non produce effetti sui giudizi in corso e non vincola la ricorrente: per la Corte, infatti, «la conclusione di un accordo (che ha natura squisitamente politica), seppur contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti, non si riflette sull'ammissibilità ovvero sulla procedibilità di questi ultimi»⁵.

L'integrità costituzionale delle competenze prevale, dunque, sulla loro gestione politica, a ulteriore conferma che l'impugnazione non rimane nella esclusiva disponibilità dell'ente ma delinea un potere che non può venire meno sulla base di un impegno assunto, in via preventiva, dal titolare: un conto infatti è la rinuncia conseguente a circostanze che influiscono direttamente o indirettamente sull'atto impugnato, un altro è l'impegno a disporre, *preventivamente e una volta per tutte*, del potere di sollecitare la cognizione del Giudice delle leggi.

In diverse occasioni, l'interesse a ricorrere assume una propria autonoma consistenza e risulta oggetto di valutazione preliminare ad opera del Giudice costituzionale.

Anche su quest'aspetto è possibile riscontrare una certa coerenza rispetto alla giurisprudenza precedente alla riforma del Titolo V. In tal senso, mentre con riguardo all'impugnazione governativa l'interesse a ricorrere, ove menzionato, assume una consistenza oggettivata, sino a coincidere, di fatto, con la legittimazione ad agire, nelle impugnazioni regionali simile presupposto riflette ora l'astratta violazione della situazione giuridica coincidente con la competenza asseritamente lesa, ora il vantaggio immediato, l'utilità concreta che la parte si ripromette di conseguire attraverso il ricorso.

⁵ Sent. n. 28 del 2016, emessa nei confronti dell'unico caso che ha riguardato la Provincia di Bolzano. Le altre decisioni riguardano ricorsi della Regione Sicilia: cfr. sentt. nn. 249, 239, 176 del 2015, nonché, in termini meno espliciti, sentt. nn. 246, 125, 77 e 19 del 2015. La sent. n. 31 del 2016 respinge la richiesta governativa di pervenire a una cessazione della materia del contendere. Particolare è la sent. n. 40 del 2016, ove il ricorso è stato promosso dalla Regione Sicilia *successivamente* alla sottoscrizione dell'accordo, quindi considerato in radice non riferibile al giudizio *de quo*.

Così, con riguardo ai ricorsi statali, la Corte costituzionale ha affermato che «il giudizio promosso in via principale, successivo e astratto, è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima»⁶. Poiché, dunque, il sindacato in via diretta «verte su un atto già perfezionato e pubblicato», e «si instaura in un momento in cui l'applicazione dell'atto può non avere avuto ancora luogo [...]», la pubblicazione di una legge, ritenuta incostituzionale, «ne consente l'impugnazione da parte dello Stato, a prescindere dalla produzione di effetti concreti e dalla realizzazione di conseguenze pratiche»⁷.

In tal senso, e almeno per quanto riguarda l'impugnazione governativa, è assai raro che l'inammissibilità della questione venga pronunciata per carenza di precettività della disposizione censurata posto che, di regola, è il fatto stesso dell'entrata in vigore della norma a sollecitare l'impugnazione. Nei pochi casi in cui viene accertata la carente attualità lesiva della disposizione impugnata, le argomentazioni alle quali ricorre la Corte lambiscono il merito della questione, per cui la decisione, che si presenta con un dispositivo di inammissibilità, è nella sostanza una pronuncia di infondatezza⁸.

⁶ Sent. n. 166 del 2019, che respinge una eccezione regionale di inammissibilità per carenza di interesse attuale, immediato e concreto all'impugnazione, sulla base dell'argomento della mancata prova, dedotta in giudizio, della lesione della normativa statale. In senso analogo sentt. nn. 178 del 2018, 245 del 2017, 262 del 2016 (ma l'affermazione viene ribadita nelle immediatezze della riforma del Titolo V, cfr. sent. n. 407 del 2002). Per analoga argomentazione spesa nei confronti dei ricorsi regionali sentt. nn. 235 e 237 del 2017.

⁷ Sent. n. 118 del 2015, decisione relativa alle leggi regionali istitutive delle consultazioni referendarie per l'indipendenza e la maggiore autonomia della Regione Veneto (su cui v. *infra*). La Corte costituzionale ha così respinto l'eccezione di inammissibilità della Regione per avere lo Stato promosso una questione prematura, non essendosi ancora svolte le consultazioni referendarie.

⁸ Così, ad esempio, il ricorso avverso la norma della legge regionale che, con riferimento al piano di realizzazione delle attrezzature religiose, ribadisce la facoltà per gli enti locali di indire referendum consultivi è inammissibile perché «la disposizione non modifica in alcun modo il procedimento di approvazione del piano, né incide sulla disciplina dei referendum comunali, limitandosi, in proposito, a rinviare a quanto già previsto dalla rilevante normativa locale e nazionale. La disposizione è quindi meramente ricognitiva, priva di autonoma forza precettiva o, se si preferisce, di quel carattere innovativo che si suole considerare proprio degli atti normativi» (sent. n. 63 del 2016). Peraltro, ancorché attinenti al procedimento di controllo dello statuto, a questo filone possono essere ricondotte le pronunce che hanno con-

Per lo Stato, l'interesse a ricorrere è un requisito che coincide con il potere giuridico di adire la Corte, e, dunque, con la legittimazione ad agire, smarrendo la propria autonomia giuridica e concettuale.

Tale conclusione trova conferma in un emblematico *obiter*: a fronte di una eccezione di inammissibilità avanzata da una Regione a Statuto speciale per non avere il ricorso governativo indicato "l'interesse da tutelare", il Giudice delle leggi ha buon gioco nell'affermare che lo Stato è chiamato a garantire il rispetto del parametro costituzionale (offerto, nel caso di specie, dallo statuto speciale) «nei confronti di tutta la legislazione ordinaria [...]. L'interesse a ricorrere, in altre parole, è in *re ipsa*»⁹.

Discorso in parte diverso vale per i ricorsi regionali, ove l'interesse ad agire assume una consistenza diversa: se «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto», non deve essere escluso che, per la Regione, «debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione»¹⁰.

siderato il contenuto eventuale degli statuti regionali e le altisonanti proclamazioni ivi contenute, relative a diritti fondamentali o a impegni promozionali della Regione, «di natura culturale o anche politica», privi di autonomia portata precettiva (cfr. sentt. nn. 372, 378, 379 del 2004, sulle quali, per i profili che più interessano questa sede, v. il commento di A. CARDONE, *La rilevanza delle questioni processuali nelle sentenze della Corte sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 622 e ss., il quale ritiene che, su tale aspetto, la declaratoria di inammissibilità non impedisce comunque di configurare il giudizio sugli statuti alla stregua di un sindacato oggettivo di astratta conformità alla Costituzione).

⁹ Sent. n. 21 del 2018.

¹⁰ Sent. n. 195 del 2017, relativa all'impugnazione, per vizi *extra*-competenziali, di una norma della legge di stabilità che assegnava ai comuni la valutazione di incidenza urbanistica di una serie di interventi sui siti di rilievo comunitario (nello stesso senso, sent. n. 68 del 2016). È difficile – ma non impossibile – riscontrare affermazioni di principio così nette relative all'impugnazione statale: così, ad esempio, nella sent. n. 196 del 2017, in relazione all'impugnazione di una legge regionale che ometteva di disciplinare le procedure autorizzatorie relative alle linee elettriche con tensione superiore a 150.000 volt non appartenenti alla rete di trasporto nazionale. L'inammissibilità per carenza di interesse, in questa decisione, è però

Da tali premesse, tuttavia, la Corte non trae conseguenze sempre coerenti: così, in alcune pronunce, l'utilità concreta non è altro che l'affermazione – con conseguente indicazione – della competenza legislativa che si presume violata¹¹; il presunto vantaggio viene dunque ricondotto entro l'alveo della lesione astratta, giuridicamente rilevante, della competenza regionale¹². È l'oggettiva possibilità di una lesione delle competenze costituzionalmente garantite a soddisfare l'interesse a ricorrere: in tal senso, la questione rimane attuale anche laddove vi sia, nel testo normativo, una clausola di salvaguardia per le attribuzioni delle autonomie speciali che viene smentito dal tenore precettivo della disposizione impugnata¹³.

In altri casi, l'interesse attuale e concreto è sinonimo di utilità immediatamente percepibile dalla Regione. Non è ammissibile, ad esempio, l'impugnazione avverso la deroga statale al divieto di attività minerarie in mare, per violazione della competenza concorrente in materia di produzione e trasporto dell'energia, promossa da una Regione che non ha un accesso marittimo. L'interesse ad agire sussiste «soltanto quando esso presenti le caratteristiche della concretezza e dell'attualità, consistendo in quella utilità diretta ed immediata che il soggetto che agisce può ottenere con il provvedimento richiesto al giudice»¹⁴.

Entro tale filone trovano collocazione anche quelle pronunce che rilevano una carenza di interesse perché la disposizione impugnata non è «applicabile»¹⁵ o «riferibile»¹⁶ alla Regione ricorrente, ad esempio perché, in quanto ente ad autonomia speciale, si colloca al di fuori del perimetro della disciplina impugnata. In queste ipo-

strettamente connessa al tipo di censura, “per omissione”, rivolta dallo Stato per non avere la Regione disciplinato un settore di propria competenza.

¹¹ Sent. n. 195 del 2017.

¹² Cfr. sent. n. 154 del 2017, sent. n. 151 del 2017.

¹³ Cfr. sentt. n. 154 del 2017, ma sul punto, *ex multis*, sentt. n. 40 e n. 1 del 2016, n. 156 e n. 77 del 2015.

¹⁴ Sent. n. 170 del 2016.

¹⁵ Sent. n. 154 del 2017, che rileva l'inapplicabilità alle Regioni speciali della disciplina relativa al concorso alla finanza pubblica. In senso simile, sent. n. 128 del 2017 (inammissibilità dell'impugnazione avverso la norma che regola l'indennizzo per danni da trasfusione, per non avere la Regione ricorrente disciplinato, in coerenza con lo Statuto, le funzioni amministrative in tema di indennizzo).

¹⁶ Cfr. sent. n. 151 del 2017, sempre relativa ai contributi regionali alla finanza pubblica, non applicabili alle Regioni speciali.

tesi, viene meno, per così dire, il presupposto di fatto che giustifica l'impugnativa e, quindi, l'attivazione del controllo di costituzionalità¹⁷. Nello stesso senso, sono inammissibili i ricorsi avverso disposizioni meramente ricognitive, prive di «autonoma forza precettiva», e in relazione alle quali l'eventuale pronuncia di accoglimento non produrrebbe alcun vantaggio tangibile e concreto per la Regione ricorrente¹⁸.

L'assenza di concreta portata lesiva della disposizione censurata è un luogo argomentativo ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, che risale ad orientamenti precedenti alla revisione del Titolo V¹⁹.

In particolare, ad esso la Corte ricorre quando è necessario salvare complessivi interventi di riforma ancora da attuare o non ancora entrati a regime, così bloccando le impugnative regionali di “reazione”. Così, ad esempio, la censura, promossa dalle autonomie speciali, relativa alla disciplina generale del potere sostitutivo, prevista dalla legge n. 131 del 2003, è inammissibile perché la disposizione è priva di efficacia, almeno sino a quando non saranno trasferite funzioni ulteriori rispetto a quelle previste dagli statuti²⁰.

Vi è, dunque, una evidente asimmetria nella valutazione dell'interesse a ricorrere dello Stato e delle Regioni, asimmetria che risente, almeno implicitamente, della diversa collocazione sostanziale dei due contendenti. Nel giudizio in via principale, lo Stato è tutore della Costituzione e, dunque, non possiede un interesse processuale distinto dalla sua legittimazione ad agire; la Regione invece, come è stato argomentato altrove²¹, è la sua competenza, ente autonomo titolare di funzioni legislative negli ambiti materiali definiti direttamente o indirettamente dalla Costituzione. L'ente regionale agisce, dunque, per garantire la ragione della sua esistenza giuridica, e cioè la titolarità della competenza legislativa: l'interesse processuale è il

¹⁷ Cfr. sent. n. 154 del 2017, sent. n. 151 del 2017.

¹⁸ Cfr. sent. n. 154 del 2017.

¹⁹ V. *supra*.

²⁰ Sent. n. 236 del 2004, citata in senso critico anche da C. Padula, *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 769-770, ma v. anche sent. n. 510 del 2002, cit. *supra*.

²¹ *Supra*.

riflesso di una posizione soggettiva, coincidente con la competenza evocata in giudizio; tutte le volte in cui non sia in discussione questa sfera giuridica il ricorso non può essere ammesso.

Peraltro, permane la sensazione che, dietro a queste oscillazioni, vi siano anche valutazioni di gestione del contenzioso: non è da escludere che, alla luce del notevole afflusso di ricorsi in via diretta, l'interesse a ricorrere assurga a strumento di deflazione del carico processuale dinnanzi ad impugnazioni pretestuose o comunque manifestamente infondate. Si è già fatto cenno²² alla tendenza, da parte regionale, di contestare la legge statale anche per meri profili di opportunità politica. L'inammissibilità assume, in questi casi, i contorni dello "stigma" con cui marchiare *l'abus de pouvoir*, impugnazioni evidentemente implausibili promosse al solo fine di alzare il livello dello scontro interistituzionale.

3. *L'inammissibilità dell'intervento dei terzi*

Nel solco della giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V²³, si colloca anche l'univoco orientamento circa l'inammissibilità dell'intervento in giudizio di soggetti diversi dai titolari delle competenze legislative di cui si controverte in giudizio.

Nonostante la modifica dell'art. 4 delle n. i.²⁴ e alcuni *obiter dicta* che avevano fatto pensare a una possibile apertura²⁵, la Corte è rimasta fedele al suo orientamento restrittivo con riferimento sia alle

²² *Supra*, cap. III, par. 4.1.

²³ Cfr. *supra*, cap. II, par. 9.

²⁴ La modifica, apportata nel 2004 e pensata essenzialmente per i conflitti di attribuzione, prevede ora un terzo comma, il quale consente eventuali interventi di soggetti diversi dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della Giunta, «ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità».

²⁵ Nella ord. n. 20 del 2005, la Corte si pronuncia per l'inammissibilità dell'intervento di terzi soggetti affermando che «non sono stati adottati argomenti che inducano questa Corte ad abbandonare il proprio precedente indirizzo». Nel senso di ipotizzare una apertura, S. CALZOLAIO, *La Corte dice "no" all'allargamento del giudizio in via principale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005, p. 2, L. PANZERI, *L'allargamento del contraddittorio nel giudizio in via principale: qualche riflessione sul tema alla luce della giurisprudenza costituzionale* in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle*

Regioni terze²⁶ sia agli enti locali²⁷ sia ai soggetti privati²⁸. La posizione di chiusura rispetto a questi ultimi è solo in parte dovuta alla specificità del particolare oggetto normativo contestato (la legge o l'atto avente forza di legge), che non consente di individuare titolari di posizione qualificate²⁹. La chiusura è invece probabilmente dovuta alla particolare modalità dell'accesso, riservato, entro termini perentori, ai titolari della funzione legislativa, restando impregiudicata, per i soggetti diversi da questi ultimi, la possibilità di esperire «gli altri mezzi di tutela giurisdizionale» previsti dall'ordinamento³⁰.

leggi, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 403-404, problematicamente invece M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di costituzionalità in via principale*, ivi, p. 254.

²⁶ Vale quanto già segnalato *supra*, cap. II, par. 9.

²⁷ Il mancato allargamento del contraddittorio a favore degli enti locali è in parte compensato dalla possibilità per le Regioni di far valere eventuali violazioni della autonomia degli enti territoriali minori. Cfr. *infra*.

²⁸ A prescindere dalle prospettive di tutela delle situazioni giuridiche soggettive, è stata ipotizzata un'apertura selettiva in relazione alle materie che presentano una particolare complessità tecnico-scientifica. Così M. D'AMICO, *Le zone d'ombra*, cit., p. 253, similmente L. PANZERI, *L'allargamento*, cit., pp. 410-411. Con delibera dell'8 gennaio 2020 sono stati aggiunti alle n.i. gli artt. 4-ter e 14-bis, rubricati «Amici curiae» ed «Esperti», che allargano la partecipazione procedimentale. Cfr. *infra*, cap. VI, par. 7.3.

²⁹ In questo senso, invece, S. CALZOLAIO, *La Corte dice "no"*, cit., secondo il quale «è difficilmente estendibile, [...] al processo costituzionale [...] [la figura del] "bisogno di tutela giurisdizionale" in relazione alla lesione (attuale o potenziale) di una determinata situazione giuridica soggettiva riconosciuta rilevante dall'ordinamento giuridico, anche perché, ragionando in astratto, l'atto che per definizione coinvolge gli interessi di tutti e di ciascuno, in quanto a tutti ed a ciascuno (erga omnes) applicabile è proprio la legge». Tale assunto è però smentito dalla progressiva apertura del contraddittorio nel giudizio in via incidentale, dovuta proprio alla necessità di garantire una forma di protezione degli interessi delle parti del processo principale.

³⁰ *Ex multis*, sentt. nn. 140 del 2018, 170 del 2017. Rispetto a questo consolidato orientamento vi è però un'eccezione, che ha consentito l'intervento di una Provincia autonoma le cui attribuzioni costituzionali erano in discussione nel giudizio e che non era stata coinvolta nel contraddittorio, attraverso regolare notificazione del ricorso: cfr. sent. n. 353 del 2001, originata da un'impugnazione della Regione Veneto su un decreto legislativo di attuazione dello Statuto Speciale del T.A.A. relativo al piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche. Dopo aver chiarito che «ambidue le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno pieno titolo a stare in giudizio, indipendentemente dalla notifica del ricorso [...], in quanto la questione di legittimità costituzionale [...] ha per oggetto una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome», il Giudice delle leggi ammette l'intervento della Provincia di Bolzano sulla base del «carattere» del procedimento, «della natu-

Quanto alle Regioni terze, l'intervento *ad aduandum* risulta inammissibile per la medesima ragione che ne giustificava l'inammissibilità sotto la vigenza del "vecchio" Titolo V, cioè evitare che siano proposte, in via surrettizia, nuove impugnazioni che oltrepassino gli inderogabili termini di impugnazione³¹. Significativo invece che non sia stato rimeditato l'orientamento relativo all'inammissibilità degli interventi regionali *ad opponendum*, a fronte della abrogazione del controllo mediante richiesta di riesame e del superamento della natura preventiva del ricorso statale, quasi a testimoniare che l'impugnativa statale è comunque volta a sanzionare o a *controllare* l'esercizio della potestà legislativa della singola Regione³².

Non diversamente da quanto accadeva sotto la vigenza del precedente Titolo V, le decisioni di inammissibilità degli interventi dei terzi configurano un controllo *sull'atto* in senso «spiccatamente neutrale ed oggettiv[o]», volto all'esame di compatibilità tra le norme di legge e le disposizioni costituzionali, a nulla rilevando «il profilo della tutela di posizioni soggettive [eventualmente] implicate nel giudizio stesso»³³. La "chiusura" del procedimento, in parte alterata dalla intervenuta modifica delle n.i., che ora consentono l'intervento di *amici curiae*³⁴, è coerente con l'idea del sindacato in via principale quale valutazione sulla validità della legge, cui corrisponderebbe un mero interesse riflesso all'accoglimento o al rigetto della questione. Stato e Regioni, non agen-

ra delle funzioni affidate alla Corte costituzionale nel sistema delle garanzie costituzionali e delle differenze esistenti rispetto ai processi aventi ad oggetto conflitti intersubiettivi di interessi». Come a dire, il valore costituzionale dell'autonomia (in questo caso, speciale) deve essere tutelato a prescindere dalle concrete modalità di svolgimento del giudizio, consentendo l'integrazione di un contraddittorio erroneamente instaurato.

³¹ È stato obiettato che l'intervento sarebbe diverso dal ricorso, ben potendosi inserire entro il *thema decidendum* ivi fissato (in tal senso v. E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze*, cit., p. 232, A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi*, cit., p. 2). Nello stesso senso, da ultimo, V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 405 e 406. Secondo l'A., la Corte sarebbe comunque chiamata a verificare la sussistenza di un «interesse a intervenire».

³² L'orientamento della Corte potrebbe cambiare laddove venisse pronunciata una illegittimità consequenziale rispetto ad atti legislativi di altre Regioni non coinvolte nel giudizio (ma sul punto, *infra*, cap. VI).

³³ Cfr., ancorché criticamente, E. GIANFRANCESCO, *L'intervento*, cit., p. 230.

³⁴ Cfr. *infra*, cap. VI, par. 7.3.

do per la tutela di propri diritti soggettivi o interessi legittimi, sono gli unici titolari del potere di accesso, qualitativamente distinguibili da ulteriori interventori che vedono, nel sindacato di legittimità, uno strumento per la restaurazione delle proprie situazioni soggettive³⁵.

Si spiega così la netta divergenza, sul punto, rispetto al giudizio in via incidentale, che ha registrato una marcata tendenza ad allargare progressivamente il contraddittorio. Sono ammessi a partecipare al procedimento instaurato in via di eccezione, in aggiunta alle parti del giudizio principale, i terzi «titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura»³⁶. La Corte non ha mancato di offrire una interpretazione ampia del principio enunciato³⁷, segnando la sostanziale differenza tra questa attribuzione e la struttura astratta del giudizio in via principale: tali tendenze “aperturiste” sono coerenti, infatti, con la vocazione “concreta” del giudizio incidentale³⁸ che, pur non essendo qualificabile come processo tra parti, rappresenta la sede più adeguata per la tutela, quanto meno indiretta, dei diritti delle parti

³⁵ G. VOLPE, *Art. 137*, cit., pp. 342-343.

³⁶ Tra i tanti casi, sent. n. 159 del 2019, che ha dichiarato inammissibile, in coerenza col costante orientamento della Corte, l'intervento delle organizzazioni sindacali, intervenute in un giudizio relativo alla disciplina del trattamento di fine servizio. Tale possibilità è stata ora codificata dall'art. 4, comma settimo, delle n.i., inserito dalla modifica del gennaio 2020.

³⁷ È stato così ritenuto ammissibile l'intervento della Unione Camere Penali nel giudizio su quella disposizione della l. n. 146 del 1990, che, rinviando al codice di autoregolamentazione per le astensioni dalle udienze degli avvocati, consentiva, nei procedimenti in relazione ai quali l'imputato si trovasse in stato di custodia cautelare o di detenzione, di procedere, malgrado l'astensione del difensore, solo ove l'imputato avesse acconsentito (sent. n. 180 del 2018). Ancora più innovativa pare la sent. n. 151 del 2018, che ha ammesso l'intervento di un soggetto privato che non era parte del processo principale, ma la cui posizione poteva essere potenzialmente pregiudicata dalla pronuncia della Corte. Il caso ha riguardato una questione sollevata su una legge regionale di sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti. L'impresa interveniente, titolare di stabilimenti alimentari nelle vicinanze dei terreni interessati dallo smaltimento, aveva un interesse, seppure di mero fatto, al mantenimento della disciplina impugnata.

³⁸ Sul punto, da ultimo, v. G. MONACO, *La concretezza del giudizio*, cit., p. 199, ma già M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1988, pp. 293 e ss.

e degli interessi dei terzi che abbiano un collegamento giuridico sostanziale con la legge impugnata³⁹.

4. *L'asimmetria parametrica e la differente legittimazione ad agire di Stato e Regioni*

Il segnale più evidente della continuità rispetto alla pregressa giurisprudenza viene dalla conferma della differente posizione di Stato e Regioni rispetto ai parametri evocabili in giudizio e, dunque, della diversa estensione della rispettiva legittimazione ad agire.

Dopo un *obiter dictum* interlocutorio⁴⁰, la Corte prima fa leva sul tenore letterale del nuovo art. 127 Cost., che, riferendosi all'eccesso regionale di competenza, «ammette il ricorso del Governo in termini identici a quelli utilizzati nel terzo comma del previgente art. 127 Cost.»⁴¹, poi aggiunge ulteriori argomenti volti a giustificare il differente “peso specifico” degli enti territoriali coinvolti nel giudizio.

Nella “storica” sentenza n. 274 del 2003, il Giudice delle leggi afferma che la nuova enunciazione dell'art. 114 Cost., il ribaltamento del criterio di riparto di cui all'art. 117 Cost., e l'eliminazione del controllo preventivo *ex art.* 127 Cost. non rappresentano indici sufficienti a scardinare la posizione di supremazia statale: «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato [è] pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispet-

³⁹ In tal senso, R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 195 e ss.

⁴⁰ Cfr. sent. n. 282 del 2002, nella quale la Corte dichiara assorbiti gli ulteriori profili di incostituzionalità, «senza che [...] debba proporsi il problema della loro ammissibilità in base al nuovo articolo 127, comma 1, Cost.». Sul punto A. D'ATENA, *La consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2028.

⁴¹ Sent. n. 94 del 2003, su cui criticamente A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V*, cit.

to della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma primo) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento»⁴².

Come si vede, a differenza del passato, la diversa posizione di Stato e Regioni non viene espressamente argomentata sulla base del rapporto tra sovranità e autonomia. L'evocazione delle istanze unitarie non si sofferma sulla natura ancipite dell'impugnazione governativa che vede lo Stato agire, in generale, a tutela dell'unità della Repubblica e, nello specifico, esercitare una pretesa di sovranità sugli enti territoriali sottordinati⁴³.

L'asimmetria processuale è, quindi, riflesso della diversa posizione sostanziale degli enti territoriali e delle rispettive istituzioni. Già nella sentenza n. 106 del 2002, nell'annullare, in sede di conflitto intersoggettivo, una delibera di un consiglio regionale che si autoproclamava "Parlamento della Liguria", il Giudice delle leggi ha buon gioco nel sostenere che «solo il Parlamento é sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con

⁴² Sent. n. 234 del 2003, sulla quale, adesivamente, A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2256 e ss., G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, *ivi*, pp. 2260 e ss., R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, *ivi*, pp. 2269 e ss., F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., pp. 275-276. Annotazioni critiche invece in A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in *federalismi.it*, 8, 2003.

⁴³ In questo senso, *expressis verbis*, F. FURLAN, *I vizi denunciabili*, cit., p. 279.

l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale»⁴⁴.

La funzione "sovrana" dello Stato, non evocata in questi precedenti, viene invece richiamata in una decisione di qualche anno successivo. In relazione ad una legge della Regione Sardegna, istituitiva di una consulta incaricata di redigere una proposta di statuto rappresentativo della «sovranità del popolo sardo», dei «principi e caratteri della identità regionale» e delle «ragioni fondanti dell'autonomia e sovranità»⁴⁵, la Corte riafferma la differenza qualitativa tra Stato e Regioni. L'attributo della sovranità indicherebbe, nella delibera in esame, la «pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità ter-

⁴⁴ Sent. n. 106 del 2002, con note di F. PALERMO, «Nomina sunt consequentia rerum». *Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale* e di N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, entrambi in *Le Regioni*, 2002, rispettivamente pp. 1198 e ss., pp. 1209 e ss. Per argomenti analoghi cfr. sent. n. 306/2002, che ha annullato la delibera statutaria della regione Marche volta ad inserire le dizioni "Parlamento della Marche" e "Deputato delle Marche". Su tali decisioni v. T.F. GIUPPONI, *Autonomia e indipendenza e delle Camere e dei consigli regionali davanti alla Corte*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, cit., pp. 402-403 nonché, se si vuole, C. CARUSO, *Consigli regionali e rappresentanza politica*, cit., pp. 11-12.

⁴⁵ Alla Consulta regionale veniva altresì affidato il compito di individuare idonee forme di promozione dei «diritti dei cittadini sardi in relazione a condizioni connesse con la specificità dell'isola» e «ogni altro argomento ritenuto rilevante al fine di definire autonomia e elementi di sovranità regionale». Cfr. sent. n. 365 del 2007 su cui v., pur con diversità di critiche sugli argomenti della Corte, A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4999 e ss., S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al «federalismo»*, ivi, pp. 4039 e ss., B. CARAVITA, *Il tabù della sovranità e gli «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale»*, in *federalismi.it*, 22, 2007, P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. n. 365/2007 della Corte costituzionale*, O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, entrambi in *Le Regioni*, 2008, rispettivamente pp. 219 e ss., e pp. 227 e ss., A. MANGIA, *Il federalismo della 'descrizione' e il federalismo della 'prescrizione'* e P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, entrambi in *Giur. cost.*, 2007, rispettivamente pp. 4045 e ss., e pp. 4052 e ss.

ritoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità»⁴⁶.

Lo Stato regionale italiano, anche a seguito della riforma costituzionale, mantiene una sua identità: le misure introdotte dalla revisione del Titolo V non hanno una portata innovativa tale «da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali»⁴⁷. Ancorché assunta piuttosto che esplicita, la diversa posizione dello Stato rispetto alle Regioni implica la differente estensione del parametro evocabile in giudizio e l'asimmetria sostanziale tra gli enti territoriali che si confrontano in giudizio⁴⁸.

La riforma del Titolo V non ha avuto il significato di rendere assimilabili i ricorrenti: pur nell'ambito di una generale strategia di rafforzamento del policentrismo, le Regioni rimangono «entità derivate, espressione di un ordinamento parziale che opera nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato»⁴⁹. In tal senso, le censure regionali promosse con riferimento a parametri diversi da quelli di competenza sono inammissibili per difetto di interesse o, come meglio dovrebbe ritenersi, per carenza di legittimazione a ricorrere o impossibilità giuridica di agire⁵⁰.

⁴⁶ Aleggria, nella motivazione, l'imprecisione metodologica di trarre, da una categoria descrittiva come lo Stato regionale, precise conseguenze prescrittive (così anche A. MANGIA, *Il federalismo della 'descrizione'*, cit., pp. 5 e ss.). Meglio allora sarebbe stato arrivare ad un analogo dispositivo attraverso un esplicito richiamo al principio di unità e indivisibilità espresso dall'art. 5 Cost., magari in combinato con l'art. 114 Cost. (nell'interpretazione restrittiva offerta dallo stesso Giudice delle leggi).

⁴⁷ Sent. n. 365 del 2007.

⁴⁸ A. RUGGERI, *La questione dei vizi*, cit., p. 2.

⁴⁹ M. D'AMICO, *Le zone d'ombra*, cit., p. 227.

⁵⁰ Cfr., ad esempio, all'indomani della revisione costituzionale, sentt. nn. 96 del 2003, 4 e 345 del 2004. Recentemente sent. n. 128 del 2018.

5. *Il sindacato sulla legge regionale: una legge (ancora) “controllata”?*

Si è visto sopra come il sindacato sulla legge statale si sia risolto, nei fatti, in un giudizio sulla dimensione degli interessi serviti dal legislatore statale, amplificando le tendenze creative della Corte costituzionale.

Quando il giudizio riguarda la legge regionale, invece, lo scrutinio muove lungo argomentazioni giuridico-formali, che spingono il giudizio in via principale lungo la strada del procedimento di controllo.

Vi sono decisioni, infatti, che ricostruiscono il riparto di competenze in termini oggettivi o “materiali”, evitando di dissolvere il riparto di attribuzioni in un elenco “funzionalizzato” di materie. Non sempre, come si avrà modo di notare, questa ricostruzione in termini oggettivi delle competenze statali porta ad esiti sfavorevoli per le leggi regionali: detto processo di rimaterializzazione arresta la tendenza espansiva della trasversalità delle competenze esclusive o dei principi fondamentali di alcune competenze concorrenti, allargando gli spazi per l’esercizio della funzione legislativa regionale.

La lettura “oggettivata” delle competenze statali prelude, in diverse occasioni, a un procedimento sussuntivo di riconduzione della legge regionale alla normativa statale interposta. Si tratta di decisioni a basso tasso di creatività, orientate ad assicurare l’uniformità giuridica e la coerenza dell’ordinamento in settori assegnati dalla Costituzione al legislatore statale, che spesso si traducono in dichiarazioni di incostituzionalità di leggi regionali evidentemente contrarie alla superiore “legalità” statale.

Analoghe tecniche di giudizio si hanno nei giudizi che verificano il rispetto, ad opera della normativa regionale, dei valori positivizzati nelle disposizioni costituzionali. In simili casi, emerge *ictu oculi* il contrasto delle leggi delle Regioni con le formulazioni aperte delle disposizioni “sostanziali” della Costituzione, relative ai principi fondamentali o comunque collocate nella sua prima parte.

Nonostante siano spesso coinvolti valori fondamentali, il giudizio si volge lungo direttrici essenzialmente formali, legate alla manifesta contrarietà delle leggi regionali rispetto alla *littera constitu-*

tionis. Non si tratta, quindi, di giudizi legati alla logica del bilanciamento o ad apprezzamenti sostanzialistici, magari condotti attraverso una lettura assiologica dell'interesse nazionale, come insegnava quella dottrina che considerava tale clausola depositaria dei «valori non normativizzati, immanenti nella comunità»⁵¹.

5.1. *Materie-materie, sillogismi e uniformità giuridica. Le interpretative e «le distorte applicazioni» della legge regionale*

Il processo di rimaterializzazione delle competenze statali segue una dinamica interpretativa condotta su un duplice piano: a livello costituzionale, attraverso una delimitazione oggettiva della materia, compiuta anche tramite canoni di natura storico-sistemica⁵²; a livello di disciplina impugnata, attraverso l'indagine sulla «ratio, della finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina»⁵³.

Nella giurisprudenza immediatamente successiva alla riforma costituzionale – secondo una tendenza poi confermata – alcune materie vengono ricostruite attingendo al materiale legislativo precedente alla revisione: così ad esempio, la competenza in materia di tutela (esclusiva statale) o valorizzazione (concorrente) dei beni culturali viene ricostruita attraverso il riferimento al “decreto Bassanini” di trasferimento delle funzioni⁵⁴; la competenza concorrente del

⁵¹ T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, cit., pp. 188 e 195.

⁵² Cfr. R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, p. 892, e la giurisprudenza ivi citata. Sulla tecnica di “pietrificazione”, v. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa regionale*, cit., p. 119.

⁵³ Cfr., tra le tante, sentt. nn. 176, 148 del 2018, ma l'operazione ermeneutica è costante e risale alla prima giurisprudenza successiva alla revisione del Titolo V. Cfr. R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., pp. 893 e ss.

⁵⁴ Cfr. sent. n. 94 del 2003: «[l]a distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli articoli 148, 149 e 152 del decreto legislativo 11 marzo 1998 n. 112 [...] e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 [...]: in particolare, il terzo comma dell'art. 149, d.lgs. n. 112 del 1998, riserva alla esclusiva competenza statale anzitutto la “apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati” e tutto quanto riguarda “autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico” ed “esercizio del diritto di prelazione”; il primo comma dell'art. 152 del

“governo del territorio” ricomprende l’edilizia e l’urbanistica, e viene definita sulla base della normativa contenuta nel testo unico in materia di edilizia o in virtù della legge Ponte⁵⁵; l’ambiente ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, ma anche un nucleo oggettivo, rappresentato dalla normativa in materia di beni paesistici, habitat naturali, rifiuti, valutazione di impatto ambientale⁵⁶.

A questa delimitazione oggettiva seguono operazioni sussuntive che vedono la norma statale assunta a mo’ di premessa maggiore del ragionamento giuridico, all’uno fonte interposta e metro di legittimità costituzionale delle disposizioni regionali. Ad esempio, non è possibile per le Regioni modulare la disciplina della valutazione di impatto ambientale, sottoponendo a VIA regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA progetti non indicati nel codice dell’ambiente, sulla base dell’asserito innalzamento dei livelli di tutela ambientale⁵⁷. Questa affermazione, che in astratto potrebbe sembrare coerente con una lettura trasversale della materia, deve però confrontarsi con l’«oggetto» della competenza, «l’ambiente appunto, che rimanda a un bene della vita, materiale e complesso, una entità organica che richiede una salvaguardia del tutto e delle singole componenti considerate come parti del tutto»⁵⁸. In materia di VIA non è possibile rinvenire alcuna competenza regionale in grado di innalzare gli standard ambientali⁵⁹, posto che tale comparazione tra

medesimo testo normativo afferma, invece, che “lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali”. Queste funzioni peraltro ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d. lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale [...]».

⁵⁵ Cfr. sentt. n. 362 del 2003, 232 del 2005.

⁵⁶ Cfr. le sent. c.d. “Maddalena”, dal nome del redattore: nn. 104 del 2008, 378, 367 del 2007. Ha scritto di vera e propria svolta giurisprudenziale, a proposito di tali decisioni, M. Cecchetti, *La materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, 7/2009, 19 e ss. Per una *summa* sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente, R. BIFULCO, *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell’ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, pp. 305 e ss.

⁵⁷ Sent. n. 147 del 2019.

⁵⁸ Sent. n. 147 del 2019, che riprende e sviluppa le sentenze “Maddalena” citate *supra*.

⁵⁹ V. anche *supra*.

livelli di tutela «è comunque da escludere allorché le norme statali riguardano non la disciplina di specifici settori ambientali ma le stesse procedure volte all'emersione e alla individuazione di tali valori, come, ad esempio, nel caso delle regole istituzionali per la valutazione di impatto ambientale; in questi casi la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. si riferisce ad una materia in sé conclusa che non attraversa altre competenze». In ogni caso, «la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva»⁶⁰.

Sempre con riguardo alla tutela dell'ambiente o del paesaggio, casi simili si hanno nelle ipotesi in cui la Regione è tenuta a rispettare i “casi e i modi” delle autorizzazioni ambientali o paesaggistiche⁶¹ o le forme di pianificazione congiunta che coinvolgono i beni paesaggistici vincolati⁶². In relazione ad altri titoli di competenza, la rimaterializzazione opera allorché l'ente regionale sia tenuto a mantenere l'assetto concorrenziale di un dato settore di mercato⁶³ o, per quanto attiene al “governo del territorio”, a rispettare le previsioni statali relative all'accertamento in doppia conformità⁶⁴, all'autorizzazione sismica⁶⁵ e così via. Addirittura, nelle materie di competen-

⁶⁰ Cfr. sent. n. 147 del 2019.

⁶¹ Cfr., *ex multis*, sulla illegittimità degli esoneri regionali dalla procedura di VIA e di verifica di assoggettabilità a VIA di determinati progetti, sentt. nn. 232 del 2017, n. 218 del 2017, n. 215 del 2015, n. 300 del 2013. Sull'incostituzionalità delle esenzioni regionali alla autorizzazione paesaggistica cfr. *ex plurimis*, sentt. nn. 172 e 66 del 2018, ma la giurisprudenza è costante.

⁶² Cfr. sentt. nn. 66 del 2018, 210 del 2016, n. 64 del 2015; nello stesso senso, sent. n. 197 del 2014, n. 211 del 2013.

⁶³ Sent. n. 265 del 2016, sulla legge Piemontese che metteva una barriera all'ingresso nel mercato del servizio di trasporti su chiamata (c.d. caso Uber).

⁶⁴ Cfr., tra le tante, sent. n. 107 del 2017.

⁶⁵ Più in generale, la Corte ha elevato al rango di principio fondamentale tutte le disposizioni del Capo IV del d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo Unico sull'Edilizia), le quali attengono alle costruzioni da realizzare in zone sismiche e dispongono «adempimenti procedurali» rispondenti «ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico» (sentenze nn. 282 del 2016, 272 del 2016, n.

ze esclusiva, è precluso alla Regioni riprodurre le disposizioni statali, così realizzando una novazione della fonte nella materia riservata allo Stato. In queste ipotesi, il *vulnus* della distribuzione delle competenze deriva «non dal modo in cui ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa [...] dello Stato»⁶⁶.

Sono tutte decisioni in cui, tramite canoni interpretativi tradizionali, la Corte assicura la coerenza e l'uniformità giuridica della disciplina, conseguenza dell'assegnazione allo Stato di determinati settori.

Peraltro, anche la scelta sulla particolare tecnica decisoria può essere strumentale ad assicurare l'uniformità giuridica dell'ordinamento.

Qualora la disposizione regionale censurata sia talmente oscura «da potere dare luogo ad applicazioni distorte [...] o ambigue [...], che contrastino, a causa dei diversi esiti che essa renda plausibili, il buon andamento della pubblica amministrazione, da intendersi quale ordinato, uniforme e prevedibile svolgimento dell'azione amministrativa, secondo principi di legalità e di buona amministrazione» non è sufficiente la conclusione del giudizio con una interpretazione adeguatrice⁶⁷. Nel giudizio in via principale, infat-

167 del 2014, n. 64 del 2013, 182 del 2006). Molteplici sono le disposizioni del citato testo unico che il Giudice delle leggi ha annoverato tra i principi fondamentali del "governo del territorio": si pensi alle soglie di aumento delle sanzioni per il ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione (art. 42, d.P.R. n. 380 del 2001 (sent. n. 362 del 2003); alla vincolatività delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968, derogabili solo a condizione che le eccezioni siano «inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio» (art. 2-bis, d.P.R. 380 del 2001 sent. n. 231 del 2016); alla definizione delle categorie di interventi edilizi di cui all'art. 3 d.P.R. n. 380 del 2013 (sent. nn. 259 del 2014, 311 del 2009); alla "perequazione urbanistica", disciplinata dall'art. 3-bis del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

⁶⁶ Sentt. nn. 178 del 2018, 195 del 2015, 18 del 2013, 53 del 2011. Oscillazioni invece si hanno sulla illegittimità della novazione dei principi fondamentali nelle competenze concorrenti. A un orientamento più restrittivo (sentt. nnn. 255 del 2013, 271 del 2009, 153 del 2006), ve n'è un altro più largheggiante (cfr. sent. n. 66 del 2017).

⁶⁷ Cfr. sent. n. 107 del 2017, con nota di M. PICCHI, *Ambiguità semantica e distonia interpretativa quali conseguenze dei modi di formulazione di una disposizione: una nuova ammonizione per la regione Campania*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 9, 2017. La sentenza riguarda una legge regionale campa-

ti, «vanno tenute presenti anche le possibili distorsioni applicative di determinate disposizioni legislative; e ciò ancor di più nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative»⁶⁸. Il Giudice delle leggi conferma, dunque, quanto già intuito da una dottrina: a differenza del sindacato incidentale, ove il giudice *a quo* è gravato dall'obbligo in interpretazione adeguatrice ai fini dell'ammissibilità della questione⁶⁹, nel procedimento ad accesso

na che, con una formulazione semantica ambigua, poteva essere interpretata come derogatoria alla doppia conformità dell'accertamento in sanatoria (ritenuto, per giurisprudenza consolidata, principio fondamentale della materia "governo del territorio").

⁶⁸ Sent. n. 107 del 2017, confermata dalla sent. n. 239 del 2019, relativa ad una disposizione regionale dal dubbio significato normativo, che sembrava escludere la possibilità di installare inceneritori sul territorio regionale, secondo una previsione contrastante con la disciplina nazionale. Per un caso simile, v. sent. n. 70 del 2013, che conclude una vicenda assai singolare: di fronte all'impugnazione del Governo di una legge regionale campana che prevedeva una distanza minima per la costruzione di impianti di energia rinnovabile, la Campania abrogava la disposizione censurata. Tale *ius superveniens* suggeriva al Governo la rinuncia, accettata dalla resistente, con conseguente estinzione del giudizio (ord. n. 89 del 2012). Successivamente all'estinzione, la Regione approvava una nuova legge che, modificando la disposizione abrogatrice, prevedeva la reviviscenza della norma abrogata. Nonostante la Regione avesse disposto, nel frattempo, l'abrogazione della reviviscenza, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quest'ultima, per contrasto con l'art. 97 della Costituzione: non è conforme a tale disposizione costituzionale l'adozione, per regolare l'azione amministrativa, di una disciplina normativa foriera di incertezza, posto che essa può tradursi in cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione». Su tale decisione v. G.U. RESCIGNO, *Quando il legislatore usa in un modo per lo meno sospetto e comunque contorto i suoi poteri, il Governo non segue il modo semplice e diretto per impugnare una disposizione di legge regionale, la Corte è costretta per ragioni di giustizia ad inventare un motivo più che dubbio di incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1063 e ss., M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (osservazioni a margine della sentenza n. 70/2015)*, in *federalismi.it*, 21, 2013, D. PARIS., *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 828 e ss.

⁶⁹ Come già ricordato (*supra*, cap. II, par. 5), la sent. n. 356 del 1996 ha richiesto al giudice *a quo*, ai fini dell'ammissibilità della questione, di dimostrare l'impossibilità di addivenire a una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. Secondo talune voci in dottrina, questa pronuncia avrebbe introdotto una ulteriore condizione di ammissibilità della q.l.c. (così R. ROMBOLI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in *Id.* (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999,

diretto i ricorrenti non hanno «l'onere di esperire un tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della disposizione impugnata»⁷⁰, poiché il giudizio di costituzionalità rappresenta la sede più adeguata per sciogliere dubbi sulla chiarezza del dettato legislativo «e sulle sue ricadute su altri beni di rango costituzionale»⁷¹. A maggior ragione quando sono in gioco gli standard o i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale, la chiarezza del dettato normativo è strumentale ad assicurare l'uniformità giuridica della disciplina sull'intero territorio della Repubblica.

La strategia di rimaterializzazione delle competenze non induce a una necessaria svalutazione dell'autonomia regionale, consentendo l'arretramento della legislazione statale in funzione di una certa espansione della competenza residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost.

p. 202, *contra* M. RUOTOLO, *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, p. 2478). Negli ultimi anni l'onere di offrire una interpretazione conforme è valutato con minor rigore. La giurisprudenza più recente non sanziona con l'inammissibilità la questione proposta dal rittenente che abbia sollevato la questione non condividendo possibili interpretazioni adeguatrici della disposizione censurata (cfr. sent. nn. 77 del 2018, 83, 42 del 2017, n. 221 del 2015) o, comunque, quando «sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata». Detto orientamento mira ad allargare le maglie dell'ammissibilità della questione prospettata e, contestualmente, la cognizione del Giudice delle leggi, riprendendo quanto già sostenuto in sede scientifica da F. MODUGNO, *Sul problema dell'interpretazione conforme a Costituzione: un breve excursus*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1963, e G. SERGES, *Interpretazione conforme e tecniche processuali*, ivi, pp. 1977-1978), rendendo forse di nuovo attuale la tesi di quella dottrina che riteneva eccezionale l'operatività dell'interpretazione adeguatrice, sulla base della considerazione che la «regola» del sindacato di costituzionalità fosse di «evitare qualsiasi applicazione incostituzionale». Tale fondamentale compito di «profilassi» costituzionale, insito nel sindacato accentrato di costituzionalità, dovrebbe indurre la Corte costituzionale allo scrutinio nel merito, e ad accogliere la questione prospettata laddove il testo esprima anche una sola norma contraria a Costituzione (così, A. PACE, *I limiti dell'interpretazione «adeguatrice»*, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1070, p. 1073).

⁷⁰ Sent. n. 156 del 2016. Per un caso, del tutto eccentrico, di inammissibilità per mancata interpretazione conforme, cfr. sent. n. 153 del 2015.

⁷¹ Così D. PARIS, *Il controllo*, cit., p. 840. In generale, sulla difficoltà di tradurre in principi costituzionali «giustiziabili» l'obbligo di chiarezza normativa, P. COSTANZO, *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009, p. 183.

Ad esempio, l'ancoraggio della competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza alla finalità di prevenzione e di repressione dei reati, attività a loro volta dirette alla «protezione di beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possessi ed ogni altro bene che assume prioritaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento», risparmia dalla incostituzionalità leggi regionali ispirate a finalità educative o di formazione, dirette a promuovere attività informative sui fenomeni di radicalizzazione terroristica o di bullismo e cyberbullismo⁷²; in senso analogo, è riconducibile alla competenza residuale del commercio e non produce effetti anticoncorrenziali la normativa regionale che consente agli ambulanti di sostare su un medesimo punto finché non si presenti, sul medesimo luogo, altro operatore⁷³.

5.2. I valori costituzionali come limiti all'autonomia territoriale

Il procedimento di controllo della legge regionale ritorna, con esiti sfavorevoli alle Regioni, tutte le volte in cui queste si servano dell'autonomia costituzionalmente garantita per comprimere o sovvertire i valori fondamentali dell'ordinamento: così, sono incostituzionali le leggi regionali che richiedono, per la concessione di benefici assistenziali, requisiti irragionevoli e non proporzionati, i quali celano intenti discriminatori nei confronti dei cittadini *extra-comunitari*. Sono altresì illegittime le leggi regionali che subordinano l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica alla residenza sul territorio nazionale⁷⁴ o regionale⁷⁵ per un periodo di tempo superiore a quanto previsto dalla normativa interna di recepimento della direttiva 2003/109/CE, che riconosce lo *status* di soggiornante di lungo periodo e, contestualmente, l'accesso all'ERP ai cittadini di paesi *extra-comunitari* che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni; nello stesso senso, è incostituzionale la legge regionale che individua, quale titolo di accesso prioritario all'asilo

⁷² Cfr. rispettivamente sent. n. 208 del 2018 e sent. 116 del 2019.

⁷³ Sent. n. 164 del 2019.

⁷⁴ Cfr. sent. n. 106 del 2018.

⁷⁵ Sent. n. 168 del 2014.

nido, la residenza dei genitori sul territorio della Regione per almeno quindici anni, anche non continuativi⁷⁶ o la legge regionale che, per una serie di provvidenze assistenziali, richiede la residenza per almeno cinque anni sul territorio (così derogando a quanto previsto dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, che invece riconosce il diritto all'assistenza agli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno)⁷⁷.

Sorte analoga incontra la legge regionale che, nella regolazione dell'edilizia di culto, introduce disposizioni che «ostacol[a]no o compromett[o]no la libertà di religione, [...] prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto» (fissando, in particolare, requisiti più stringenti per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata un'intesa)⁷⁸, così come è illegittima la norma regionale che obbliga all'utilizzo della lingua italiana tutte le attività svolte nelle infrastrutture dedicate a servizi religiosi, «non stret-

⁷⁶ Sent. n. 107 del 2018.

⁷⁷ Sent. n. 222 del 2013.

⁷⁸ Sent. n. 63 del 2016 (che conferma alcuni precedenti, tra cui cfr. sentt. nn. 195 del 1993 e 346 del 2002). A differenza delle decisioni citate nelle note precedenti, che consentono allo Stato di subordinare la concessione, ai cittadini *extra*-comunitari, di provvidenze pubbliche al requisito della residenza, in questa decisione la Corte sembra lanciare un monito anche al legislatore statale, il quale non potrebbe mai assumere l'intesa quale preconditione per un trattamento discriminatorio (sottolinea tale aspetto G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 7, 2016, pp. 4-5. Un discorso diverso vale invece per le limitazioni alla libertà di culto dettate da ragioni di ordine pubblico e sicurezza, che consentono allo Stato, ma non alla Regione, in ragione di quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lett. h), di intervenire (viene così dichiarata illegittima la norma regionale che prevedeva, nell'ambito della predisposizione del piano delle attrezzature religiose la necessaria acquisizione di «pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell'ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura»). Sottolinea criticamente tale aspetto M. CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 368-369. In senso problematico sulla decisione, che non insisterebbe a sufficienza sulla inderogabilità assoluta del divieto di discriminazione tra confessioni religiose, cfr. anche A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, 2016, p. 616. Sulla decisione v. anche A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 5, 2017.

tamente connesse alle pratiche rituali di culto», per la compressione dei diritti fondamentali della persona dovuta alla limitazione di un «veicolo di trasmissione di cultura», «espressione della dimensione relazionale della personalità umana»⁷⁹.

Esigenze di uniformità sull'intero territorio nazionale impediscono a una legge regionale di istituire un registro nazionale delle dichiarazioni anticipate di trattamento, in assenza di una legge quadro nazionale. In tal senso, l'eguale godimento dei diritti fondamentali e, dunque, l'art. 3 della Costituzione illumina le competenze esclusive statali: «data la sua incidenza su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona, una normativa in tema di disposizioni di volontà relative ai trattamenti sanitari nella fase terminale della vita [...] necessita di uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, *ratio* ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di “ordinamento civile”, disposta dalla Costituzione»⁸⁰.

Tra i valori, per così dire, non negoziabili sta, chiaramente, l'indivisibilità della Repubblica: è quindi incostituzionale la delibera legislativa che istituisce un referendum consultivo sull'indipendenza della Regione, posto che «[l']unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale». Pluralismo e autonomia «non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano»⁸¹. Inoltre, non è possibile chiamare al voto il corpo elettorale regionale per saggiare la volontà politica in ordine all'attribuzione alla Regione del regime di specialità: le «scelte fondamentali di livello costituzionale [...] non posso-

⁷⁹ Sent. n. 67 del 2017.

⁸⁰ Cfr. sent. n. 262 del 2016, con nota critica di L. BUSATTA, *Le dichiarazioni anticipate di trattamento, tra ordinamento civile e «ragioni imperative di eguaglianza»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 8, 2017.

⁸¹ Sent. n. 118 del 2015, la quale invece fa salva la legge veneta istitutiva di un referendum volto a conferire “forme e condizioni particolari di autonomia” ex art. 116.3 Cost.

no formare oggetto di referendum regionali»⁸². L'integrazione territoriale non può andare a detrimento dell'integrazione materiale, che a sua volta ricomprende l'integrazione simbolica⁸³ e il rispetto per il valore dei simboli che tradiscono l'unità nazionale e l'indivisibilità repubblicana. È dunque illegittima la legge regionale che impone agli edifici pubblici statali l'obbligo di esporre la bandiera veneta, non solo per la violazione della competenza esclusiva in materia di "organizzazione amministrativa", ma anche per la lesione all'art. 5 Cost., il quale non consente alle Regioni di imporre allo Stato l'esposizione di simboli non riferibili all'intera collettività nazionale⁸⁴.

L'indivisibilità della Repubblica è messa in pericolo anche da quelle leggi regionali che elevano al rango di minoranza linguistica la collettività stanziata sul territorio della Regione, amplificando così elementi identitari che avallano spinte centrifughe lesive dell'unità nazionale⁸⁵, oppure dalle norme delle Regioni speciali che eccedono

⁸² Sent. n. 118 del 2015. La stessa sentenza ha però dichiarato non fondata la questione promossa sulla medesima legge regionale, nella parte in cui indicava un referendum consultivo sulla attribuzione alla Regione Veneto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In senso sostanzialmente adesivo alla decisione, considerata coerente con i precedenti (offerti, in particolare, dalle sentenze n. 470 del 1992 e n. 496 del 2000), cfr. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 1141 e ss. In senso critico v. invece G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, p. 136, secondo il quale, distaccandosi dal pregresso orientamento, la Corte avrebbe ammesso un referendum sulla carta consultivo ma in realtà produttivo di obblighi giuridici in capo al Presidente della Giunta (e segnatamente, l'obbligo di proporre al Consiglio regionale un programma di negoziati da condurre con lo Stato e l'obbligo di presentare «un disegno di legge statale contenente percorsi e contenuti per il riconoscimento di ulteriori e specifiche forme di autonomia per la Regione del Veneto»).

⁸³ Sull'integrazione simbolica come aspetto dell'integrazione materiale, R. SMEND, *Costituzione*, cit., pp. 102-103.

⁸⁴ Sent. n. 183 del 2018, sulla quale v. le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *Regione Veneto o «Repubblica di San Marco»? Riflessioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 186 e ss., P.I. D'ANDREA, *L'uso delle bandiere regionali e i simboli dell'unità: alcune precisazioni dalla Corte costituzionale (Nota a Corte cost., sent. n. 183 del 2018)*, in www.diritto-comparati.it; G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, pp. 393 e ss.

⁸⁵ Cfr. sent. n. 87 del 2018, che ha dichiarato illegittima una legge del Veneto che attribuiva al «popolo veneto» la qualità di minoranza linguistica, con conseguente applicazione della Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze

nella garanzia del bilinguismo, accolto in un'accezione – forte e, per così dire – paritaria, incompatibile con il rango della lingua italiana, idioma “ufficiale” e “primario”⁸⁶.

Anche l'integrazione sovranazionale è da annoverare tra i valori non suscettibili di differenziazione territoriale. Accanto all'indivisibilità della Repubblica si collocano, dunque, gli obblighi discendenti sull'Italia dall'appartenenza all'Unione europea. Il «generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario» è valore territorialmente non frazionabile e consente al Giudice delle leggi di sottoporre, per la prima volta nella sua storia, un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia⁸⁷. Nonostante nel prosieguo della giurisprudenza costituzionale questioni interpretative sul diritto europeo saranno sollevate anche nel giudizio in via incidentale⁸⁸, il primo rinvio origina da un giudizio in via diretta: ai fini dei trattati istitutivi, il Giudice delle leggi «ha natura di giudice e, in particolare, di giudice

nazionali (su cui v. la nota di P. CARETTI, «*I veneti prima!*», *lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 987 e ss.), sent. n. 170 del 2010 (con nota di G. DELLEDONNE, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 718 e ss.) che ha annullato una legge della Regione Piemonte volta ad equiparare giuridicamente la «lingua piemontese» alle lingue minoritarie occitana, franco-provenzale, francese e walsler.

⁸⁶ Cfr. sent. n. 210 del 2018 (con nota di S. PENASA, *Bilinguismo e toponomastica: un punto fermo verso il bilanciamento tra primato della lingua italiana e tutela delle minoranze linguistiche? Commento alla sent. n. 210 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 249 e ss.), che ha pronunciato l'incostituzionalità di una legge della Regione T.A.A. che istituiva un nuovo comune attribuendogli un toponimo nella sola lingua ladina.

⁸⁷ Cfr. la sent. n. 102 del 2008 (e l'ord. n. 103 del 2008, con cui è stato effettuato il rinvio pregiudiziale), avente ad oggetto una legge regionale sarda che istituiva una imposta su aeromobili ed unità da diporto a carico delle persone fisiche o giuridiche, aventi il domicilio al di fuori della Sardegna, per ogni scalo fatto negli aerodromi, nei punti o nei punti di approdo presenti in territorio sardo. Su tali decisioni cfr. le note di F. SORRENTINO, *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, e di M. CARTABIA, *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, entrambe in *Giur. cost.*, 2008, rispettivamente pp. 1288 e ss., e pp. 1312 e ss., S. BARTOLE, *Pregiudiziale comunitaria ed “integrazione” di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 898 e ss. A seguito del rinvio e della risposta ricevuta dalla Corte di Giustizia con la sent. 17 novembre 2009, C-169/08, la Corte costituzionale ha dichiarato, come noto, l'illegittimità dell'imposta regionale.

⁸⁸ Con l'ord. n. 207 del 2013, il giudice delle leggi ha effettuato, per la prima volta, il rinvio pregiudiziale anche nell'ambito del sindacato in via incidentale.

di unica istanza»⁸⁹. L'auto-attribuzione di simile qualifica risponde a una strategia istituzionale di legittimazione nei confronti della Corte di Giustizia, perché consente alla Corte costituzionale di entrare nel *judicial dialogue* dell'integrazione multilivello; il procedimento di controllo consente alla Corte costituzionale di svolgere un ruolo inter-sistemico, che, nella prospettiva dell'ordinamento giuridico complessivo, le attribuisce la «peculiare posizione di organo di garanzia costituzionale»⁹⁰.

Non deve apparire contraddittorio che, in occasioni simili, norme costituzionali di principio, collocate al di fuori della ripartizione costituzionale di competenza, diano luogo ad operazione sussuntive a bassa creatività interpretativa: in casi in cui la legge regionale è manifestamente illegittima per violazione di precetti che conferiscono identità all'ordinamento, persino le disposizioni sostanziali della Costituzione, aperte, di tenore vago e indeterminato, fungono da «ruote dentate»⁹¹ che amplificano la precettività del testo della Costituzione, in funzione di limite ultimo, rigido e invalicabile, rispetto alle scomposte normative delle Regioni.

⁸⁹ Negli altri casi (e salvo le ipotesi di norme comunitarie non direttamente applicabili) è il giudice comune ad assolvere la funzione di giudice di rinvio, secondo quanto argomentato dalla stessa Corte nella sent. n. 103 del 2008.

⁹⁰ Ord. n. 103 del 2008. In sostanza, la Corte adotta una sorta di "mimetismo" giurisdizionale che le ha consentito di rivedere il precedente rappresentato dall'ord. n. 536 del 1995 (il quale, a sua volta, aveva chiuso all'apertura contenuta nell'*obiter* della sent. n. 168 del 1991), con cui la Corte aveva scartato la possibilità di sollevare, nell'ambito del sindacato in via d'eccezione, questione pregiudiziale. In tale decisione, peraltro neanche evocata nella sent. n. 103 del 2008, la Corte si era definita come organo che «esercita essenzialmente una funzione di controllo costituzionale, di suprema garanzia della osservanza della Costituzione della Repubblica da parte degli organi costituzionali dello Stato e di quelli delle Regioni [...] [e] che pertanto non è ravvisabile quella "giurisdizione nazionale" alla quale fa riferimento l'art. 177 del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, poiché la Corte non può essere inclusa fra gli organi giudiziari, ordinari o speciali che siano, tante sono, e profonde, le differenze tra il compito affidato alla prima, senza precedenti nell'ordinamento italiano, e quelli ben noti e storicamente consolidati propri degli organi giurisdizionali».

⁹¹ Così già R. BIN, *Diritti e argomenti*, cit., pp. 164 e ss., che rileva la portata anfibia delle norme costituzionali, capaci di esprimere, a seconda dell'oggetto normativo sottoposto all'attenzione del Giudice delle leggi, norme di "principio" o di "regola".

6. *Illegittimità consequenziale "a una direzione"*

Tra le correnti sotterranee che muovono il giudizio in via principale verso i lidi del procedimento di controllo un ruolo di rilievo viene giocato dall'illegittimità consequenziale.

È così ribadito un principio già espresso nella giurisprudenza costituzionale precedente alla revisione del Titolo V⁹²: l'illegittimità consequenziale «esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale»⁹³, a prescindere, dunque, dalla mancata menzione dell'art. 27, l. n. 87 del 1953, tra le norme del giudizio in via incidentale applicabili al sindacato in via principale. A parte tale inciso, il Giudice delle leggi non si è mai soffermato a spiegare *funditus* le finalità dell'illegittimità consequenziale: lo scopo di quest'ultima riposa nel "peso" del particolare interesse da salvaguardare, che non ammette *vulnera* causati da norme in qualsiasi modo correlate al *petitum* principale. Si spiegano forse per tale ragione le (scarse) argomentazioni usate dalla Corte per giustificare l'applicazione dell'istituto, quasi che il nesso di consequenzialità sia auto-evidente⁹⁴.

Vi è però un dato quantitativo che contribuisce a spiegare la funzione che svolge tale istituto nel giudizio in via principale: in coerenza con il dato anteriore alla riforma del Titolo V⁹⁵, l'illegittimità consequenziale riguarda essenzialmente leggi regionali, a conferma che tale istituto supplisce alle mancanze del ricorso governativo e, dunque, al controllo che lo Stato compie sulla legislazione delle Regioni. Nel triennio che va dal 2016 al 2018⁹⁶, tutte le quindici pronunce di illegittimità consequenziale hanno

⁹² Sent. n. 20 del 2000, cfr. *supra*, cap. II, par. 4.

⁹³ *Dictum* affermato in un giudizio su una delibera statutaria, cfr. sent. n. 2 del 2004.

⁹⁴ In tal senso v. anche A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, cit., p. 52. Scrive di effetto eco S. AGOSTA, «Soggetti» ed «oggetti» del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 329.

⁹⁵ Le dieci illegittimità consequenziali pronunciate nel giudizio in via di azione hanno avuto tutte ad oggetto leggi regionali.

⁹⁶ Simile tendenza trova riscontro anche nelle prime pronunce del 2019: sentt. nn. 44, 39 del 2019.

riguardato leggi regionali: l'istituto non svolge dunque una funzione riconducibile alla generica necessità di assicurare il principio dell'effettività della garanzia costituzionale⁹⁷, il quale rappresenta, al più, un effetto riflesso dell'applicazione dell'art. 27 della l. n. 87 del 1953.

Certo, rispetto alla giurisprudenza anteriore alla revisione costituzionale, l'illegittimità consequenziale segue itinerari in parte diversi; per un verso, forse anche a causa dell'esplosione del contenzioso, le pronunce che hanno fatto ricorso all'art. 27, l. n. 87 del 1953, sono decisamente aumentate fino a toccare, in alcune annate, la decina⁹⁸. A questa maggiore frequenza nella sua applicazione è corrisposto un uso piuttosto disinvolto dell'istituto, che ha riguardato disposizioni in un rapporto di «dipendenza funzionale»⁹⁹, di «evidente correlazione»¹⁰⁰, di «inscindibile connessione»¹⁰¹, o comunque prive di pratica applicazione¹⁰². Non mancano poi illegittimità consequenziali “manipolative”, che sostituiscono il testo incostituzionale con altro ritenuto costituzionalmente compatibile, arrivando, persino, a incidere la rubrica della legge impugnata¹⁰³.

Al di là delle diverse formulazioni di volta in volta richiamate, i presupposti di applicazione dell'istituto riposano nella connessione *logica* tra le norme – quando cioè l'illegittimità consequenziale colpisce norme strumentali o divenute inapplicabili a seguito dell'acco-

⁹⁷ Come invece mostra di ritenere A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale*, cit., p. 295.

⁹⁸ Hanno immediatamente notato tale dato F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale (2005-2007)*, cit., pp. 290-291. Nel solo 2017 sono dieci le pronunce che hanno fatto ricorso all'illegittimità consequenziale.

⁹⁹ Sent. n. 245 del 2017.

¹⁰⁰ Sentt. nn. 49 del 2018, 274 del 2017.

¹⁰¹ Sent. n. 147 del 2018.

¹⁰² Sent. n. 93 del 2017.

¹⁰³ Sent. n. 210 del 2018, la quale, dopo aver dichiarato illegittima la legge del T.A.A. che disponeva la nuova istituzione di un comune in forma mistilingue e in lingua ladina, anziché congiuntamente in lingua italiana e in lingua ladina, provvede a sostituire la rubrica e tutte le disposizioni che fanno riferimento al toponimo incostituzionale (per una simile operazione, v. sent. n. 193 del 2012). Per una illegittimità consequenziale parziale, v. invece sent. n. 190 del 2017.

glimento principale – o nel nesso *analogico*, che presuppone il giudizio sulla *eadem ratio* della prescrizione espunta in via consequenziale¹⁰⁴.

Il Giudice delle leggi ha raramente colpito disposizioni contenute in atti normativi diversi da quelli impugnati¹⁰⁵: la «evidente correlazione» le ha consentito però di annullare disposizioni entrate in vigore in un momento successivo all'atto censurato, laddove vi fosse una “riproduzione” od amplificazione degli effetti incostituzionali¹⁰⁶. Inconsueta, ma non impossibile da riscontrare, è anche la pronuncia di illegittimità consequenziale di disposizioni anteriori rispetto all'atto impugnato, ipotesi che ricorre nel caso l'incostituzionalità “principale” riguardi una norma inserita in una previgente *sedes* normativa¹⁰⁷. L'incostituzionalità può riguardare anche l'atto precedente (persino nella sua interezza), qualora questo sia il logico presupposto della disposizione produttrice del *vulnus*: ad esempio, l'evidente mancanza di trasparenza e veridicità contabile produce l'illegittimità della disposizione del bilancio regionale che impegna un avanzo di amministrazione inesistente. Di conseguenza, è incostituzionale la legge di approvazione del rendiconto, in virtù del «principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo», «non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura»¹⁰⁸.

Il “salto” compiuto dalla Corte in queste ipotesi – nel senso che l'illegittimità consequenziale colpisce un atto diverso rispetto a quello impugnato – non deve sorprendere, ed è coerente, in fondo, con lettera e *ratio* dell'art. 27 della l. n. 87 del 1953: l'ogget-

¹⁰⁴ Sul punto v. C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 695 e ss.

¹⁰⁵ Cfr. *supra*, cap. II, par. 4. Per un'opinione contraria v. invece A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale*, cit., p. 254, secondo il quale vi sarebbe sostanziale continuità rispetto alla giurisprudenza precedente.

¹⁰⁶ Sent. n. 176 del 2012. Similmente, sent. n. 37 del 2015.

¹⁰⁷ Sent. n. 185 del 2016. Nello stesso senso sent. n. 216 del 2010, sent. n. 160 del 2009.

¹⁰⁸ Sent. n. 274 del 2017, sulla quale v. la nota di C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 712 e ss.

to dell'illegittimità consequenziale non può essere costretto entro il veicolo formale dell'oggetto impugnato, ma deve allargarsi alle *norme* e ai *significati normativi* affetti dal vizio di incostituzionalità accertato *principaliter*, a prescindere dal relativo contenitore semantico¹⁰⁹. In tal senso, non osta, all'applicazione dell'art. 27, l. n. 87 del 1953, la collocazione di una disposizione in un atto diverso, *precedente* o successivo, all'atto censurato, dato che la genesi del vizio di illegittimità è inevitabilmente *contestuale*, sorge cioè al momento della constatazione dell'incostituzionalità della norma censurata e si trasmette, per ciò solo, a disposizioni analoghe o logicamente collegate.

È invece piuttosto comune che l'art. 27, l. n. 87 del 1953 estenda l'incostituzionalità all'intero *corpus* normativo, non limitandosi alla singola disposizione censurata¹¹⁰. Peraltro, proprio con riferimento a tale eventualità, è stata criticata la prassi, inaugurata da alcuni ricorsi governativi, di proporre alla Corte di ricorrere all'art. 27 l. n. 87 del 1953, riservando le censure solo ad alcune disposizioni e chiedendo, per le restanti norme, l'annullamento in virtù del nesso di consequenzialità con le prime (richiesta non di rado esaudita dalla Corte)¹¹¹. In tale meccanismo parte della dottrina ha rinvenuto ragioni di «economia processuale», dovute alla scelta governativa di limitare l'impugnazione solo ad alcune disposizioni; la Corte avrebbe così supplito all'onere, gravante sul ricorrente, di individuare i parametri violati e i profili di incostituzionalità, per ripulire un materiale normativo che, di

¹⁰⁹ In questo senso pare vada anche C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale*, cit., p. 712.

¹¹⁰ Sent. n. 147 del 2018, la quale dichiara illegittima la disposizione che non prevede una adeguata copertura della legge regionale istitutiva del «servizio di sociologia del territorio della Regione Campania». La «carezza di finanziamento» porta con sé l'impossibile attuazione dell'intera legge, con conseguente illegittimità nella sua interezza. Nello stesso senso cfr. sent. nn. 49 del 2018, 279 del 2016, ove dell'atto l'incostituzionalità di una posta di bilancio si ripercuote sull'intera legge, «in quanto correlata e interagente con l'intera struttura del bilancio regionale».

¹¹¹ Per un primo caso segnalato dalla dottrina, sent. n. 424 del 2006, con nota di E. BINDI, M. MANCINI, *Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di "professioni": profili sostanziali e processuali*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 327 e ss.

fronte all'annullamento delle disposizioni principali, sarebbe rimasto privo di pratica operatività¹¹².

Trovano conferma, nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma costituzionale del Titolo V, la ritrosia della Corte a dichiarare l'illegittimità conseguenziale di norme analoghe o identiche a quelle dichiarate illegittime, ma appartenenti ad altri ordinamenti regionali, non tempestivamente impugnate dal Governo.

Anche nella giurisprudenza costituzionale successiva al 2001 mai si è verificata tale ipotesi.

¹¹² Secondo E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità conseguenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità conseguenziale nel giudizio in via principale)*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit., p. 395, sarebbe stata preferibile una dichiarazione di inammissibilità della richiesta di illegittimità conseguenziale, per la carenza di lesività della disposizione censurata, insuscettibile di essere sottoposta ad un autonomo giudizio di costituzionalità. A conforto della tesi, l'A. rievoca il precedente rappresentato dalla sent. n. 380 del 1991. In una decisione (sent. n. 139 del 2008), la Corte ha stigmatizzato il ricorso governativo, dichiarandolo inammissibile nella parte in cui evocava l'illegittimità conseguenziale per annullare un intero testo legislativo, impugnato solo in parte. In questo caso, è stato affermato che l'istituto di cui all'art. 27 della l. n. 87 del 1953 non può essere invocato «dal ricorrente [...] per esonerarlo dal motivare [...] le ragioni che lo inducono a sospettare dell'esistenza dell'illegittimità costituzionale». In altri termini, l'illegittimità conseguenziale deve riguardare solo disposizioni tra loro connesse funzionalmente: laddove questa connessione manchi, e l'illegittimità conseguenziale sia evocata per supplire all'onere di fornire adeguata motivazione, censurando disposizioni dotate di una «autonomia oggettiva», il ricorso è, *in parte qua*, inammissibile. La declaratoria di inammissibilità ha sprigionato riflessi sanzionatori, nel senso che la Corte arretra alle porte del merito la questione di legittimità costituzionale a causa delle lacune del ricorso; permane tuttavia il dubbio che, di fronte alla richiesta di attivazione di un potere che spetta di ufficio al Giudice delle leggi, sarebbe forse preferibile una pronuncia di rigetto dell'istanza, posto che l'inammissibilità per carenza di motivazione sembrerebbe applicare, in un insanabile paradosso, il principio del chiesto e pronunciato all'istituto dell'illegittimità conseguenziale, che invece a quel principio deroga. Cfr. in questo senso le critiche di R. CHIEPPA, *A proposito di illegittimità conseguenziale e potere di ufficio della Corte*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1494-1495, D. CHINNI, *Processo costituzionale e illegittimità conseguenziale. Spunti a margine di alcune osservazioni compiute dalla Corte nella sent. n. 138/2009*, in *Ist. fed.*, 2009, pp. 597 e ss.

7. *La manipolazione “temporale” delle dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi statali*

Se l'illegittimità conseguenziale riguarda essenzialmente leggi regionali, il differimento nel tempo delle sentenze di accoglimento interessa, di regola, leggi dello Stato. Ciò nonostante, anche la modulazione degli effetti delle sentenze di incostituzionalità conferma la vocazione obiettiva del giudizio in via principale e riflette, almeno indirettamente, la differente posizione tra Stato e Regione. In diverse decisioni, tale modulazione viene giustificata alla luce della tenuta complessiva del sistema costituzionale, e, in particolare, della tutela dei diritti o della garanzia delle prestazioni che la legge dello Stato è tenuta ad offrire sull'intero territorio nazionale.

Il tema degli effetti nel tempo delle decisioni di illegittimità incrocia, più in generale, la questione della natura delle sentenze di accoglimento: per una dottrina minoritaria, l'art. 136 Cost. conferirebbe portata dichiarativa alla pronuncia di incostituzionalità, tanto che la legge viziata sarebbe affetta da nullità con conseguente retroattività dell'accoglimento (con salvezza, evidentemente, degli effetti prodotti dai rapporti esauriti)¹¹³; per la dottrina maggioritaria, invece, la menzionata disposizione costituzionale attribuirebbe efficacia costitutiva alla pronuncia, con conseguente annullamento della legge incostituzionale¹¹⁴. Peraltro, secondo questo ultimo approccio, sarebbe l'accesso incidentale, previsto dagli artt. 1 della l. n. 1 del 1948 (quanto al giudizio *a quo*), e l'art. 30, comma terzo, della l. n. 87 del 1953 (per tutti gli altri giudizi), a conferire retroattività alla pronuncia di accoglimento, tanto da collocare la generalizzata

¹¹³ Da ultimo A. PACE, *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4809 e ss., ma già G. AZZARITI, *Problemi attuali*, cit., p. 161, V. ONIDA, *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 524 e ss.

¹¹⁴ *Ex multis*, P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi*, cit., p. 73; M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, cit., pp. 38 ss.; A.M. SANDULLI, *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, p. 42; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, cit., pp. 971 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 1284.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, cit., p. 389; G. ZAGREBELSKY, *Processo*, cit., p. 632, F. Modugno, *Annullabilità e annullamento: I*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988, p. 5.

retroattività postulata dall'art. 30, l. n. 87 del 1953 in un rapporto di necessaria integrazione rispetto alla norma costituzionale. In tal senso, «l'art. 136 può essere inteso come disciplina dei soli effetti astratti e futuri sulla vigenza della legge; [la norma di legge] come disciplina delle pronunce giudiziarie, in primo luogo sulle situazioni realizzate anteriormente, in conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità»¹¹⁵.

È necessario interrogarsi circa la possibile estensione di tale ricostruzione, avallata anche dalla Corte¹¹⁶, al giudizio in via principale: nell'ambito di tale procedimento, infatti, alla luce dei termini perentori di impugnazione, è verosimile ritenere che l'applicazione giurisdizionale della pronuncia di incostituzionalità abbia scarso rilievo. I soggetti istituzionali interessati alla pronuncia della Corte sono, prima ancora dei giudici, le pubbliche amministrazioni chiamate a dare attuazione alla legge. D'altro canto, lo stesso Giudice delle leggi ha affermato che la retroattività è principio generale dei giudizi davanti alla Corte¹¹⁷, a prescindere dalle specifiche modalità di accesso al suo sindacato.

È pure vero che l'esatta individuazione degli effetti della dichiarazione di illegittimità costituzionale nel giudizio in via principale, prima della riforma del Titolo V, data la natura preventiva del ricorso statale e il brevissimo termine di impugnazione della legge statale, non appariva di grande interesse. Tale problematica acquisita, invece, una qualche importanza a seguito della riforma dell'art. 127 Cost.

Nella prassi del giudizio in via principale, quando ha deciso di limitare gli effetti retroattivi delle proprie decisioni, la Corte ha sentito il bisogno di esternare simile volontà, quanto meno nelle motivazioni: manipolazioni "temporali" si riscontrano, allora, nelle decisioni che richiamano la continuità istituzionale, intesa come neces-

¹¹⁵ Così G. ZAGREBELSKY, *Processo*, cit., p. 633.

¹¹⁶ Cfr. sentt. nn. 127 del 1966 e sent. n. 49 del 1970, aventi ad oggetto la nota *querelle* sulla portata dell'art. 30, comma terzo, della l. n. 87 del 1953, ritenuta, dai giudici rimettenti, norma derogatoria dell'art. 136 Cost.

¹¹⁷ Cfr. la nota sent. n. 10 del 2015, emessa in via incidentale, con cui la Corte ha postergato al giorno successivo alla pubblicazione della decisione la dichiarazione di incostituzionalità della c.d. Robin Tax, in nome della tenuta dei conti pubblici.

sità che, nonostante il *vulnus* alla ripartizione costituzionale delle competenze, sia garantita l'azione degli apparati «finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali» o, più in generale, di «valori costituzionali incompressibili»¹¹⁸.

In tal senso, la legge che affida al dirigente dell'ufficio scolastico regionale (organo statale) la determinazione del personale docente viola la competenza concorrente in materia di istruzione; eppure, la necessità di garantire «valori costituzionali incompressibili» impedisce di pronunciare una caducatoria secca, capace di paralizzare i servizi scolastici, e, dunque, le relative prestazioni ai cittadini sull'intero territorio nazionale. La menzionata esigenza impone, piuttosto, di individuare una clausola risolutiva espressa: la disposizione statale è incostituzionale nella parte in cui non dispone la pro-

¹¹⁸ Cfr. sent. n. 13 del 2004, con note di A. CELOTTO, G. D'ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 228 e ss., A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in *federalismi.it*, 3, 2004, P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 963 e ss. Come confermato dalla decisione appena menzionata, il principio della continuità istituzionale non è che lo sviluppo del principio della continuità normativa, in forza del quale era stato dichiarato inammissibile il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano avverso le norme di attuazione dello statuto e le leggi statali anteriori contrastanti con la nuova disciplina statutaria. In quella stessa pronuncia, il Giudice delle leggi invitava le Province autonome a legiferare in coerenza con la rinnovata – e più ampia – distribuzione di competenze (cfr. *supra*, cap. II, par. 7). Nelle coeve sentenze nn. 16 e 49 del 2004, il principio di continuità opera, per così dire, *a contrario*: i giudici di Palazzo della Consulta ricorrono a una caducatoria secca nei confronti della legge finanziaria del 2002, la quale aveva disposto fondi vincolati per la riqualificazione urbana, dato che «non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*». Per uno schema simile, in tema di diritto allo studio, cfr. sent. n. 308 del 2004, rispetto alla normativa sul prestito fiduciario che sostituiva il previgente prestito d'onore: mentre le norme che disciplinano le modalità di gestione del nuovo istituto sono incostituzionali perché invasive della competenza concorrente in materia di istruzione, le disposizioni meramente abrogatrici vengono dichiarate illegittime nella parte in cui non prevedevano che l'abrogazione stessa decorresse dalla data di entrata in vigore della nuova disciplina rispettosa delle attribuzioni regionali. Rileva M. D'AMICO, *Le zone d'ombra*, cit., p. 260, come, in questo modo, la Corte realizza una "reviviscenza temporanea" della norma. In senso simile, cfr. sent. n. 29 del 2006, nonché, in generale, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Aggiornamenti (2002-2004)*, cit., pp. 247 e ss.

pria perdita di efficacia al momento della definizione, da parte delle Regioni, «delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche». Una pronuncia, dunque, additiva, che non aggiunge però garanzie o prestazioni, ma include una sorta di «norma transitoria»¹¹⁹ o «clausola di cedevolezza»¹²⁰ finalizzata ad evitare un vuoto normativo pregiudizievole per interessi di rango costituzionale.

Può anche accadere che la disciplina venga salvata attraverso una pronuncia interpretativa di rigetto oppure adottando una vera e propria sentenza di incostituzionalità accertata ma non dichiarata¹²¹. La necessità di evitare un aggravio degli effetti incostituzionali – vuoi per evitare il totale sacrificio di un interesse concorrente, vuoi per prendere atto dell'incostituzionalità sopravvenuta a seguito del mutamento del parametro – può condurre la Corte ad operare direttamente sugli effetti della propria decisione, spostando in avanti l'efficacia della decisione, limitando di conseguenza gli effetti retroattivi della pronuncia di accoglimento¹²².

¹¹⁹ A. CELOTTO, G. D'ALESSANDRO, *Sentenze additive*, cit., p. 231.

¹²⁰ Così M. MASSA, *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., p. 448, nello stesso senso C. PANZERA, *Interpretare manipolare combinare: una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013, p. 200.

¹²¹ V. C. PANZERA, cit. ult., pp. 201-202. Cfr., ad esempio sentt. nn. 50, 384 del 2005 (non spetta allo Stato l'allocazione delle funzioni amministrativa nella materia concorrente tutela e sicurezza del lavoro, ma l'amministrazione statale potrà continuare ad esercitarle in attesa della disciplina regionale), sent. n. 255 del 2004 (criteri e modalità di erogazione del fondo per lo spettacolo), tutte decisioni guidate dalla esigenza di salvaguardare la continuità istituzionale, strumentale alla tutela di diritti e interessi di pregio costituzionale.

¹²² Sul punto v. F. MODUGNO, *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 25 e 24 novembre 1988*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 17-19, nonché F. POLITI, *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (Contributo a una teoria dell'invalidità costituzionale della legge)*, Padova, CEDAM, 1997, pp. 250 e ss., R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 5 e ss. Parte della dottrina ritiene che la limitazione degli effetti retroattivi della decisione possa giustificarsi anche laddove il Giudice delle leggi adotti una decisione di accoglimento successiva ad un precedente rigetto con

Così, ad esempio, la dichiarazione di incostituzionalità di una legge che non ha previsto l'intesa con le Regioni per l'utilizzo di fondi che finanziano settori di competenza regionale, alla luce dei «diversi tipi di investimenti che possono variamente incidere su diritti costituzionali delle persone [...] non produce effetti sui procedimenti in corso, qualora questi riguardino detti diritti»¹²³. Tale sentenza, nel circoscrivere la portata temporale della decisione, ammette implicitamente la portata retroattiva dell'accoglimento pronunciato nel giudizio in via di azione, ed esplicita le ragioni che rimettono alla Corte una sostanziale disponibilità degli effetti delle proprie decisioni¹²⁴.

Non solo diritti fondamentali. Anche la continuità e la celerità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost., sono principi di rango costituzionale che non ammettono *vulnera* conseguenti alla retroattività dell'accoglimento: non devono dunque essere nuovamente adottati i provvedimenti del commissario straordinario alla gestione dell'emergenza sismica, per non avere questo acquisito l'intesa con i Presidenti delle Regioni interessate¹²⁵.

Non sempre, però, le esigenze di profilassi costituzionale sono enunciate espressamente: così, ad esempio, a seguito dell'illegittimità della legge delega di riforma della p.a. per violazione del-

monito: v. F. MODUGNO, *Considerazioni*, cit., *ibidem*, M. Ruotolo, *La dimensione temporale dell'invalidità della legge*, Padova, CEDAM, 2000, pp. 220 e ss.

¹²³ Sent. n. 74 del 2018, ma nello stesso senso la coeva sent. n. 71 del 2018, che ha dichiarato illegittima una norma statale che disciplinava l'erogazione di un fondo in materia di edilizia scolastica in assenza di previa intesa con le Regioni. Per una sentenza più risalente, ma che pure adotta una analoga soluzione, v. sent. n. 370 del 2003, che dichiara illegittima una disposizione della legge finanziaria che aveva istituito un fondo in materia di asili nido «nei limiti di cui in motivazione». Nel considerato in diritto si fanno salvi «gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti», data la necessità di assicurare la «continuità di prestazioni in relazione ai diritti costituzionali implicati». Similmente sent. n. 423 del 2004, su un fondo nazionale per le politiche sociali.

¹²⁴ Qualora invece non vi sia un «diretto ed immediato pregiudizio per i diritti delle persone, non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*» (sent. n. 16 del 2004, su un fondo in materia di riqualificazione urbana, nello stesso senso 49 del 2004, su un fondo per un sostegno di opere pubbliche di interesse locale).

¹²⁵ Sent. n. 247 del 2019.

la leale collaborazione¹²⁶, la Corte limita la trasmissione del vizio ai decreti delegati con un'affermazione anodina: l'incostituzionalità è «circoscritt[a] alle disposizioni di delegazione [...] oggetto del ricorso, e non si estend[e] alle relative disposizioni attuative (salvo poi aggiungere, con un *dictum* che sembra quasi smentire il precedente assunto, che «[n]el caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l'effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione)»¹²⁷.

È stato notato come, con tale decisione, la Corte non abbia spostato in avanti gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità ma ne abbia circoscritto, per così dire nello spazio, l'efficacia, nel senso di impedire la trasmissione del vizio ai decreti delegati¹²⁸; quale che sia la concettualizzazione più corretta, comunque l'effetto finale è quello di modulare l'efficacia della propria decisione, derogando (o bilanciando) alle consolidate norme che governano gli effetti delle decisioni di accoglimento e che, con ogni probabilità, avrebbero indotto a ritenere travolti i decreti legislativi nel frattempo emanati.

8. *Tendenze di dubbia collocazione. La tecnica della separazione dei ricorsi come deroga al principio dispositivo?*

Rispetto alle tendenze appena passate in rassegna, vi sono alcune prassi che non sono suscettibili di un inquadramento netto:

¹²⁶ Cfr. *supra*, cap. IV, par. 4.2.

¹²⁷ Sent. n. 251 del 2016.

¹²⁸ In tal senso v. G. SCACCIA, *Principio di leale collaborazione*, cit., p. 228, p. 229; criticamente anche J. MARSHALL (pseudonimo), *La Corte costituzionale*, cit., p. 707, che ritiene che la salvezza degli effetti dei decreti legislativi ha di fatto svuotato la pronuncia di incostituzionalità. Sul punto v. anche P. MILAZZO, *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio delle fonti*, 1, 2017, pp. 13-14, che rievoca, a proposito di tale decisione, la distinzione, di ascendenza amministrativistica, tra vizio "caducante" e vizio "viziente", il primo capace di trasmettersi agli atti consequenziali, il secondo limitato all'atto presupposto.

alcune di esse rispondono a finalità specifiche di gestione del contenzioso, che prescindono dalla qualificazione – in un senso o in un altro – del giudizio in via principale; altre sembrano superare la rigida alternativa tra regolamento di competenza e procedimento di controllo, muovendo il sindacato in via diretta verso nuovi orizzonti.

Tra le prime può essere annoverata la tecnica di separazione dei ricorsi; alle seconde il (o meglio, alcune applicazioni del) c.d. vizio in ridondanza, che consiste nella possibilità, per le Regioni, di evocare in giudizio parametri diversi dalla ripartizione costituzionale delle competenze, alla sola condizione che l'eventuale violazione *ridondi* sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite.

La separazione delle questioni sollevate con un unico ricorso, con successivo (ancorché eventuale) accorpamento con questioni analoghe in altro giudizio, ha trovato sviluppo, nella giurisprudenza costituzionale, tramite l'interpretazione estensiva di tradizionali strumenti processuali.

Sin dalle sue prime decisioni, infatti, il Giudice delle leggi ha fatto ampio uso del potere di riunione delle cause previsto dall'art. 15 delle n.i., il quale attribuisce al Presidente la facoltà di disporre la discussione congiunta di più cause e, al Collegio, di optare, a seguito della trattazione, per una unica decisione¹²⁹ (ipotesi ricorrente quando una pluralità di ricorsi riguardano la stessa materia, e magari colpiscono identiche disposizioni).

Con la sentenza n. 201 del 2003, la Corte costituzionale ha innovato questa tradizione processuale: di fronte a una impugnazione *omnibus* proposta dal Governo, attinente cioè a una pluralità di disposizioni inserite in un unico testo, ma prive di connessione logico-normativa, il Giudice delle leggi riconosce che «[i]l ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto». Di conseguenza, «[e]sigenze di omogeneità e univocità della decisione inducono a distinguere le materie e a procedere, quindi, alla decisione separata di ciascuna

¹²⁹ Già nella sent. n. 7 del 1956, la Corte costituzionale aveva affermato l'opportunità «che la decisione, nei giudizi riuniti indicati in narrativa, [avesse] luogo con unica sentenza, trattandosi sostanzialmente di profili diversi della stessa materia». Sul punto cfr. A. PERTICI, *Giudizio in via di azione*, cit., p. 435.

questione o gruppo di questioni»¹³⁰. Tale decisione ha inaugurato la prassi, poi codificata dall'art. 22 delle n.i. (introdotto nel 2008, che ha attribuito tale rilevante potere al Presidente, così accentuandone le attribuzioni)¹³¹, di frazionare i ricorsi, individuando le questioni dotate di propria autonomia per poi, eventualmente, procedere al relativo accorpamento in caso di oggettiva connessione.

La tecnica è stata immediatamente criticata da taluni voci in dottrina perché avrebbe causato, nel dissociare l'atto (il ricorso) dai suoi effetti (la pronuncia della Corte), uno stato di sostanziale incertezza, rinviando le questioni stralciate ad una decisione dal verso comunque incerto¹³².

Più in generale, è stato sostenuto che tale istituto violerebbe il principio del chiesto-pronunciato; a venir meno sarebbe la corrispondenza tra il contenuto di un ricorso e l'oggetto della pronuncia, consentendo alla Corte di esercitare «poteri assoluti sull'oggetto del proprio giudizio»¹³³. Inoltre, sarebbe pretermesso il principio del contraddittorio, perché l'eventuale riunione a seguito della separazione includerebbe questioni sollevate da soggetti diversi; infine, vi sarebbe una compressione del principio di pubblicità degli atti (e del controllo, ad esso irrelato, dell'opinione pubblica sull'operato della Corte) poiché, «a fronte di una sola impugnazione, i soggetti estranei al processo dovranno fare riferimento a decisioni separate e diverse»¹³⁴.

¹³⁰ Sent. n. 201 del 2003, su cui v. le note di P. PASSAGLIA, *Il funzionamento (e la funzionalità) del giudizio in via principale dopo la riforma del Titolo V: osservazioni a margine della prima sentenza parziale «con riserva»*, in *Foro it.*, I, 2003, c. 2229, A. CELOTTO, G. D'ALESSANDRO, *Sentenze additive*, cit., pp. 236 e ss.

¹³¹ Cfr. P. PASSAGLIA, «Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale, in *AA.Vv.*, *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, Giappichelli, 2010, p. 2423. L'A. sottolinea come tale norma abbia contribuito all'ulteriore rafforzamento della figura presidenziale. Sulle rilevanti modifiche alle n.i. intercorse nel 2008 cfr. E. LAMARQUE, *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2009, pp. 114 e ss., A. RAUTI, *Le nuove "norme integrative" della corte fra collegialità e celerità del giudizio costituzionale*, cit.

¹³² Così A. RUGGERI, *La Corte e il drafting processuale*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 159, nello stesso senso C. SALAZAR, *Politicità e simmetria*, cit., p. 65.

¹³³ In tal senso, M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via di azione*, in *AA.Vv.*, *I ricorsi in via principale*, cit., pp. 212-213.

¹³⁴ M. D'AMICO, cit. ult., p. 213.

Tali critiche possono essere, almeno in parte, ridimensionate. Anzitutto, perché il frazionamento dei ricorsi e, ancor prima, i ricorsi *omnibus* sono conseguenza anche delle imperfette modalità di redazione normativa, che portano ad atti legislativi incoerenti al proprio interno, depositari di una pluralità eterogenea di disposizioni normative¹³⁵. Inoltre, tramite la separazione processuale delle cause, la Corte scinde il veicolo formale di accesso dal sindacato costituzionale dalla questione di legittimità costituzionale, oggetto (in senso lato, perché comprensivo dei termini e delle censure) del giudizio¹³⁶, sulla base di una valutazione attinente alla identità materiale e teleologica delle questioni ad essa sottoposte¹³⁷. In tal senso, il presupposto della scissione è analogo all'operazione intellettuale che precede la riunione delle cause (la quale, di regola, viene disposta contestualmente alla scissione): non è un caso che la dottrina abbia individuato, prima della loro modifica, proprio nell'art. 15 delle n.i. il fondamento di tale potere processuale¹³⁸. Né può ritenersi integrata una violazione al principio del contraddittorio, posto che le domande dei ricorrenti, ancorché frazionate, trovano comunque risposta in una decisione della Corte, nell'ambito di un procedimento che consente la partecipazione degli enti interessati.

In ogni caso, e al di là della medesima *ratio*, riunione e separazione sono emblema del potere che la Corte ha di disporre della questione che le viene sottoposta.

Simile attribuzione opera anche quando la Corte decide l'ordine delle questioni da trattare, così stabilendo, in via di prassi, gerarchie "mobili" dei quesiti posti dalle parti, che variano a seconda dell'in-

¹³⁵ Lo riconosce anche A. RUGGERI, *La Corte*, cit., pp. 159-160, il quale anzi ritiene la prassi idonea ad indurre il legislatore a migliorare le proprie tecniche redazionali.

¹³⁶ Cfr. E. BINDI, *La Corte costituzionale e la tecnica di scissione dei ricorsi*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 45.

¹³⁷ Per alcuni esempi recenti di riunione e contestuale separazione, v. sent. nn. 59, 72, 169 del 2017.

¹³⁸ E. BINDI, *La Corte costituzionale*, cit., p. 44.

teresse materiale sotteso ai vizi evocati¹³⁹ o del particolare rapporto di pregiudizialità logica tra le norme impugnate¹⁴⁰.

Con la separazione e susseguente riunione il giudice costituzionale fa un passo oltre, “manipolando” tempi della trattazione e numero di giudizi. Tale potere si giustifica, anzitutto, per la necessità di “governare” il contenzioso ed assicurare una adeguata organizzazione dei lavori, in vista di un migliore esercizio delle funzioni.

La separazione dei ricorsi può però rispondere anche a un altro scopo, forse meno evidente, ma che pure potrebbe dotare l'istituto di nuovi significati.

In effetti, la scomposizione delle impugnazioni viene decisa a fronte di macro-ricorsi che riguardano una pluralità di norme tutte egualmente contenute in un medesimo atto normativo. L'eccedenza contenutistica dei ricorsi produce, a mo' di effetto riflesso, una sovraesposizione dell'ente, accentuando le dimensioni conflittuali della controversia tra Stato e Regioni sulle modalità di esercizio delle competenze. Attraverso la previa separazione la Corte attenua le asperità del conflitto, tentando di oggettivizzare lo scrutinio tra enti in un contrasto tra norme. La scomposizione, infatti, isola le singole questioni, valorizzando l'asserita antinomia tra le norme legislative puntualmente indicate dall'ente ricorrente e il parametro costituzionale. Viene così smorzata, per un verso, la vocazione arbitraria del giudizio e, per un altro, valorizzato il controllo di compatibilità logico-giuridica sul contenuto normativo impugnato.

¹³⁹ Così, ad esempio, le questioni sollevate per vizi di competenza hanno priorità rispetto a quelle che evocano altri vizi di costituzionalità (tra le tante, sent. n. 82 del 2017), secondo un ordine rovesciabile qualora il dubbio riguardi l'«esercizio stesso del potere legislativo» (ad esempio quando sia in discussione la violazione del giudizio costituzionale *ex art. 136 Cost.*, sent. n. 5 del 2017, o, in generale, la lesione della normativa costituzionale in materia di fonti, sent. n. 169 del 2017).

¹⁴⁰ Cfr. sent. n. 212 del 2017.

8.1. *Un irrocervo processuale: i poteri istruttori tra reificazione dell'oggetto del giudizio e attenuazione del principio dispositivo*

Rispetto alla prassi precedente alla riforma del Titolo V, non sembra tramontata la ritrosia della Corte costituzionale a servirsi dei poteri istruttori¹⁴¹. In sole sei occasioni il Giudice delle leggi ha esercitato detto potere: in tre di queste, al fine di ottenere la relazione del Ministro degli affari regionali, così integrando l'autorizzazione consiliare a ricorrere¹⁴²; in un'altra circostanza, acquisendo un decreto ministeriale di attuazione di un fondo per l'edilizia pubblica, probabilmente per accertare la permanenza dell'interesse regionale ad agire¹⁴³; in sole due circostanze, come si avrà modo di argomentare tra poco, il Giudice delle leggi ha volto lo sguardo oltre la siepe delle disposizioni censurate per acquisire elementi di fatto necessari a decidere la controversia nel merito.

Queste prime notazioni confermano, per un verso, la funzione complessivamente marginale svolta dai poteri istruttori in un giudizio orientato, per vocazione imposta dal diritto positivo, all'astrattezza. Nello svolgimento ordinario del sindacato in via principale, dunque, i fatti non sono oggetto di cognizione diretta ad opera della Corte. Essi risultano "filtrati" dalla disposizione impugnata e concorrono, casomai, a disegnare il *contesto* entro cui collocare la norma censurata e, di conseguenza, la pronuncia.

I fatti, quindi, entrano nell'orbita del giudizio prevalentemente

¹⁴¹ Cfr. *supra*, cap. II, par. 5.1.

¹⁴² Cfr. ord. 11 luglio 2003, adottata nell'ambito di un giudizio poi concluso con la sent. n. 134 del 2004, che ha accolto la questione relativa all'obbligo di partecipazione ad un osservatorio regionale per la sicurezza pubblica di organi statali; ord. 14 novembre 2003, emessa in un procedimento relativo a una legge della Provincia autonoma di Bolzano che affidava a un organo provinciale il compito di coordinare il pronto intervento della Protezione civile, dichiarato poi illegittimo nella parte in cui includeva, tra i destinatari dell'attività di coordinamento, anche l'amministrazione statale (sent. n. 321 del 2005); ord. 12 dicembre 2007, adottata in un giudizio ove è stata poi dichiarata la cessazione della materia del contendere (ord. n. 53 del 2009).

¹⁴³ Nella specie, la Corte ha poi ritenuto che difettassero gli estremi per una simile pronuncia, nonostante la mancata adozione, *medio tempore*, del regolamento ministeriale (ord. 26 maggio 2005, sent. 451 del 2006).

attraverso istruttorie informali, ove un ruolo decisivo viene giocato «da strumenti diversi da quelli previsti dalla legge processuale, come la scienza privata del giudice o le informazioni assunte informalmente dal collegio o da taluni suoi membri (o dai loro assistenti) presso altri organi dello Stato, senza che gli stessi siano chiamati a renderle in forza di un ordine cristallizzato [*rectius*: formalizzato]»¹⁴⁴.

Al di là di tali considerazioni, e come si è già accennato, in alcune occasioni i poteri istruttori sono stati funzionali ad accertare requisiti *stricto sensu* processuali, così correggendo difettose impugnazioni statali. Si ha così l'impressione che la Corte abbia riservato – *nonostante* la parificazione processuale realizzata dalla revisione dell'art. 127 Cost. – una maggiore attenzione allo Stato, assecondando la sua posizione di preminenza rispetto alle Regioni¹⁴⁵.

Due provvedimenti, adottati in tempi recenti nell'ambito di altrettante controversie relative ai rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali, sembrano però muoversi in un'altra direzione.

Il primo caso è sorto da un ricorso della Regione Friuli Venezia Giulia nei confronti della legge di stabilità del 2014 che, ad avviso della ricorrente, avrebbe realizzato una illegittima compressione delle risorse ad essa spettanti tramite meccanismi di recupero ed accantonamento lesivi della sua autonomia finanziaria. In particolare, la rimodulazione finanziaria non avrebbe rispettato il procedimento consensuale per le modifiche alla fiscalità delle Regioni a statuto speciale¹⁴⁶, con contestuale violazione del principio di neutralità finanziaria: l'accantonamento di quote di tributi erariali dovute alla Regione sarebbe stato definito unilateralmente, sulla base di stime ipotetiche e congetturali.

¹⁴⁴ Così, M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio*, cit., p. 75.

¹⁴⁵ Su tale aspetto si concentrano i rilievi critici di L. CASSETTI, *I poteri regolamentari della Corte e la disciplina dell'istruttoria nel processo costituzionale: le prospettive delle ordinanze istruttorie nel giudizio sulle leggi in via principale*, in F. CERRONE, M. VOLPI (a cura di), *Sergio Panunzio. Profilo intellettuale di un giurista. Atti della Giornata di studi, Perugia, 16 giugno 2006*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 246-248.

¹⁴⁶ Procedimento consensuale previsto dall'art. 27 della legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) ma che, nel caso specifico, trova una eco nello statuto speciale della Regione (art. 63, comma 4).

A fronte di tali censure, il Giudice delle leggi ha disposto, con ordinanza, l'acquisizione dalle «amministrazioni interessate» di «analitiche informazioni» e di una «compiuta documentazione» volte a verificare l'avvio delle procedure negoziali «finalizzate a rideterminare il riassetto della fiscalità territoriale» e a quantificare gli effetti prodotti dalle disposizioni censurate¹⁴⁷.

A seguito dell'istruzione, la Corte ha rilevato come le risultanze probatorie avessero «posto in rilievo dati concordanti [...] e sostanzialmente compatibili» e, sulla base di quelle, ha accolto il ricorso della Regione. In particolare, la comprovata assenza di qualsiasi tentativo negoziale, volto non solo alla complessiva revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomia speciale, ma anche a concordare la stabilizzazione dell'accantonamento e i criteri per arrivare alla presunta neutralizzazione finanziaria, ha condotto alla incostituzionalità della normativa impugnata¹⁴⁸. L'istruzione probatoria ha consentito alla Corte costituzionale di precisare, nel senso dell'accoglimento, quanto affermato pochi mesi prima, quando, a seguito dei ricorsi di alcune autonomie speciali che contestavano la riserva allo Stato di quote e compartecipazioni tributarie, pur accertando un potenziale *vulnus* alla autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale e al metodo pattizio, aveva optato per una deci-

¹⁴⁷ Cfr. ord. del 26 nov. 2015. Il Giudice delle leggi ha richiesto la quantificazione del gettito dell'IRPEF di spettanza della Regione per ciascun esercizio finanziario (dal 2011 al 2014) con precisazione di possibili scostamenti tra somme accertate e somme «riversate» dallo Stato alla Regione; l'entità dei contestati accantonamenti per ognuno dei diversi esercizi finanziari e la quantificazione del minor gettito fiscale dei Comuni in relazione a diversi esercizi finanziari. Infine, sono disposti approfondimenti sugli effetti complessivi della operazione sulla finanza dei Comuni e sulle entrate tributarie regionali relative all'esercizio precedente all'entrata in vigore della riforma.

¹⁴⁸ Sent. n. 188 del 2016, su cui v. le note di F. GUELLA, *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge* e, per i profili processuali, di G.P. DOLSO, *Prospettive inedite*, cit., entrambi in *Le Regioni*, 2017, rispettivamente pp. 193 e ss. e 225 e ss. Il Giudice delle leggi ha altresì modulato gli effetti nel tempo della propria decisione: caducati *pro futuro* gli accantonamenti, le quote già accertate nei precedenti esercizi finanziari rimangono allo Stato, ma devono essere ricalcolate sulla base del gettito effettivamente percepito, con obbligo di restituzione alla Regione dell'eventuale plusvalenza. Sottolinea tale aspetto della decisione F. GUELLA, *Omesso rispetto*, cit., pp. 221 e ss.

sione di inammissibilità per assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate¹⁴⁹.

L'ordinanza conferma alcune tendenze emerse dall'esercizio dei poteri istruttori nella prassi anteriore alla riforma del Titolo V.

Il principio generale dei processi a struttura dispositiva vuole che sia onere della parte che propone la domanda portare elementi a sostegno di quanto sostenuto nell'atto introduttivo. Attraverso l'istruzione disposta d'ufficio, viceversa, l'onere di allegazione viene ricalibrato a sfavore della parte resistente (in questo caso, lo Stato), gravata dal compito di produrre in giudizio prove (a conferma o a smentita) della tesi allegata dalla parte ricorrente¹⁵⁰.

L'esercizio dei poteri istruttori spinge il sindacato di legittimità oltre lo schermo della legge impugnata, assumendo i contorni di un giudizio *sul fatto*: alcuni degli approfondimenti richiesti rimandano a veri e propri comportamenti (relativi, ad esempio, all'attivazione di moduli negoziali) che integrano i presupposti di legittimità indicati nelle fonti parametro; altri invece sono dati analitici, relativi agli effetti economici della normativa impugnata¹⁵¹. Pur operando a livelli diversi (i primi a livello di parametro, i secondi a livello di oggetto), gli elementi acquisiti rispondono alla comune finalità di consentire alla Corte costituzionale uno scrutinio particolarmente penetrante sulle scelte legislative, che non opera cioè sulle disposizioni impugnate "dall'esterno", tramite criteri interpretativi di natura formale, ma "dall'interno", opinando il merito

¹⁴⁹ Cfr. sent. n. 155 del 2015. Il Giudice delle leggi ha rilevato l'impossibilità di esercitare «una supplenza dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza». A commento della sentenza cfr. G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi «riparatori»*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 128 e ss., C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *federalismi.it*, pp. 2 e ss.

¹⁵⁰ Cfr. anche *supra*, cap. II, par. 5.1. Sul punto v. anche G.P. DOLSO, *Prospettive inedite*, cit., p. 253 che non a caso propone, per mitigare tale effetto, che la parte interessata all'acquisizione probatoria dimostri «di trovarsi nell'impossibilità di attingere a dati che appunto sono nella (esclusiva) disponibilità di altra parte processuale».

¹⁵¹ Così G.P. DOLSO, *Prospettive inedite*, cit., p. 261.

delle scelte legislative e giudicando la concreta dinamica politico-istituzionale da cui è scaturita la controversia.

Nella stessa direzione si muove un caso di poco successivo, da collocare, non diversamente dal precedente, nell'ambito dei rapporti finanziari tra lo Stato ed un ente ad autonomia speciale. In un giudizio concernente una legge di stabilità siciliana, la Corte costituzionale ha deciso di scorporare alcune questioni bisognose di approfondimenti istruttori, rinviandole ad altro giudizio¹⁵². Si è trattato, anzitutto¹⁵³, delle censure relative alla retrocessione delle accise a favore della Regione, con destinazione della somma alla spesa sanitaria regionale, da accantonare o destinare al ripianamento del debito pubblico: ad avviso dello Stato, questa nuova spesa sarebbe stata priva di copertura. Inoltre, le specifiche finalità della maggiore spesa sanitaria, finalizzata all'accontamento o, in alternativa, al ripianamento del debito pubblico regionale, avrebbero violato la garanzia dei LEA e, con essa, la tutela della salute¹⁵⁴.

Nell'ordinanza allegata alla sentenza che, decidendo altre questioni, ha separato e rinviato a nuovo giudizio quelle oggetto di approfondimento istruttorio, la Corte ha chiesto allo Stato e alla Regione di produrre, entro il termine di sessanta giorni, un prospetto

¹⁵² Cfr. sent. n. 197 del 2019, con note di G.P. DOLSO, *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del diritto processuale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 1, 2020, pp. 373 e ss. e G. RAGONE, *L'attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative. Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2020, pp. 226 e ss.

¹⁵³ Gli altri due gruppi di questioni, oggetto di approfondimento istruttorio, riguardano invece due diverse voci di spesa, prive, in tesi, di adeguata copertura: la prima concernente il trattamento integrativo del personale in quiescenza di un ente pubblico regionale; la seconda relativa al finanziamento del programma di coesione sociale realizzato mediante fondi strutturali europei, in origine destinati ad altre finalità.

¹⁵⁴ Le censure si inseriscono nel contenzioso tra Stato e l'ente siciliano circa il finanziamento del sistema sanitario nazionale, che la Regione Sicilia è chiamata a finanziare per il 49,11%, secondo quanto stabilito dal comma 830 dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007). Nonostante tale obbligo, la Regione contesta (da sempre) la quota di sua spettanza ritenendola eccessiva e, quasi a mo' di ritorsione, ha provveduto autonomamente ad iscrivere a bilancio la somma derivante dalla retrocessione delle accise sui prodotti petroliferi (immessi in consumo nel territorio regionale), somma al di fuori della diretta disponibilità regionale e comunque iscritta a bilancio per finalità diverse dal finanziamento dei LEA.

dettagliato circa le fonti e le modalità di calcolo delle quote di finanziamento dei LEA, oltre che, a carico del solo Stato ricorrente, le «risultanze del monitoraggio circa lo stato del finanziamento del Servizio sanitario nazionale nella Regione Siciliana»¹⁵⁵. Ad onta della posizione del Governo, ricorrente nel giudizio, il Giudice delle leggi lascia intendere che la non conformità delle disposizioni impugnate dipenda dal mancato finanziamento, «da parte dello Stato», «[del]l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie»¹⁵⁶.

Riassunta la causa in decisione, il Giudice delle leggi ha rilevato il mancato rispetto, da parte dello Stato, del termine per consegnare gli elementi probatori richiesti, prodotti qualche giorno dopo la scadenza. Ad avviso della Corte, il termine assegnato per gli incumbenti istruttori «deve ritenersi perentorio per due ordini di motivi: l'esigenza di assicurare tempestività all'espletamento del giudizio costituzionale; la necessità di garantire [...] la parità delle parti in un giudizio in via d'azione»¹⁵⁷. Non è esportabile al giudizio in via principale la soluzione adottata nel giudizio in via incidentale, ove invece «è accaduto che siano state reiterate richieste istruttorie in quanto la risposta pervenuta in prima battuta era stata ritenuta insufficiente»¹⁵⁸. Solo nel caso in cui i dati trasmessi dalla parte di-

¹⁵⁵ Cfr. ord. istruttoria allegata alla sent. n. 197 del 2019.

¹⁵⁶ Così la sent. n. 197 del 2019. La Corte ha disposto adempimenti istruttori anche per il secondo e per il terzo gruppo di questioni. Quanto al secondo, la Corte ha richiesto l'indicazione delle fonti normative del finanziamento del fondo, che, secondo la difesa della Regione resistente, avrebbe coperto gli oneri pensionistici; dei criteri di quantificazione della spesa, della posta di bilancio di imputazione degli oneri e degli specifici mezzi di copertura, accertati dalla Ragioneria. Quanto al terzo gruppo di censure, infine, il Giudice delle leggi ha ordinato alla Regione un «prospetto sinottico» contenente il raffronto tra l'originaria destinazione dei fondi strutturali e quella prevista dalla norma impugnata, e l'indicazione della «provenienza dei suddetti fondi»; allo Stato, in particolare al Ministro dell'economia, la Corte chiede di chiarire «se i mutamenti di destinazione dei fondi strutturali» previsti dalla disposizione regionale impugnata siano «compatibili con le norme che ne regolano l'utilizzazione», indicando «le risorse assegnate per l'esercizio 2018 in quota fondi europei e in quota fondi nazionali di coesione». Cfr. ord. istruttoria allegata alla sent. n. 197 del 2019.

¹⁵⁷ Cfr. sent. n. 62 del 2020.

¹⁵⁸ Così sent. n. 62 del 2020, che a te proposito richiama la sent. n. 110 del 2005.

ligente non «siano idonei ad assicurare – ai fini del decidere – certezza e affidabilità», «in coerenza con il principio di speditezza del processo costituzionale», possono essere richiesti «nuovi ulteriori incombenti istruttori, assegnando tuttavia, in ossequio al principio del contraddittorio e al diritto di difesa, un nuovo termine a entrambe le parti».

Acquisite le risultanze probatorie della sola Regione siciliana, la Corte accoglie le questioni, rilevando l'illegittimità della retrocessione e la mancata copertura della maggiore spesa sanitaria¹⁵⁹; il Giudice costituzionale non manca di rilevare che «la fondatezza della censura statale, all'esito dell'istruttoria esperita, ne disvela le cause effettive, alle quali non è estraneo il comportamento del ricorrente, corresponsabile della lunghissima stasi delle trattative» con la Regione siciliana rispetto al finanziamento del sistema sanitario regionale¹⁶⁰.

La corresponsabilità dello Stato, tuttavia, non può sanare la violazione dell'art. 81 Cost., poiché le norme impugnate hanno previsto anomale forme di iscrizione e di accertamento *ex lege*, per perseguire obiettivi diversi dalla garanzia di finanziamento dei LEA.

Molteplici i profili innovativi di tale vicenda.

Senz'altro apprezzabile è la decisione di pubblicare il provvedimento istruttorio, in discontinuità con una scelta (costante nei precedenti succedutisi dal 1988 in avanti) di mantenere riservata il contenuto dell'ordinanza, accessibile alle sole parti del giudizio. Oltre a consentire una maggiore controllabilità dell'*iter decidendi*, la pubblicazione rafforza la generale trasparenza del sindacato di costituzionalità, che, a maggior ragione quando riguarda enti di governo come lo Stato e la Regione, riveste un interesse generale che trascende le pretese delle parti, coinvolgendo le aspettative delle comunità territoriali interessate alla norma *sub iudice*¹⁶¹.

¹⁵⁹ Dispositivi di non fondatezza, invece, per le censure relative ai benefici pensionistici e all'utilizzo dei fondi strutturali europei. Per l'approfondimento circa i profili di merito si rinvia ad A. MORRONE, *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del SSN. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in corso di pubblicazione su *Corti supreme e salute*.

¹⁶⁰ Cfr. sent. n. 62 del 2020.

¹⁶¹ In tal senso, G.P. DOLSO, *Ancora un tassello*, cit., p. 380.

Vi è poi un'ulteriore novità, relative al coinvolgimento dello Stato nell'acquisizione probatoria. Se, come si è visto¹⁶², è coerente con il metodo acquisitivo una redistribuzione dell'onere di allegazione tra le parti, in vista dell'accertamento dei fatti oggetto della causa, la Corte sembra, nel caso di specie, andare oltre alla semplice acquisizione probatoria, giungendo ad allargare lo stesso oggetto del giudizio¹⁶³: nel chiamare in causa lo Stato, infatti, il Giudice delle leggi adombra l'idea che la retrocessione dell'accise sia una scelta necessitata dal mancato finanziamento statale del sistema sanitario regionale (e, in particolare, dei LEA)¹⁶⁴.

Non è un caso che, nella sentenza n. 197 del 2019, la Corte costituzionale, nell'annunciare l'esercizio dei poteri istruttori, richiami, per giustificare l'onere probatorio a carico dello Stato, l'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, «il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni», e «alla cui attuazione cooperano sia lo Stato sia la Regione stessa»¹⁶⁵. Tale disposizione assurge a parametro-ombra, alla stregua del quale valutare i comportamenti (non solo della resistente ma anche) del ricorrente, allargando così la cognizione alla *complessiva vicenda istituzionale* che ha portato all'adozione della legge regionale. In tal senso, una questione prospettata, in punto di diritto, per violazione della copertura *ex art. 81 Cost.*, diviene lo strumento per accertare e valutare, in una prospettiva di insieme, le relazioni istituzionali che lo Stato intrattiene con la Regione siciliana.

I poteri istruttori, dunque, non avallano solo uno slittamento della *quaestio iuris* in una *quaestio facti*, ma assegnano anche alla Corte costituzionale – autoproclamatasi arbitro delle pretese dei contendenti – una rinnovata centralità nel sistema politico-istituzionale¹⁶⁶.

In tal senso, simili modalità istruttorie disallineano le coordinate del giudizio in via principale, il quale vira contestualmente verso l'obiettività e la concretezza: non vi è dubbio, infatti, che la «decisione in

¹⁶² Cfr. anche *supra*, cap. II, par. 5.1.

¹⁶³ Così A. MORRONE, *La "visione" trascendente*, cit.

¹⁶⁴ Così A. MORRONE, *ivi*.

¹⁶⁵ Sent. n. 197 del 2019.

¹⁶⁶ A. MORRONE, *La visione*, cit.

due tempi»¹⁶⁷ innescata dalla richiesta di integrazione lambisca i confini dell'istruzione inquisitoria, di un'istruzione cioè che consente all'autorità giurisdizionale non solo di fissare autoritativamente i mezzi di prova, ma anche di conformare autonomamente l'oggetto della controversia.

Alla luce della finalità dei poteri istruttori e della particolare fisionomia che viene ad assumere il giudizio, risulta peraltro contraddittorio ritenere perentori i termini istruttori (fissati, peraltro, dalla stessa Corte in via pretoria). Se, infatti, l'acquisizione probatoria è volta ad allargare la cognizione del giudice costituzionale, non appare coerente sanzionare con l'inutilizzabilità il materiale presentato da una delle parti, né giustificare tale *exclusionary rule* alla luce del principio dispositivo e della vocazione soggettivistica del giudizio in via principale.

Rimane sullo sfondo, poi un generale problema di coerenza interno alla giurisprudenza costituzionale. In molti giudizi relativi a ricorsi di Regioni ordinarie che hanno fatto valere l'incostituzionalità di leggi statali lesive del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni, per non avere cioè assegnato risorse adeguate alle funzioni assegnate alle Regioni (e agli enti locali), la Corte ha optato per l'infondatezza: l'autonomia finanziaria degli enti territoriali non comporta «una rigida garanzia quantitativa»; l'eventuale pregiudizio deve essere dimostrato dalle ricorrenti, alle quali spetta l'onere di provare non solo la riduzione del finanziamento ma anche lo specifico impatto sul bilancio regionale e sulle funzioni assegnate. La mancata dimostrazione, in punto di allegazione, dell'oggettiva impossibilità di svolgere in modo adeguato le funzioni conduce al rigetto – o addirittura alla inammissibilità – dei ricorsi¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Così A. MORRONE, *ivi*. L'A. allude alla sequenza ordinanza-sentenza, intervallata dalla richiesta di supplemento istruttorio.

¹⁶⁸ Tra le tante, nel senso della non fondatezza, cfr. sent. n. 76 del 2020, n. 205 del 2016, per l'inammissibilità sent. n. 83 del 2019, n. 84 del 2018, tutte concernenti la pretesa inadeguatezza del finanziamento delle funzioni non fondamentali delle province assegnate alle Regioni. La Corte ha invece accolto la questione nella sent. n. 137 del 2018, con una additiva di principio che ha ingiunto allo Stato di riassegnare «alle regioni e agli enti locali, subentrati nelle diverse regioni nell'esercizio delle funzioni provinciali non fondamentali, delle risorse acquisite dallo Stato», facendo leva proprio sulla determinatezza del *petitum* e sull'assolvimento

Nei casi più recenti, aventi ad oggetto le relazioni finanziarie tra Stato ed autonomie speciali, la Corte ha invece deciso di seguire le prospettazioni regionali, dedicando un approfondimento istruttorio alle quote finanziarie trattenute o trasferite dallo Stato. Tale tendenza potrebbe avere due ordini di spiegazioni: il primo, legato alla particolare posizione delle Regioni speciali nell'ordinamento repubblicano; il secondo, connesso alle proprietà rilevanti del caso: l'approfondimento istruttorio è necessario quando la questione sottoposta ha un "tono costituzionale" tale (per la posizione dell'ente ricorrente, per i principi costituzionali in discussione, per l'asserita misura della lesione) da modificare l'onere delle allegazioni in giudizio.

Entrambe le giustificazioni non convincono: la prima, perché dalla differente posizione sostanziale dell'autonomia non dovrebbe derivare uno specifico regime processuale, capace di rovesciare l'onere di allegazione: in assenza di specifici riferimenti positivi in grado di giustificare simile differenziazione processuale, è concreto il rischio di pregiudicare la posizione dello Stato e discriminare le Regioni ordinarie, con una contestuale settorializzazione dei poteri istruttori, riservati al solo ambito delle relazioni tra Stato e Regioni speciali.

D'altronde, la seconda giustificazione rischia di avallare la china scivolosa (non di rado imboccata dal Giudice delle leggi) della frammentazione casistica della giurisprudenza costituzionale, incapace di mantenere indirizzi stabili e uniformi che consentano agli enti di governo di programmare le strategie processuali e, più in generale, di orientare la relativa azione istituzionale.

dell'onere di allegazione. Sugli aspetti problematici di tale decisione, legati soprattutto al dispositivo adottato, v. V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 1119 e ss., nonché *infra*, cap. VI, par. 7.4.

8.2. *L'antinomia sopravvenuta a seguito della modifica del principio fondamentale. Abrogazione o illegittimità della normativa regionale di dettaglio?*

Lo *ius superveniens* sul parametro interposto di matrice statale può sprigionare, come si è visto *supra*¹⁶⁹, effetti sananti rispetto ai vizi di costituzionalità di norme regionali che, in origine contrastanti con la normativa statale, risultano poi a questa allineate grazie alle modifiche nel frattempo intervenute sulla legge dello Stato. Una ipotesi speculare può aversi nell'ambito delle competenze concorrenti, quando una norma regionale di dettaglio, in origine conforme ai principi fondamentali, a seguito di una loro modifica diviene con questi incompatibile.

Si tratta di una possibilità espressamente regolata dalla legge "Scelba", la quale dispone che «[l]e leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali [...] abrogano le norme regionali [...] in contrasto con esse»¹⁷⁰. In base a tale disposizione, l'antinomia sopravvenuta tra norma di dettaglio e successivo principio fondamentale deve essere risolta attraverso il criterio cronologico il quale, come è ovvio, dà luogo al fenomeno abrogativo della previgente disposizione adottata dalla Regione.

In virtù di tale criterio, il rapporto tra legge statale e normativa regionale non viene impostato in termini di separazione di competenza. Come ha chiarito la Corte costituzionale nel dichiarare non fondata la questione promossa sulla menzionata disposizione della legge "Scelba", «[t]ra la competenza legislativa dello Stato e quella delle Regioni sulle materie elencate nell'art. 117 non c'è netta separazione di materie: sulla stessa materia, al contrario, devono concorrere la legge statale e la legge regionale, l'una ponendo (e potendo successivamente modificare) i principi fondamentali, all'altra essendo riservato porre le norme ulteriori. E perciò, in conseguenza del subentrare, nella legislazione statale, di nuovi principi (espressi od impliciti che siano), bene può verificarsi l'abrogazione di precedenti norme regionali ove ricorrano in concreto gli estremi richiesti dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, premesse al codice civile, per aversi abroga-

¹⁶⁹ Cap. IV, par. 3.

¹⁷⁰ Cfr. art. 10 della l. n. 62 del 1953.

zione». Solo nel caso in cui il contrasto non si traduca in una puntuale antinomia, e dunque «non si configuri in termini di vera e propria incompatibilità», può promuoversi «una questione di legittimità costituzionale delle norme regionali diventate difformi dai nuovi principi, essendo la legislazione regionale costituzionalmente subordinata al rispetto dei principi fondamentali delle leggi statali»¹⁷¹.

Il libero concorso tra norme, retto dal criterio cronologico, implica una posizione di supremazia dello Stato sulle Regioni, presupponendo un certo disallineamento gerarchico delle rispettive fonti. In effetti, ciascun giudice comune, rilevato il contrasto sopravvenuto tra normativa di dettaglio e principi fondamentali, viene incaricato, caso per caso, di risolvere l'antinomia a favore della legge dello Stato, così risolvendo l'eventuale mancato adeguamento della normativa di dettaglio della Regione in una sua abrogazione.

Di fronte alla riforma del Titolo V, che ha valorizzato gli spazi dell'autonomia regionale e allargato il novero delle competenze concorrenti, il Giudice delle leggi non ha ritenuto superato il meccanismo descritto dall'art. 10 della l. n. 62 del 1953, ribadendone anzi la vigenza in alcuni *obiter dicta*¹⁷² immediatamente successivi alla revisione costituzionale.

¹⁷¹ Sent. n. 40 del 1972.

¹⁷² Cfr. sentt. n. 376 del 2002 e 307 del 2003, la prima relativa a una norma di delegificazione e ai rapporti tra regolamento statale e competenze legislative regionale, la seconda ha escluso l'applicazione dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953 alle Province autonome, per le quali è possibile far valere il mancato adeguamento della relativa legislazione previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. Nella sent. n. 223 del 2007 l'applicazione del criterio cronologico è stato per così dire indiretto, nel senso che è stato ritenuto inammissibile un conflitto intersoggettivo promosso dalla Regione avverso la decisione di un giudice amministrativo che rilevava l'intervenuta abrogazione di una norma regionale di dettaglio sulle fasce di rispetto delle linee elettriche. La Corte ha così affermato che «il giudice deve previamente accertare se le norme che viene chiamato ad applicare nel procedimento di sua competenza siano ancora in vigore o eventualmente siano state abrogate in modo esplicito o implicito da leggi successive, secondo quanto stabilisce l'art. 15 delle disposizioni preliminari al codice civile. Tale dovere di verifica è conseguenza naturale e necessaria del criterio cronologico, che, insieme a quello gerarchico ed a quello di competenza, disciplina il sistema delle fonti del diritto. Il controllo sull'attuale vigenza di una norma giuridica spetta istituzionalmente al giudice comune e precede ogni possibile valutazione sulla legittimità costituzionale della medesima norma. [...] [L]'avvenuta produzione dell'effetto abrogativo ha inibito al giudice stesso ogni valutazione sulla legittimità costituzionale della norma – invocata invece dalla ricorrente – che sarebbe risultata irrilevante in quel giudizio».

Nonostante l'affermazione di principio, la Corte costituzionale ha però raramente applicato, nel giudizio in via principale, il criterio di risoluzione previsto dalla legge "Scelba"¹⁷³. Anzi, in una occasione, nell'ambito di un giudizio in via incidentale, non ha mancato di accogliere la questione prospettata: qualora «il giudice *a quo* escluda espressamente, con affermazione non palesemente infondata, la ricorrenza di un fenomeno abrogativo», deve rilevarsi «come ragioni essenziali di certezza del diritto impongano, di fronte a un contrasto tra le disposizioni di legge regionale censurate e una successiva norma di principio statale, di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio»¹⁷⁴.

Secondo questa prospettiva, l'intervenuta modifica del parametro interposto rende invalida la norma regionale di dettaglio, con conseguente pronuncia di illegittimità *erga omnes* della norma censurata per sopravvenuto mutamento del parametro interposto, verosimilmente (anche se la Corte nel caso di specie nulla dice al riguardo) dal momento dell'intervenuta modifica.

Non vi è dubbio che la decisione di accoglimento emessa a seguito dell'ordinanza di rimessione, in virtù dell'accertamento dell'invalidità (sopravvenuta) della norma di dettaglio, non sia in contrasto con l'assetto delineato dalla sentenza n. 40 del 1972: spetta dunque al giudice comune verificare l'esistenza di una puntuale antinomia; solo qualora questi ritenga che non ricorrono gli estremi di una stringente contraddizione, sussistendo invece generici profili di contrarietà tra la norma regionale e il nuovo parametro interposto, può esservi spazio per un intervento della Corte costituzionale. In tal senso, ai giudici comuni viene affidato una sorta di controllo "diffuso" sull'adeguamento degli ordinamenti regionali alla legge dello Stato, perseguendo il generale interesse alla coerenza dell'ordinamento giuridico complessivo.

¹⁷³ Cfr. sent. n. 117 del 2015, che ha pronunciato l'inammissibilità di una questione relativa a una legge regionale che stabiliva una serie di requisiti per l'esercizio delle professioni turistiche, abrogata per l'intervenuta modifica dei principi fondamentali relativi all'accesso alle professioni.

¹⁷⁴ Sent. n. 272 del 2010, che ha dichiarato incostituzionali le disposizioni regionali che imponevano oneri relativi all'effettuazione di verifiche e controlli degli impianti radio base della telefonia mobile.

La residualità del sindacato di legittimità, chiamato ad operare solo qualora i giudici *a quibus* ritengano non percorribile la strada della abrogazione, non è del tutto coerente con l'allargamento delle competenze concorrenti e con i maggiori spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni all'indomani della riforma del Titolo V, oltre che con una lettura del giudizio in via principale quale procedimento preordinato alla tutela oggettiva dell'ordine costituzionale delle competenze.

Proprio con riguardo alla configurazione del giudizio in via principale come procedimento di controllo, l'abrogazione "diffusa" della normativa regionale di dettaglio impedisce la verifica, ad opera del Giudice delle leggi, della compatibilità della legge regionale con i principi fondamentali, lasciando al singolo giudice, con una pronuncia *inter partes* sempre rivedibile in altri procedimenti, il potere di qualificare la norma statale quale principio fondamentale, eventualmente sancendo l'abrogazione della disposizione di dettaglio.

8.3. *L'incerto statuto della ridondanza*

L'istituto che forse presenta maggiori difficoltà di inquadramento dogmatico e, di conseguenza, da cui è particolarmente arduo trarre conseguenze sistematiche circa l'impatto sul giudizio in via principale, è il c.d. "vizio in ridondanza", cioè la possibilità, per la Regione, di evocare in giudizio la violazione di parametri non attinenti al riparto di competenze, alla sola condizione che detta lesione si riverberi sulle attribuzioni regionali.

Si tratta di un allargamento della legittimazione ad agire dell'ente regionale che trova riscontro anche in alcuni precedenti risalenti all'ultimo decennio dello scorso secolo, quando la Corte costituzionale aveva aperto alla possibilità, per le Regioni, di sostenere in giudizio "lesioni indirette" alle proprie competenze¹⁷⁵.

Nonostante sia ormai piuttosto ricorrente il riferimento giurisprudenziale alla ridondanza, numerose sono le oscillazioni casisti-

¹⁷⁵ Cfr. *supra*, cap. II, par. 7.

che, sia sul piano definitorio¹⁷⁶, sia sull'identificazione funzionale dell'istituto.

L'unica certezza relativa a questo «oggetto misterioso»¹⁷⁷ è la sua origine: istituto di giustizia costituzionale, attinente al giudizio di legittimità tra Stato e Regioni¹⁷⁸, esso allarga, su impulso della Regione, la cognizione della Corte costituzionale su questioni che non attengono direttamente alla ripartizione di competenza.

Questa descrizione minimale non risolve alcuni dilemmi fondamentali, che riguardano, anzitutto, il rapporto tra vizio *extra*-competenziale e competenza evocata in giudizio. Tale nesso può essere inteso in senso *sostanziale*, quale necessaria sussistenza, almeno in astratto, di un titolo competenziale che legittimi la Regione ad agire in giudizio, oppure in senso *formale o processuale*, come onere argomentativo gravante sulla ricorrente, tenuta ad indicare nel dettaglio l'attribuzione indirettamente lesa.

La soluzione a tale dubbio è cruciale, perché tanto più distante sarà il legame sostanziale tra vizio evocato e competenze costituzionali, tanto più ampia potrà dirsi la legittimazione ad agire della Regione con conseguente allargamento della cognizione della Corte, chiamata a giudicare su tutte le questioni che presentino un qualche tono costituzionale o comunque un rilievo trasversale che interessi l'ordinamento giuridico complessivo¹⁷⁹.

¹⁷⁶ In alcune decisioni si fa riferimento alla «incidenza» (sent. n. 198 del 2018), al condizionamento (sent. 194 del 2019) o alla «compromissione» delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sent. n. 13 del 2017); in altre a «una violazione potenzialmente idonea a determinare una lesione» o «potenzialmente idonee a riverberarsi» sulle competenze regionali (rispettivamente sentt. nn. 151 del 2017, 137 del 2018), in altre si accenna alla «potenzialità lesiva» (sent. n. 169 del 2017). Tali oscillazioni argomentative sono segnalate anche da E. Rossi, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la ridondanza*, in *Giur. cost.*, 2012, p. 300, e da D. TEGA, *Giudizi sui conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 137.

¹⁷⁷ C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 737.

¹⁷⁸ Non si condivide, sul punto, l'opinione di D. TEGA, *Giudizi sui conflitti che riguardano diritti*, cit., p. 132, che ritiene la ridondanza un istituto di «diritto costituzionale sostanziale».

¹⁷⁹ Per riprendere la nota espressione di C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, p. 113.

Non è un caso che, proprio su tale aspetto, la dottrina abbia registrato posizioni diverse: da alcuni è stato sottolineato come l'evocazione dei parametri non attinenti al riparto di competenze possa dirsi ammissibile ogni volta che il vizio produca un effetto riflesso sulle attribuzioni regionali. La Regione non sarebbe tenuta a dimostrare «né la violazione di proprie competenze costituzionali né – tantomeno – la sussistenza della propria competenza nella materia in questione»¹⁸⁰.

Altri invece hanno sottolineato come una norma statale che «non contempli le Regioni tra i [...] potenziali destinatari o i cui contenuti risultino estranei alle potestà regionali non può certo dare luogo, per sua stessa natura, ad alcuna *lesione* delle attribuzioni costituzionali delle Regioni»¹⁸¹. Affinché la Regione possa evocare il vizio *extra*-competenziale sarebbe dunque necessaria una “incidenza vincolante” sull'autonomia regionale; l'impugnazione dovrebbe riguardare norme che pongono obblighi normativi nei confronti delle attribuzioni (legislative, amministrative, o finanziarie) delle Regioni¹⁸². La lesione indiretta non richiederebbe l'accertamento preliminare della violazione delle competenze, atteggiandosi come vizio autonomo; in tal senso, essa identificherebbe una *causa petendi* distinta e separata rispetto alla lesione diretta delle competenze, traducendosi nella «piena conformità della norma censurata al riparto delle attribuzioni costituzionali e [dalla] sola violazione di norme costituzionali estranee a tale riparto»¹⁸³.

A tali tesi se ne aggiunge una terza, intermedia, che non considera, dal punto di vista concettuale, il vizio in ridondanza alla stregua di un vizio autonomo «ma solo un modo in cui può avvenire la lesione di competenza»¹⁸⁴. La causa *petendi* del ricorso regionale deriverebbe pur sempre da una lesione delle attribuzioni regionali, tan-

¹⁸⁰ E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.Vv., *I ricorsi in via principale*, cit., p. 152.

¹⁸¹ M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.Vv., *I ricorsi in via principale*, cit., p. 294.

¹⁸² M. CECCHETTI, *La “ridondanza”*, cit., p. 296.

¹⁸³ M. CECCHETTI, cit. ult., p. 297.

¹⁸⁴ C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 755.

to da vincolare la ricorrente a indicare le competenze associate al vizio in ridondanza. Ciò nonostante, la valutazione in punto di ammissibilità dovrebbe tradursi, in ogni caso, in un mero onere argomentativo, posto che «in presenza di una motivazione sufficiente sui due punti, la Corte potrebbe passare al merito e, in tale sede, dovrebbe accertare sia la violazione della norma *extra*-Titolo V sia l'effettiva incidenza sulla competenza costituzionale regionale»¹⁸⁵.

Ciascuna delle tesi riportate porta a conseguenze diverse circa l'inquadramento dogmatico della ridondanza e alla sua conseguente influenza sulla generale configurazione del giudizio in via principale.

Nella prima accezione, la ridondanza si traduce in tutto e per tutto in un onere argomentativo a carico della Regione, chiamata a dimostrare il nesso formale o processuale tra la sua competenza e la violazione del parametro collocato al di fuori della ripartizione di competenze. Una volta ammessa la ridondanza in relazione a tutti i parametri costituzionali diversi dalle norme costituzionali del Titolo V, la legittimazione ad agire della Regione si allargherebbe sino ad essere equiparata, di fatto, alla legittimazione di cui gode lo Stato, con conseguente conformazione del giudizio via principale quale giudizio astratto e obiettivo sulla legge in funzione di complessiva garanzia della Costituzione. Diluita la posizione di supremazia dello Stato, verrebbe meno la specificità del compito di controllo che questo svolge sulla legge regionale: anche la Regione diventerebbe un procuratore della Costituzione, che non agisce in forza di «un interesse costituzionalmente proprio» ma «a tutela di un interesse generale» e obiettivo, coincidente con il necessario rispetto delle norme costituzionali da parte della legge statale¹⁸⁶.

A diverse conclusioni invece dovrebbe giungersi nel caso in cui l'inquadramento della ridondanza seguisse la seconda tesi. L'ammissibilità del vizio in ridondanza dovrebbe escludersi tutte le volte in cui manchi una competenza regionale: la Corte costituzionale

¹⁸⁵ *Ibidem*, nonché Id., *Vizi procedurali dei decreti-leggi e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, p. 513.

¹⁸⁶ Così, E. Rossi, *Parametro e oggetto*, cit., p. 147, ma nello stesso senso, D. TEGA, *Giudizi sui conflitti*, cit., p. 147.

sarebbe chiamata a valutare, in via preliminare, la sussistenza di un'attribuzione, e quindi l'incidenza *giuridica* – non meramente fattuale – sulle competenze regionali e solo in seguito valutare il rispetto degli oneri argomentativi gravanti sulla ricorrente. È evidente che, in questo modo, la ridondanza si muoverebbe entro la asimmetria parametrica di Stato e Regioni: il ricorso regionale sarebbe pur sempre mosso dall'interesse a restaurare la competenza violata. Nonostante il parametro *extra*-competenziale sia configurato come autonoma *causa petendi*, simile ricostruzione attribuisce alla ridondanza la funzione di fornire la più estesa tutela possibile alle attribuzioni regionali.

Entro questa cornice pare collocarsi anche l'ultima delle posizioni sopra ricordate, salvo l'accento, in tale ipotesi, all'onere argomentativo: la valutazione del vizio in ridondanza non dovrebbe richiedere un preliminare accertamento sulla sussistenza di una competenza, ma si risolverebbe nella indicazione delle attribuzioni interessate con contestuale argomentazione intorno alla asserita lesione delle norme costituzionali collocate al di fuori del Titolo V. Motivati a sufficienza i due aspetti, il vizio in ridondanza risulterebbe sempre ammissibile¹⁸⁷.

8.3.1. *Tra tutela delle competenze regionali e garanzia della Costituzione: la ridondanza al crocevia giurisprudenziale*

Dal canto suo, non vi è dubbio che, rispetto alla giurisprudenza costituzionale precedente alla riforma del Titolo V, la Corte costituzionale abbia assegnato alla ridondanza le sembianze di un onere argomentativo consistente nella sufficiente motivazione della potenziale idoneità lesiva, ad opera del vizio *extra*-competenziale, delle attribuzioni regionali con contestuale indicazione della competenza interessata¹⁸⁸.

Non è necessario che la Regione dimostri l'avvenuta compressione delle competenze di cui è titolare; è sufficiente l'asserzione della *incidenza* dell'atto impugnato sulle attribuzioni regionali, da cui

¹⁸⁷ C. PADULA, *Aggiornamenti*, cit., pp. 754 e ss.

¹⁸⁸ Cfr., *ex multis*, sent. n. 198 del 2018 e n. 5 dal 2018.

discenderebbe l'obbligo, per la Regione ricorrente, di adeguarsi a una legislazione statale ritenuta incostituzionale¹⁸⁹.

In questo quadro, rimane incerta la possibilità per le Regioni di evocare la ridondanza *a prescindere* dalla effettiva sussistenza di una competenza legislativa, nonostante appaia contraddittorio postulare una lesione indiretta o una incidenza sulle competenze di fronte ad atti normativi o a fattispecie che esulino in radice dalle attribuzioni regionali.

La sussistenza di un titolo di competenza caratterizzava, in fondo, lo schema della "lesione indiretta" di cui alla giurisprudenza antecedente alla riforma del Titolo V¹⁹⁰. In continuità con tale orientamento, nei primi anni successivi alla revisione costituzionale, la Corte ha chiarito che «il perimetro, entro il quale assumono rilievo gli interessi al cui perseguimento è tesa l'attività legislativa, risulta rigorosamente conformato dalle norme costituzionali attributive di competenza, sicché non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale»¹⁹¹.

Anche nella giurisprudenza più recente non mancano decisioni che, nel richiamare gli oneri argomentativi gravanti sulla ricorrente, ritengono insufficiente la mera "indicazione" delle competenze regionali, e, dunque, il semplice *effetto riflesso* della legge statale sulla legislazione regionale. Gli argomenti spesi da parte regionale dovrebbero indurre, invece, il Giudice delle leggi a «ritenere che sussistano competenze regionali suscettibili di essere indirettamente lese dalla disciplina impugnata»¹⁹².

La valutazione positiva in ordine al requisito della competenza si ha sicuramente nelle materie di competenza concorrente, ove

¹⁸⁹ Così E. ROSSI, *Il fine meritevole*, cit., p. 304, nello stesso senso C. PADULA, *Vizi procedurali*, cit., pp. 520 e ss., E. LAMARQUE, *I profili processuali. Ricorsi regionali e violazione delle norme costituzionali sulle fonti del diritto*, in *Giur. it.*, 2012, p. 2490.

¹⁹⁰ V. *supra*, cap. II, par. 7.

¹⁹¹ Sent. n. 116 del 2006.

¹⁹² Così, sent. n. 244 del 2016, sent. nn. 68 del 2016, 220, 219 del 2013.

la titolarità è in *re ipsa*, dunque agevolmente dimostrabile. Così, ad esempio, sono sicuramente ammissibili le censure in ridondanza promosse in materia di “protezione civile”¹⁹³, “tutela della salute”¹⁹⁴, “produzione dell’energia” e “governo del territorio”¹⁹⁵.

Si tratta, ovviamente, di una valutazione *prima facie*, che non prende posizione sulla riconducibilità *pleno iure* della fattispecie oggetto del giudizio alla competenza regionale.

Sono quindi ammissibili impugnazioni che, alla luce di un approfondito esame sulla distribuzione costituzionale di competenze, sarebbero attinenti ad attribuzioni statali, anche esclusive. Ciò che rileva è la *interferenza, giuridicamente rilevante*, con competenze regionali: in questo senso, il coinvolgimento di competenze residuali – come il “turismo”¹⁹⁶, il “trasporto pubblico locale”¹⁹⁷, i “servizi pubblici locali”¹⁹⁸ – rende in via di principio ammissibili impugnazioni in ridondanza relative a fattispecie che coinvolgono competenze trasversali; più difficile invece è configurare la ridondanza rispet-

¹⁹³ Sent. n. 22 del 2012, sulla c.d. “tassa delle disgrazie”, norma che consentiva al Presidente delle Regioni, in caso di eventi calamitosi, di aumentare le imposte regionali, considerata eterogenea rispetto al decreto-legge “mille proroghe” e perciò censurata sotto il profilo della carenza di omogeneità della legge di conversione.

¹⁹⁴ Si pensi alla sent. n. 195 del 2019, relativa alle norme del c.d. “decreto sicurezza” che ha esteso ai presidi sanitari il c.d. Daspo urbano. Le Regioni hanno evocato la violazione dell’art. 32 Cost. e dell’art. 3 Cost., lamentando l’irragionevole impedimento dell’accesso ai presidi sanitari per le persone – destinatarie del provvedimento in questione – che si trovino ad essere bisognose di cure, con conseguente compromissione del loro diritto alla salute. Tale norma avrebbe introdotto «un criterio selettivo di accesso alle prestazioni sanitarie, la cui regolamentazione rientra nella loro competenza legislativa concorrente». La Corte ha offerto una interpretazione costituzionalmente orientata della normativa, riconoscendo al destinatario del provvedimento il diritto di fruire dei servizi sanitari, restando fermo, per il resto, il divieto di accedere all’area sanitaria per ogni altra ragione.

¹⁹⁵ Cfr. sent. n. 244 del 2016, sulle censure, poi respinte, per violazione dell’art. 77 Cost. e della normativa sovranazionale concernente il sistema nazionale di gestione dei rifiuti e la realizzazione di impianti di smaltimento.

¹⁹⁶ Cfr. sent. n. 80 del 2012, in merito all’impugnazione del codice del turismo per violazione dei requisiti della decretazione di urgenza.

¹⁹⁷ Cfr. sent. n. 137 del 2018, che ha dichiarato illegittima una disposizione relativa al riparto del fondo per il trasporto pubblico locale, incidendo sulle competenze regionali in materia di trasporto pubblico locale.

¹⁹⁸ Sent. n. 199 del 2012, su cui v. anche *infra*.

to a fattispecie che attengono *ictu oculi* a materie-materie di esclusiva competenza statale¹⁹⁹.

Certo, la distinzione tra materie trasversali e materie-materie è pur sempre suscettibile di oscillazioni²⁰⁰ e non può escludersi che, a prescindere dalla trasversalità o meno della competenza statale, le Regioni risultino comunque titolari di funzioni assegnate loro dallo Stato.

Non è solo l'interrogativo circa la sussistenza di una competenza regionale a rendere incerta la morfologia del vizio in ridondanza. Anche la scelta intorno al *tipo* di parametro *extra*-competenziale evocato svolge un ruolo centrale rispetto alla conformazione di tale istituto.

Sul punto la giurisprudenza costituzionale ha subito una certa evoluzione. In origine, il vizio in ridondanza assumeva un certo rilievo con riferimento alle disposizioni costituzionali che disciplinano il rapporto tra fonti, le quali hanno assunto una «posizione intermedia tra quelle [...] attributive di competenza regionale (la cui violazione legittima [...] *direttamente* il ricorso regionale) e tutte le altre [...] per le quali detta legittimazione è da escludere salvo casi eccezionali»²⁰¹.

In virtù di tale assunto, sono illegittime le norme, introdotte dalla legge di conversione, prive di un legame di omogeneità materiale e teleologica con il testo del decreto-legge²⁰²; le disposizioni di un atto adottato *ex art. 77 Cost.* che disciplinano una «riforma organica e di sistema» degli enti provinciali²⁰³ (incostituzionali per carenza dei presupposti); il ripristino di una disposizione, abrogata dal legislatore referendario, in assenza di un previo mutamento «del quadro politico [e] delle circostanze di fatto»²⁰⁴.

Con una serie di decisioni degli ultimi anni, la Corte affianca, al-

¹⁹⁹ Conferme in questo senso nella sent. n. 194 del 2018, di inammissibilità delle questioni promosse nei confronti del “decreto sicurezza”, incidente sulle materie «immigrazione», «diritto di asilo», «anagrafi», «condizione giuridica dello straniero».

²⁰⁰ Per tale osservazione v. C. PADULA, *Aggiornamenti*, cit. p. 747.

²⁰¹ Così A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 153. Tale posizione intermedia è stata sostenuta sulla base di un *obiter dictum* contenuto nella sent. n. 216 del 2008.

²⁰² Sent. n. 22 del 2012.

²⁰³ Sent. n. 220 del 2013.

²⁰⁴ Sent. n. 199 del 2012.

la “posizione intermedia” rivestita dalle disposizioni in materia di fonti, ogni genere di norme costituzionali²⁰⁵, arrivando ad accogliere questioni promosse con riferimento a parametri sostanziali molto lontani rispetto alla lesione, pur sempre indiretta, delle competenze regionali.

Gli aspetti problematici dell'evocazione di parametri sostanziali derivano dal nesso tra questi ultimi e le competenze regionali. In tal senso, non pongono particolari perplessità quelle decisioni che, attraverso la ridondanza, censurano l'irragionevole trattamento che la legge dello Stato ha riservato alle Regioni per non averle incluse tra i soggetti istituzionali cui attribuire un potere istituzionale rispetto a funzioni ad esse attribuite dalla legge statale, ai sensi dell'art. 118 Cost.²⁰⁶.

Ad analoghe considerazioni va incontro la sentenza n. 74 del 2017, primo caso che vede sanzionata, su ricorso statale, una legge regionale contrastante con il diritto comunitario²⁰⁷. Tale decisione ha portato ad estreme conseguenze quanto già affermato nella sentenza n. 94 del 1995, che aveva consentito anche alla Regione di evocare, tra le fonti interposte, il parametro sovranazionale.

È indubbio che, con tale pronuncia, la Corte abbia realizzato una forma di controllo circa l'uniforme attuazione del diritto sovranazionale²⁰⁸. Si tratta però di un caso ancora isolato, non suscettibile di generalizzazioni²⁰⁹: nella specie, infatti, l'ammissibilità

²⁰⁵ Ad esempio, con riferimento all'art. 81 Cost., cfr. sent. n. 244, n. 127 del 2016; in relazione all'art. 97 Cost., *ex multis*, sent. n. 198 del 2018, sent. n. 114 del 2017.

²⁰⁶ È incostituzionale, per violazione del combinato disposto degli artt. 3, 118 e 119 Cost., la previsione statale che esclude le Regioni tra gli enti che possono opporsi alla installazione di reti e impianti interrati di comunicazione elettronica in fibra ottica, ove tale installazione coinvolga beni facenti parte del loro patrimonio indisponibile (sent. n. 22 del 2010).

²⁰⁷ È dunque illegittima la modifica del codice dell'ambiente che aveva sottratto, dal regime autorizzatorio previsto da una direttiva europea, la miscelazione di rifiuti pericolosi che non presentassero le medesime caratteristiche di pericolosità. Sulla pronuncia v. M. BELLETTI, *Liberalizzare senza inquinare: il caso della miscelazione di rifiuti pericolosi, ovvero, la salvaguardia di valori fondamentali, il rispetto di discipline eurounitarie e la tutela – indiretta – delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 852 e ss.

²⁰⁸ Come sottolinea anche M. BELLETTI, *Liberalizzare*, cit., p. 857.

²⁰⁹ Sul punto v. D. PARIS, *Il parametro negletto*, cit., p. 71. Ad avviso dell'A., nella prassi la legge statale è stata «sostanzialmente immune dal controllo astratto

del ricorso regionale è strettamente conseguente all'assegnazione alle Regioni, da parte del codice dell'ambiente, di una funzione amministrativa, di natura autorizzatoria, in materia di trattamento dei rifiuti; funzione che la legge impugnata aveva, di fatto, reso impossibile da esercitare²¹⁰.

In altri casi, invece, l'esame delle censure concernenti l'asserita violazione di parametri sostanziali è avvenuto nonostante fosse inesistente, o comunque assai debole, il legame con le competenze regionali.

Emblematica, a tal riguardo, è la pronuncia di incostituzionalità della disposizione che superava il divieto di attività minerarie nel Golfo di Venezia, consentendo detta attività fino a quando non si fosse verificato un effetto di abbassamento del suolo (c.d. subsidenza)²¹¹. Nonostante la Corte avesse riaffermato, in un precedente ravvicinato, l'insussistenza di competenze regionali sulle atti-

di compatibilità con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario». A conferma di tale assunto, l'A. cita il caso della sottrazione, da parte di una disposizione del codice dell'ambiente (d.lgs. n. 156 del 2006), dalla disciplina dei rifiuti delle ceneri di pirite ed altri materiali provenienti dal processo di lavorazione di pirite o solfuro di ferro, considerati alla stregua di sottoprodotti riutilizzabili, previo soddisfacimento di alcuni condizioni, nel processo produttivo. In effetti, in un primo momento, la censura avanzata in via principale è stata dichiarata inammissibile per mancata dimostrazione della ridondanza (sent. n. 249 del 2009), salvo poi essere dichiarata illegittima, per violazione del diritto comunitario, nell'ambito di un giudizio in via incidentale (sent. n. 28 del 2010). Nonostante le critiche piovute a tale *revirement* (cfr. R. BIN, «Do you ever have one of those days», in *Le Regioni*, 2010, pp. 590 e ss.), la stessa Corte sembra essersi resa conto dell'esistenza di possibili profili di contrasto con la normativa europea posto che, nel dichiarare inammissibili le censure regionali per carenza di motivazione sulla ridondanza, riconosce come resti impregiudicati «il potere-dovere delle amministrazioni regionali di non applicare le norme incompatibili con le disposizioni di direttive comunitarie provviste di effetto diretto» (sent. n. 249 del 2009). In ogni caso, come rileva lo stesso D. Paris, *Il parametro negletto*, cit., pp. 75-76, sarebbe ingeneroso (e forse anche errato) far ricadere la responsabilità del mancato controllo di comunitarietà sulle leggi statali alla ridondanza, la quale anzi rappresenta un grimaldello per assicurare l'uniformità applicativa del diritto europeo. La mancata attivazione del controllo di comunitarietà discende, piuttosto, dal raro richiamo, nei ricorsi regionali, di norme di diritto comunitario (un paio all'anno, secondo i calcoli, aggiornati al 2017 di D. Paris, cit. ult., 70), e dall'inadeguatezza redazionale dei ricorsi, i quali presentano un supporto argomentativo non idoneo a consentire una pronuncia di merito.

²¹⁰ Cfr. art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006.

²¹¹ Cfr. sent. n. 170 del 2017.

vità di approvvigionamento energetico nel fondo e sottofondo marino in acque territoriali, la Corte non solo ritiene ammissibile la questione, ma la accoglie sanzionando l'illegittima compressione dell'interesse ambientale rispetto agli «interessi energetici e fiscali»²¹².

La ridondanza consente, dunque, un esame di ragionevolezza circa l'assetto di interessi delineato dal legislatore, valutazione che, all'occorrenza, si traduce in uno scrutinio piuttosto invasivo della discrezionalità legislativa statale.

La stessa tecnica, ancorché con esiti opposti, è utilizzata dalla Corte per scrutinare nel merito la legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali per i minori di età. Dopo aver chiarito come la legge regionale non ledesse la competenza concorrente “tutela della salute”, il Giudice delle leggi respinge le cesure sostanziali: non è irragionevole, alla luce «delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte [...] e delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica», la scelta per l'imposizione, assistita da sanzione, della vaccinazione²¹³.

La questione di legittimità costituzionale “sostanziale”, posta per violazione degli artt. 2, 3, e 32 Cost., ha consistenza autonoma, ancorché collegata – sul piano della indicazione dei termini e dei motivi della questione – alla ripartizione costituzionale delle competenze. Le argomentazioni su cui poggia la dichiarazione di non fondatezza si concentrano sulla sussistenza della «discrezionalità del legislatore nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo, nonché, nel secondo caso, calibrare variamente le misure, anche sanzionatorie, volte a garantire l'effettività dell'obbligo»²¹⁴.

La Corte Costituzionale avverte, tuttavia, di muoversi lungo la frontiera più lontana del giudizio in via principale, lambendo i confini del sindacato astratto a tutela dei diritti. Per tale ragione, e per certi versi contraddittoriamente rispetto al *decisum*, la Corte tenta di porre un argine: sono sempre inammissibili le censure

²¹² Cfr. sent. n. 39 del 2017.

²¹³ Cfr. sent. n. 5 del 2018.

²¹⁴ Sent. n. 5 del 2018.

slegate dall'asserita violazione delle competenze legislative, qualora la Regione pretenda di agire «a tutela della popolazione di cui la stessa è espressione in ordine a materie e valori costituzionalmente garantiti»²¹⁵.

Nel caso concreto, i confini della *actio popularis* non sono varcati: la Regione ha infatti indicato le «attribuzioni che sarebbero incise», descrivendo «il proprio [...] sistema di promozione vaccinale» e dunque rappresentando i «condizionamenti che l'autonomia legislativa e amministrativa regionale subirebbe a causa dalle scelte imposte dalle nuove norme statali»²¹⁶.

Al netto del *decisum*, l'evocazione di parametri sostanziali, relativi a principi e diritti fondamentali, richiamati attraverso labili connessioni con il riparto di competenza, rischia di condurre a una mutazione genetica del giudizio in via principale: concreto è il rischio che detta attribuzione si trasformi in un giudizio astratto a tutela di valori costituzionali innescato da un'azione popolare a titolarità regionale²¹⁷.

Una parziale inversione di tendenza sembra ora intervenuta con la decisione relativa alle plurime disposizioni del primo “decreto sicurezza”, pronunciata a fronte dell'evocazione di diverse norme costituzionali relative a diritti e principi fondamentali.

In tale pronuncia, conclusasi con l'inammissibilità delle censure, sono stati rafforzati gli oneri motivazionali a carico delle Regioni. È, infatti, «[l]'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale» ad obbligare «le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata»²¹⁸.

Ad avviso della Corte, «di fronte a un atto legislativo che inci-

²¹⁵ Sent. n. 5 del 2018, che sul punto riprende la sent. n. 116 del 2016, in materia di OGM.

²¹⁶ Sent. n. 5 del 2018.

²¹⁷ In tal senso v. anche C. PINELLI, *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze Stato/Regioni*, in *Giur. cost.*, 2017, p. 1616.

²¹⁸ Sent. n. 194 del 2019.

de su diversi settori dell'ordinamento giuridico, tutti riferibili [...] alla competenza esclusiva dello Stato, la ridondanza del vizio sulle competenze regionali e locali deve essere argomentata in relazione allo specifico contenuto normativo del decreto e alla idoneità dello stesso a obbligare la Regione a esercitare le proprie attribuzioni in conformità a una disciplina legislativa statale in contrasto con norme costituzionali».

Certo, anche in caso di un giudizio su fattispecie attinenti a competenze esclusive statali non può escludersi in radice l'impugnazione regionale per «violazione di parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto di competenze, assumendo la lesione indiretta di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite». Affinché però dette questioni non siano «ipotetic[he] e meramente eventual[i]» e siano perciò ammissibili, è necessario che siano «adeguatamente argomentat[e]».

Deve essere quindi soddisfatto un «onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali»²¹⁹.

Da tale *dictum* possono trarsi una serie di considerazioni.

In primo luogo, l'analisi sulla sussistenza della competenza regionale è condotta pur sempre attraverso una verifica della adeguatezza argomentativa circa l'incidenza della normativa impugnata sulle attribuzioni regionali. La ridondanza consente l'allegazione di parametri ulteriori a meno che, dalle argomentazioni addotte dalla ricorrente, non si tragga che la Regione agisca, all'evidenza, *sine titulo*. In questo senso, nelle materie di competenza esclusiva statale, l'impugnativa regionale è gravata da un onere argomentativo *rafforzato*: la motivazione, infatti, non deve essere «sufficiente» ma «adeguata», capace perciò di evitare controversie prive di *attuale lesività* per le competenze regionali eventualmente coinvolte.

Tra una connessione sostanziale alle competenze regionale o un nesso meramente formale o processuale, il Giudice delle leggi percorre una strada intermedia: nonostante il criterio guida sull'ammissibi-

²¹⁹ Sent. n. 194 del 2019.

lità della ridondanza sia offerto dall'esaustività delle motivazioni, più la fattispecie oggetto del giudizio è lontana da competenze regionali, tanto più è irrigidito l'onere di allegazione motivazionale richiesto.

L'insistenza sulla necessaria completezza argomentativa consente alla Corte di evitare che la valutazione meramente cartolare della ridondanza possa, in fin dei conti, tradursi in una indiscriminata apertura dei ricorsi regionali per violazione di parametri sostanziali, non attinenti alla ripartizione delle competenze né alle norme costituzionali in tema di fonti normative.

8.3.2. *Un caso speciale di ridondanza: il ricorso regionale a tutela dell'autonomia locale*

Un'ipotesi del tutto peculiare di ridondanza si ha allorché la Regione impugni una legge statale per violazione delle attribuzioni degli enti locali. È una prassi – non particolarmente frequente – sorta anch'essa all'indomani della revisione costituzionale, a mo' di ripiego rispetto alla mancata introduzione, in Costituzione, del ricorso diretto degli enti locali²²⁰. Può accadere che le Regioni evochino questa particolare ipotesi di ridondanza dopo aver ricevuto l'*input* all'impugnazione da parte del consiglio delle autonomie locali, secondo una prassi che invero quanto stabilito da alcuni statuti e dalla l. n. 87 del 1953, come riformata dalla legge "La Loggia"²²¹.

La prima decisione che utilizza questo meccanismo si ha all'indomani della revisione costituzionale, allorché la Corte costituzionale accoglie la questione promossa dalla Regione Veneto nei confronti della finitima Provincia autonoma di Bolzano, che imponeva un sovracanone sull'uso di acque pubbliche riscuotendo risorse che sarebbero spettate a un consorzio di bacino costituito dai comuni veneti. Nonostante il Giudice delle leggi non menzioni espressamente la ridondanza, e la censura venga ritenuta ammissibile in virtù della

²²⁰ Ipotesi originariamente prevista dall'art. 59 della bozza approvata dalla Bicamerale D'Alema. V. *supra*, cap. III.

²²¹ Cfr. art. 32, secondo comma, della l. n. 87 del 1953. A conferma di quanto sostenuto nel corpo del testo v. sent. n. 220 del 2013, che ha dichiarato illegittima la prima riforma delle province, realizzata tramite decreto-legge.

«sussistenza di una legittimazione in concreto della ricorrente e di un suo interesse a una pronuncia [...] sul merito del ricorso», l'accoglimento si fonda sulla violazione dell'autonomia finanziaria locale, in ragione della sottrazione di risorse ai comuni e, «mediatamente», «alla stessa Regione Veneto, che vede privato il proprio territorio di risorse delle quali, in base alla legge statale, avrebbe dovuto essere destinataria»²²².

Già in questo primo caso, più unico che raro, di controversia inter-regionale²²³, emerge come, dietro le sembianze di un giudizio sulla legge, si celi un conflitto sulle attribuzioni, sollevato per tutelare la autonomia finanziaria locale dei comuni danneggiati dal sovra-canone disciplinato dalla legge provinciale.

La ridondanza è, in queste ipotesi, uno schermo che nasconde un conflitto in merito all'estensione delle attribuzioni degli enti locali. Non a caso, se in una prima fase l'ammissibilità delle censure era subordinata all'indicazione delle competenze regionali violate, nel senso che lo scrutinio sull'asserita lesione dell'autonomia locale era ammissibile in quanto causasse una indiretta violazione delle attribuzioni regionali²²⁴, in una seconda fase, a partire dalla sentenza n. 298 del 2009, la Regione è ammessa a far valere i profili connessi alla violazione dell'autonomia locale, a prescindere dalla indicazione delle attribuzioni regionali²²⁵.

²²² Cfr. sent. n. 533 del 2002, con nota critica di C. PADULA, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esposnenziali"*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 676 e ss.

²²³ Si ha solo un'altra decisione resa nell'ambito di simile giudizio: cfr. sent. n. 296 del 2009. In tale controversia, il ricorso della Provincia trentina, avente ad oggetto la legge bolzanina che prevedeva l'intesa con la Regione o Provincia autonoma confinante per le concessioni relativi ad impianti elettrici a scavalco, viene invece dichiarato inammissibile perché non avrebbe influito sul riparto di competenze sulle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche riferibili al territorio della Regione Trentino-Alto Adige.

²²⁴ Cfr. sent. n. 196 del 2004, avente ad oggetto la normativa sul condono edilizio. La Corte costituzionale ritiene ammissibili le censure promosse con riferimento agli artt. 118 e 119 Cost. stante «la stretta connessione, in particolare in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali».

²²⁵ Cfr. sent. n. 298 del 2009, concernente l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa. Ad avviso della Corte, «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla

Ferma restando l'inammissibilità dell'impugnativa promossa dagli enti locali²²⁶ e del loro intervento in giudizio, il nesso con la competenza regionale violata si attenua sino a scomparire del tutto. La giurisprudenza costituzionale disegna così una ipotesi di «sostituzione processuale»²²⁷ che consente alla Regioni, per un verso, di rappresentare l'interesse degli enti locali a una pronuncia sul merito della controversia²²⁸, per un altro di impugnare leggi statali in materie manifestamente estranee alla propria competenza legislativa²²⁹.

Grazie a questo *escamotage*, la Corte ha potuto pronunciare l'incostituzionalità della legge di riforma delle province, espressione della competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lett. p), dichiarandone l'illegittimità per violazione dell'art. 77 Cost.²³⁰. In senso simile, di fronte all'impugnazione della norma del "decreto sicurezza" che attribuiva al prefetto un particolare potere sostitutivo in caso di «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate», il Giudice delle leggi dichiara illegittima la disposizione perché

prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale». Sottolinea la linea evolutiva della decisione G. DI COSIMO, *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in *Le Regioni*, 2010, p. 788, nonché, da ultimo, C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., pp. 745-746.

²²⁶ Riaffermata nelle immediatezze della revisione costituzionale dalla sent. n. 303 del 2003, secondo la quale l'art. 127 Cost. avrebbe un «tenore letterale inequivoco», che non consente interpretazioni estensive sulla base dei più ampi margini di autonomia riconosciuti dagli enti locali nel novellato Titolo V. Su tale aspetto della decisione, criticamente, P. COSTANZO, *La tutela delle autonomie locali davanti alle corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 167. In senso adesivo v. invece Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1356 e ss., che pure propone una valorizzazione (per ora inascoltata dalla Corte costituzionale) del Consiglio delle autonomie locali e della Conferenza Stato-Città autonomie e locali tramite un loro intervento nel giudizio costituzionale, anche alla luce degli artt. 31, terzo comma e 32, secondo comma, della l. n. 87 del 1953 (come novellata dalla l. n. 131 del 2003).

²²⁷ A. MARINI, *Relazione*, cit., p. 49.

²²⁸ Questa apertura si è avuta, sino ad ora, con riferimento ad ambiti ove insistono funzioni amministrative dell'ente locale, come in materia urbanistica (sent. n. 196 del 2004), o comunque nell'ambito dell'autonomia finanziaria locale e regionale (sentt. nn. 205, 151 del 2016, 298, 169, 95 del 2007).

²²⁹ Cfr. sent. n. 17 del 2018, in materia di rimodulazione del regime di esenzione dall'IMU (tributo erariale) per i terreni agricoli montani e parzialmente montani.

²³⁰ V. *supra*, par. precedente.

lesiva del principio di legalità dell'azione amministrativa e dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali²⁵¹.

In tali ipotesi, l'allargamento della legittimazione ad agire della Regione rappresenta uno strumento per portare a Corte gli enti locali (e la tutela delle loro attribuzioni), altrimenti privi di un accesso alla giustizia costituzionale, inverando un *caso speciale* di conflitto di attribuzione avente come protagonisti lo Stato e gli enti locali. In tal senso, se da un lato questa particolarissima forma di ridondanza evita che possano crearsi zone franche rispetto alla tutela dell'autonomia locale, garantendo la giustiziabilità di norme costituzionali che difficilmente arriverebbero alla cognizione della Corte, dall'altro avalla le tendenze municipalistiche del sistema territoriale, ammettendo una certa parificazione tra Stato, Regioni ed enti locali.

In tal senso, tale strumento incarna una forma ibrida di ridondanza: se da un lato allarga la cognizione della Corte, dall'altro trasforma il giudizio in via principale, nella sede della tutela soggettiva delle attribuzioni degli enti locali.

9. Osservazioni conclusive

Come si è visto, la diversa portata dell'interesse a ricorrere – valorizzato quale presupposto dell'impugnazione quando il ricorso

²⁵¹ Cfr. sent. n. 195 del 2019. In particolare, la norma, di cui all'art. 28, comma 1, del d.l. n. 113 del 2018, prevedeva che, laddove non ricorressero gli estremi dello scioglimento del consiglio comunale per collegamenti con la criminalità organizzata, ma emergessero «situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati», il prefetto potesse individuare i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi. Decorso inutilmente detto termine, il prefetto avrebbe potuto assegnare all'ente un ulteriore termine, scaduto il quale si sarebbe potuto sostituire, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente. La dichiarazione di illegittimità costituzionale si fonda sulla genericità dei presupposti di attivazione di detto potere, e sul mancato, previo coinvolgimento del livello politico, rappresentato dal Governo o, quanto meno, dal Ministro dell'interno.

proviene dalla Regione – la differente estensione della rispettiva legittimazione ad agire e, infine, le modalità di applicazione dell'illegitimità consequenziale portano a ritenere non tramontata l'idea che il giudizio in via principale svolga una funzione di controllo, nei confronti, anzitutto, della legge regionale.

Lo stesso, consolidato orientamento che esclude l'intervento di soggetti diversi dai titolari delle competenze legislative di cui si controverte in giudizio, conferisce natura obiettiva al giudizio: la mancata ammissione di soggetti privati porta ad escludere la rilevanza di interessi diversi da quella degli enti territoriali; d'altronde, la preclusione all'intervento di altre Regioni *ad opponendum*, di fronte all'impugnazione governativa di una determinata legge regionale, testimonia come il ricorso statale svolga una funzione di verifica di compatibilità di quella *specifica* norma regionale. Un potere sollecitatorio che attiva un controllo di legittimità *sulla disposizione*, dunque, volto a sanzionare quel particolare atto normativo, non certo a contestare l'*opportunità politica* dell'intervento regionale.

D'altronde, proprio l'inammissibilità di interventi regionali *ad adiuvandum*, di fronte all'impugnazione di una data legge statale, demistifica l'idea che la Corte costituzionale possa essere assimilata ad una sorta di Camera delle regioni, organo di compensazione arbitrale delle istanze territoriali chiamato a pronunciarsi sull'adeguatezza od opportunità di un intervento normativo da parte di un determinato livello di governo.

Quanto all'interesse a ricorrere, esso si risolve, per lo Stato, nella legittimazione ad agire, per cui è la mera propalazione, ad opera delle leggi regionali, degli effetti normativi a consentire il ricorso; per la Regione, invece, l'interesse ad agire oscilla tra i poli opposti della situazione astratta, giuridicamente apprezzabile, a conseguire il bene giuridico controverso (*id est*: la competenza legislativa violata) e dell'utilità concreta, immediatamente percepibile, ottenibile attraverso la declaratoria di incostituzionalità. La valorizzazione dell'interesse concreto della Regione, che può portare a una declaratoria di inammissibilità del ricorso, serve alla Corte per depotenziare impugnative pretestuose, e forse, in alcuni casi, evidentemente politicizzate.

Non è da escludere che dietro alla valorizzazione dell'interesse concreto ad agire possono celarsi anche finalità deflattive, per cui l'insistenza sui vantaggi di fatto ottenibili dalla ricorrente consente al Giudice delle leggi di liberarsi di ricorsi evidentemente privi di tono costituzionale o manifestamente infondati.

La diversa estensione del parametro evocabile in giudizio conferma la differente posizione sostanziale di Stato e Regioni, che determina la finalità della rispettiva legittimazione ad agire: mentre lo Stato accede al giudizio per far valere la sua supremazia nei confronti degli enti regionali, e dunque non può non servirsi di tutte le norme della Costituzione, le quali rappresentano lo strumento per far valere la *pretesa di sovranità* in funzione dell'unità dell'ordinamento, la Regione è la sua competenza, ed è dunque ammessa a evocare in giudizio le sole norme costituzionali che tutelano le dimensioni della propria autonomia.

In via di principio la Regione non può, dunque, evocare parametri normativi diversi da quelli previsti dal Titolo V. In tal senso, non devono ingannare le oscillazioni giurisprudenziali relative alla ridondanza: come si avrà modo di ribadire²⁵², infatti, questa è uno strumento utile ad offrire una tutela ampia e concreta delle attribuzioni regionali, e non può essere considerata un grimaldello per allargare indiscriminatamente l'accesso regionale. In fondo, il Giudice delle leggi è arrivato alle medesime conclusioni quando ha sottolineato, in una recente decisione²⁵³, che l'asserita lesione di norme costituzionali collocate al di fuori del riparto di competenze deve essere sorretta da un adeguato apparato argomentativo, per evitare di presentare questioni ipotetiche, scollegate da un problema, giuridicamente rilevante, di garanzia delle attribuzioni regionali.

Soddisfano una finalità solo in parte diversa quelle ipotesi specifiche di ridondanza funzionale alla garanzia delle attribuzioni degli enti locali. In tal modo, giungono alla cognizione del Giudice delle leggi profili di illegittimità costituzionale che difficilmente arriverebbero a Corte, ed è in fondo strettamente connessa all'autonomia regionale la possibilità di far valere, in giudizio, le prerogative degli

²⁵² *Infra*, cap. VI, par. 4.1.

²⁵³ Cfr. *supra*, par. 8.3.1.

enti collocati sul suo territorio. Sono le ragioni dell'autonomia territoriale, generalmente intesa, che vengono fatte valere attraverso questo tipo di impugnazione, la quale non sembra provocare una mutazione sostanziale del vizio di competenza ordinariamente evocato dall'ente regionale.

La differente posizione di Stato e Regione si trae anche dalle pronunce di illegittimità conseguenziale, che riguardano, pressoché esclusivamente, leggi regionali. Queste decisioni possono riguardare sia norme della medesima legge impugnata, prive di autonomo significato precettivo a seguito della caducazione delle norme presupposte, sia disposizioni contenute in atti diversi da quello impugnato, ma dotate di un analogo contenuto lesivo rispetto ai precetti censurati. In tali casi, la Corte costituzionale esercita una funzione di supplenza rispetto al mancato controllo esercitato dal Governo attraverso l'impugnazione.

Non vale a smentire questa ipotesi la mancata applicazione dell'art. 27 della l. n. 87 del 1953 a leggi identiche o analoghe di altre Regioni non impugunate *principaliter*. Questo *self-restraint* potrebbe trovare spiegazione propria nella *ratio* del procedimento delineato dall'art. 127 Cost., nel senso che la Costituzione impone allo Stato, laddove voglia verificare la modalità di esercizio dell'autonomia territoriale, di chiamare direttamente in giudizio la Regione responsabile dell'eccesso di competenza²³⁴.

In ogni caso, la modifica costituzionale dell'art. 127 Cost. sembra avere solo spostato in avanti il momento del controllo sulla legge regionale, unificando nel giudizio di legittimità costituzionale le due fasi (rinvio e successivo ricorso di merito o di legittimità) che caratterizzavano il precedente procedimento. Simile conclusione, già desumibile dalla negoziazione "sommersa" sulla legislazione regionale²³⁵, sembra suffragata anche dalle particolari tecniche di scrutinio riservate ai giudizi che coinvolgono le leggi regionali, tecniche che si avvalgono di argomentazioni di natura logico-formale, volte a individuare, in termini oggettivi, i limiti materiali invalicabili dalle Regioni.

²³⁴ In questo senso C. MAINARDIS, *Illegittimità conseguenziale*, cit., p. 727, che muove dal presupposto che il sindacato in via principale sia pur sempre un giudizio di parti.

²³⁵ *Supra*, cap. III, par. 4.

In tali giudizi, contraddistinti dallo scollamento della disciplina regionale alla normativa statale sorretta da competenze esclusive o concorrenti, la Corte sussume le norme regionali al parametro interposto delle leggi dello Stato, verificando, dunque, l'eventuale violazione della superiore "legalità statale" ad opera delle Regioni. Un controllo di compatibilità logico-giuridica, quindi, che segue itinerari simili nelle eventualità in cui la legge regionale sia chiaramente incompatibile con le disposizioni *extra*-competenziali della Costituzione. Anche in tali ipotesi, nonostante il parametro sia sovente rappresentato da norme elastiche dalla evidente vocazione assiologica, la manifesta contrarietà delle norme regionali alla Costituzione si traduce in una verifica logico-formale circa il rispetto della legalità costituzionale. Norme della Carta annoverabili, per la loro struttura semantica, tra gli elastici principi, assumono le sembianze di regole invalicabili dall'incauto legislatore regionale.

Alcune tendenze rimangono poi di incerta collocazione: si pensi all'applicazione del meccanismo previsto dall'art. 10 della l. n. 62 del 1953, che comporta l'abrogazione della normativa regionale di dettaglio per contrasto sopravvenuto con i principi fondamentali, norma ritenuta dalla Corte ancora vigente nonostante la riforma del Titolo V. In simili ipotesi, il criterio cronologico scarica sul giudice comune il compito di valutare il rango della normativa statale modificata e la sussistenza di una stringente autonomia; è così impedito alla Corte non solo l'individuazione della linea di demarcazione tra ciò che spetta allo Stato e ciò che è di competenza della Regione, ma anche la possibilità di assicurare prevalenza incondizionata, sull'intero territorio nazionale, al principio fondamentale, con espunzione con effetti *erga omnes* (nell'ordinamento regionale) della norma di dettaglio.

Anche la prassi relativa all'esercizio dei poteri istruttori non è decisiva rispetto alla configurazione del giudizio in via principale, non da ultimo per il loro rapsodico utilizzo, tanto da potersi affermare la sostanziale neutralità della giurisprudenza istruttoria rispetto alla ricostruzione generale del modello²³⁶. Nelle rare occasioni in cui si è avuta un'istruzione probatoria, questa è servita a correggere

²³⁶ In questo senso, A. MORRONE, *La "visione trascendete" dei Lea*, cit.

impugnazioni statali non correttamente instaurate, dando così l'impressione di un atteggiamento processuale di favore nei confronti dello Stato. D'altronde, nei due casi in cui i mezzi istruttori hanno avuto rilievo per la decisione di merito, l'ampiezza e il tipo di richiesta probatoria hanno orientato il giudizio verso obiettività e concretezza: per un verso²³⁷, il Giudice delle leggi ha allargato la propria cognizione alla complessiva vicenda istituzionale, oltrepassando la ristretta e formalistica visuale offerta dalla questione posta; per un altro, la valutazione della Corte ha avuto ad oggetto, piuttosto che il confronto astratto tra disposizioni, i comportamenti tenuti dagli enti territoriali e gli effetti prodotti dalle norme impugnate.

²³⁷ Cfr., soprattutto, la vicenda risolta dalle sentt. nn. 197 del 2019 e 62 del 2020, su cui *supra*, par. 8.1.

CAPITOLO VI

LA GARANZIA DELL'UNITÀ DELLA REPUBBLICA

SOMMARIO: 1. Un provvisorio riepilogo. – 2. Dottrina della Costituzione e giustizia costituzionale: alla ricerca dell'archetipo del giudizio in via principale. – 3. Le ragioni dell'asimmetria. L'identità regionale della Repubblica. – 3.1. Lo Stato motore dell'unità e nucleo fondamentale della Repubblica. – 3.2. Il ricorso governativo come potere sollecitatorio in vista dell'unità dell'ordinamento. – 4. I confini dell'autonomia regionale. – 4.1. Il ricorso della Regione come garanzia di istituto. Legittimazione regionale ad agire e delimitazione del vizio in ridondanza. – 5. Il giudizio in via principale come garanzia dell'unità della Repubblica. – 5.1. La forma degli interessi unitari: legge dello Stato e ridimensionamento della leale collaborazione. – 6. Gemelli diversi: la distinzione teleologica tra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale. – 7. Riflessi processuali derivanti dalla configurazione in senso oggettivo del giudizio. Una possibile modifica *de iure condendo*: automatica sospensione della legge regionale impugnata? – 7.1. Correttivi giurisprudenziali: la necessaria elasticità della valutazione sulla completezza del ricorso. – 7.2. Ripensare l'effetto sanante dello *ius superveniens* sul parametro interposto di origine statale. L'illegittimità sopravvenuta della norma di dettaglio contraria al "nuovo" principio fondamentale. – 7.3. L'allargamento (moderato) del contraddittorio e i possibili correttivi alla disponibilità del giudizio. – 7.4. Ripensare le tecniche decisorie. Manipolative sulla legge statale e interpretative della legge regionale: maneggiare con cura. La possibile limitazione degli effetti retroattivi delle pronunce caducatorie di leggi statali.

1. *Un provvisorio riepilogo*

Prima di procedere è opportuno ripercorrere quanto sostenuto sino ad ora.

Il giudizio in via principale immaginato dai Costituenti consisteva in un procedimento asimmetrico, instaurato da un ricorso preventivo inserito in un'ampia scansione procedimentale di controllo sulle delibere legislative regionali; tale impugnazione era finalizzata ad instaurare un sindacato volto a risolvere antinomie normative in vista del mantenimento dell'uniformità giuridica e della coerenza complessiva dell'ordinamento. Un controllo di legittimità, dunque, molto diverso dal controllo di merito attivabile, per violazione dell'interesse nazionale, di fronte al Parlamento.

Questo modello è andato incontro ad evidenti oscillazioni nella prassi successiva all'entrata in vigore della Costituzione del 1948.

Quanto ai requisiti strettamente processuali, la casistica ha confermato la diversa posizione di Stato e Regioni. Si pensi all'asimmetria parametrica, allo scrutinio elastico sui requisiti del ricorso statale, all'inammissibilità dell'intervento dei terzi, ai limiti alla cessazione della materia del contendere di fronte alle modifiche sopravvenute della delibera legislativa regionale.

D'altro canto, vi sono state particolari tendenze che hanno spinto il sindacato in via principale lungo la direzione del regolamento di competenza: il rilievo per la Regione ricorrente, ai fini dell'ammissibilità della questione, dell'interesse a ricorrere, le pronunce di estinzione del processo, la valorizzazione del contraddittorio e la cautela nella applicazione della illegittimità conseguenziale, il progressivo irrigidimento nelle valutazioni della completezza del ricorso statale (soprattutto nelle decisioni immediatamente precedenti alla revisione costituzionale, allorché il progressivo rafforzamento delle rivendicazioni politiche delle autonomie territoriali ha portato ad anticipare alcune tendenze, affermatesi poi all'indomani della revisione dell'art. 127 Cost., di equiparazione processuale dei ricorrenti).

La mancata attivazione del controllo di merito ha poi "scaricato" sulla Corte costituzionale le valutazioni sulla violazione dell'interesse nazionale, così inserendo, nell'ambito di quello che doveva essere un procedimento di controllo e di compatibilità logico-giuridica delle norme, un'attività di ponderazione tra interessi territoriali. Questa verifica intorno alla dimensione degli interessi coinvolti non si è tradotta però in un'attività "libera" o eccessivamente creativa,

consentendo alla legge statale di tradurre in norme positive l'interesse nazionale, delimitando la competenza regionale.

La riforma del Titolo V ha rinvigorito le tendenze che ricalcano detto sindacato sul regolamento di competenza. Non vi è dubbio che l'importanza assegnata dalla Corte al contraddittorio e l'accentuazione della disponibilità del giudizio abbiano contribuito a delineare un giudizio tra parti volto a delimitare le competenze legislative, indicate dalla Costituzione, dello Stato e delle Regioni.

Simile conclusione può trarsi anche dagli orientamenti di merito e dalla valorizzazione del principio di leale collaborazione, che ha tradotto in termini precettivi le pretese regionali a un confronto politico con lo Stato.

Sono state così rafforzate quelle prassi che individuano nel giudizio in via principale la sede ove trovano rappresentazione e ponderazione gli interessi degli enti di governo¹. All'esito di un contraddittorio giurisdizionale, la Corte costituzionale ha chiarito le condizioni e i *contenuti delle relazioni* tra centro e periferia, così supplendo alla carenza, nel complessivo assetto istituzionale, di una camera di compensazione delle istanze territoriali.

È stato così portato a compimento una lenta evoluzione inaugurata dalla fuga dal controllo di merito all'indomani della attivazione delle Regioni ordinarie, controllo che avrebbe dovuto comporre politicamente i conflitti tra enti territoriali. Il Parlamento avrebbe dovuto esprimere, per dirla con Carl Schmitt, la decisione politica fondamentale sull'unità della Repubblica².

La Corte costituzionale ha così tentato di incorporare nel suo giudizio il conflitto pluralista, riproponendo la dialettica unità-pluralismo in una sede istituzionale che sostituisce la forza viva della rappresentanza politico-territoriale con le forme neutrali della giurisdizione.

Non vi è dubbio che tali tendenze abbiano conferito maggiore concretezza al giudizio in via principale, portando la Corte costituzionale – per dirla con una semplificazione – a farsi *arbitro dei comportamenti* di Stato e Regioni piuttosto che giudice delle rispettive

¹ Osserva questa tendenza S. STAIANO, *Mitologie federaliste*, cit., p. 7.

² V. anche *supra*, cap. I, par. 2. Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 39 e ss. In questo senso v. anche A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, cit., p. 346.

leggi; emerge infatti l'impressione che, in molteplici occasioni, i giudici di Palazzo della Consulta abbiano valutato, piuttosto che la costituzionalità dell'oggetto normativo sottoposto alla loro attenzione, la correttezza delle condotte concretamente tenute dagli enti territoriali. Ad esempio, l'ascesa della leale collaborazione a parametro di origine pretoria, alla stregua del quale valutare la conformità a Costituzione della legge (anzitutto statale), è spia di un abbassamento della prospettiva di giudizio, che dall'ordine inderogabile delle competenze muove verso il concreto svolgimento delle relazioni istituzionali e, dunque, verso una valutazione *di fatto* delle azioni o delle omissioni degli attori coinvolti³.

La tensione verso la concretezza riguarda tutte le decisioni in cui la Corte sposta l'attenzione dalla coerenza e uniformità dell'ordinamento o dall'assetto delle attribuzioni alle modalità con cui queste vengano esercitate. Si pensi alle valutazioni di proporzionalità o adeguatezza dell'esercizio della funzione legislativa nelle competenze trasversali, o alla dichiarazione di non fondatezza delle questioni promosse dallo Stato per violazione della legge nazionale interposta, poi modificata nelle more del giudizio con una disposizione di analogo tenore a quella impugnata⁴. Invece di dichiarare l'incostituzionalità della norma regionale per il periodo della sua difformità al parametro, la Corte rigetta la questione, dando rilievo al *fatto* della convergenza, in ordine a un determinato oggetto, della disciplina di Stato e Regioni.

Nella stessa direzione vanno le prassi già evidenziate⁵ relative alla verifica, evidentemente fattuale, della mancata applicazione della disposizione abrogata – ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere – alla ammissibilità delle questioni ipotetiche o al meccanismo della doppia pronuncia.

D'altronde, le persistenti asimmetrie che continuano a caratterizzare il procedimento anche a seguito della riforma costituzionale (relative all'interesse a ricorrere, al parametro evocabile in giudizio, alle modalità applicative dell'illegittimità consequenziale), così come l'irrilevanza, ai fini dell'instaurazione del giudizio, dei compor-

³ In questo senso, e in generale sul giudizio in via principale, A. MORRONE, *La "visione trascendente"*, cit.

⁴ Cfr. *supra*, cap. IV, par. 3.

⁵ Per una *summa*, *supra*, cap. IV, par. 3.1.

tamenti *extra*-processuali tenuti dalle parti (si pensi, ad esempio, ad eventuali intese o accordi successivi all'adozione dell'atto legislativo o alla inapplicabilità dell'acquiescenza) inducono a ritenere tutt'altro che tramontata l'essenza del procedimento di controllo, nonostante la nuova formulazione dell'art. 127 Cost. Nella medesima direzione vanno anche quelle decisioni di "merito" che tentano di "tornare" alle materie, ricostruendo la ripartizione delle competenze attraverso criteri giuridico-formali (ad esempio, tramite il richiamo alla *littera Constitutionis*, o a canoni storico sistematici strumentali ad una "pietrificazione" e/o oggettivizzazione delle materie).

Queste operazioni interpretative, funzionali a compiere una verifica di compatibilità della legge regionale alla Costituzione, rimandano a pratiche sussuntive ove la premessa maggiore del ragionamento è data dalla norma di competenza che si assume violata (e/o dal parametro interposto di provenienza statale), e la premessa minore dalla legge regionale sottoposta al controllo.

In tali ipotesi, il giudizio in via principale si esaurisce nella risoluzione di *antinomie normative*, concentrandosi non tanto sul rapporto (e sui conflitti) tra enti quanto sulla compatibilità, anzitutto delle disposizioni regionali, con la Costituzione e con la cornice giuridica posta dalla legge dello Stato. Non sempre, lo si è visto⁶, simile controllo porta ad esiti "fatali" per le leggi regionali: le letture oggettivate delle competenze statali impediscono un traboccamento sull'autonomia delle Regioni, garantendo a queste ultime un certo margine di azione, ammettendo, di contro, una diversificazione normativa dell'ordinamento regionale.

La sussunzione ritorna anche in quelle decisioni che accertano l'incompatibilità di norme regionali con le disposizioni collocate nella prima parte della Costituzione o, comunque, con le norme situate al di fuori del Titolo V: in simili casi, il contrasto è così evidente che le formulazioni aperte, tipiche delle norme-principio e di molte disposizioni *extra*-competenziali, si tramutano in regole indefettibili e insuperabili da leggi regionali manifestamente incostituzionali.

I modelli del regolamento di competenza o del procedimento di controllo non esauriscono le "etichette" apponibili a detto sindacato:

⁶ Cfr. *supra*, cap. V, par. 5.1.

l'altalenante giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza potrebbe esprimerne, infatti, una rinnovata virtualità, delineando un giudizio marcatamente oggettivo, funzionale a garantire l'ordine dei valori costituzionali anche in assenza di un concreto legame con la posizione della Regione e, dunque, con la pretesa regionale a vedere restaurata la propria competenza. In effetti, non mancano casi in cui, attraverso l'allargamento della legittimazione ad agire, il Giudice delle leggi ha condotto un giudizio di ragionevolezza-proporzionalità sulla legge statale, nonostante l'intervento normativo censurato fosse riconducibile alle competenze costituzionalmente garantite dello Stato⁷.

2. *Dottrina della Costituzione e giustizia costituzionale: alla ricerca dell'archetipo del giudizio in via principale*

Ad oggi, nessuna delle diverse configurazioni appena menzionate sembra essersi imposta definitivamente, anche a causa della oscillante (e a tratti disinvolta) casistica, tanto da rendere ancora attuale l'icastica definizione di quella dottrina che descriveva tale giudizio alla stregua di «un sistema misto o, meno tecnicamente, un ambiguo miscuglio»⁸.

Come si è osservato, la prassi muove ora in un senso ora in un altro, dando quasi l'impressione che la scelta per alcune impostazioni processuali in luogo di altre sia mossa più dalla forza gravitazionale del caso concreto – e, dunque, dai fini contingenti che la Corte costituzionale si premura di raggiungere – piuttosto che da una complessiva consapevolezza circa *ratio*, struttura e limiti del giudizio in via principale. Nessun giudizio costituzionale dovrebbe però risolversi «in una decisione di un caso concreto isolato dall'ordinamento costituzionale complessivamente considerato», posto che «il “caso” è il punto di vista monografico di un problema costituzionale di interesse generale [...], una vicenda nella quale ponderare i principi costituzionali, apprezzando i modi in cui la legislazione provvede a concretizzarli, con lo sguardo sempre rivolto [al sistema politico-

⁷ Cfr. *supra*.

⁸ In tal senso, G. VOLPE, *Art. 137*, cit., p. 358.

istituzionale e] alla società di riferimento, in cui [...] la stessa Corte costituzionale è collocata»⁹.

Certo, dalla prassi giurisprudenziale emerge come la posizione della Corte costituzionale non possa essere determinata esclusivamente in via deduttiva e analitica – a partire cioè dalla singola attribuzione che la Costituzione le assegna – quanto in via induttiva e sintetica, a partire dal *verso dei suoi orientamenti* e dagli *esiti complessivi* della sua attività. Il sindacato di costituzionalità, le sue norme e i suoi istituti non rispondono a un astratto postulato di coerenza applicativa, obbedendo piuttosto alla «concretezza ed oggettività di un sistema che impone alla Corte un ruolo commisurato all'effettività e alla funzionalità» del sistema¹⁰.

È pur vero che considerare indistintamente tutte le attribuzioni alla stregua di sinonimi del superiore compito di garanzia della Costituzione rischia di portare non solo alla diluizione delle singole finalità che assistono i diversi procedimenti in una unica indistinta competenza, ma anche a legittimare, *ex post*, qualsiasi sconfinamento operato dalla Corte nel nome della *salus constitutionis*¹¹.

Di contro, poiché ciascuna attribuzione concorre a individuare un particolare dover essere della Corte costituzionale rispetto al sistema istituzionale di riferimento, è necessario evitare approcci che, in nome dell'*effettività* della garanzia costituzionale, smarriscano la specifica funzione che le diverse norme costituzionali assegnano al Giudice delle leggi.

Può essere vero che i modelli di giustizia costituzionale tendono necessariamente alla contaminazione¹², e che proprio la funzione

⁹ A. MORRONE, *Il "caso Cappato" davanti alla Corte costituzionale. Riflessioni di un costituzionalista*, in ID. (a cura di), *Seminario preventivo. Il "caso Cappato" davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, Rassegna 10, 2018, p. 3.

¹⁰ In questo senso v. C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale*, cit., p. 66, che pure scriveva, forse riduttivamente, di funzionalità della «forma di governo».

¹¹ Da ultimo, su tali aspetti, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 251 e ss.

¹² G. TOUSSEAU, *Modelli di giustizia costituzionale*, cit., pp. 84 e ss., nonché ID., *Oltre i «modelli» di giustizia costituzionale, verso una comparazione pragmatica*, cit., pp. 37 e ss., il quale arriva a rifiutare qualsiasi ipotesi di categorizzazione nel nome di un approccio realista.

di chiusura svolta dalle Corti costituzionali – compito che risponde alla necessità di rispondere agli stimoli diversificati provenienti dal sistema politico-istituzionale – impone di relativizzare la costruzione di modelli puri per delineare, invece, canovacci dal contenuto elastico e indeterminato, da colmare attraverso la pratica giurisprudenziale¹³.

Questa consapevolezza non può però tradursi nella mera catalogazione della multiforme varietà casistica: gli studi di giustizia costituzionale non possono limitarsi, infatti, a registrare regolarità giurisprudenziali, ma debbono ambire a individuare l'essenza delle diverse attribuzioni assegnate alla Corte costituzionale, ricostruendo, perciò, un *determinato archetipo*, utile non solo in funzione *conoscitiva*, quale tipo ideale riassuntivo di una serie di caratteristiche, ma anche in ottica *prescrittiva*, quale canone generale, coerente con le norme costituzionali e con l'equilibrio istituzionale posto dalla Costituzione, che il Giudice delle leggi è tenuto a seguire per non tradire la sua collocazione istituzionale. In altri termini, non è possibile analizzare un dato sistema di giustizia costituzionale senza collocare le attribuzioni della Corte entro una determinata *dottrina* della Costituzione, senza cioè chiarire il particolare disegno sistemico sotteso alle prescrizioni costituzionali e, in particolare, agli specifici assetti ordinamentali (il sistema delle fonti, i rapporti tra persona e autorità, le modalità di distribuzione del potere politico, le relazioni istituzionali, etc.) che, in una dinamica circolare di reciproca influenza, le diverse funzioni della Corte costituzionale presuppongono e contribuiscono a delineare. Non si tratta di edificare una teoria generale della Costituzione - impresa ardua, stante la natura politicamente e storicamente situata di carte e ordinamenti costituzionali - ma di collocare, più modestamente, forme e finalità del giudizio costituzionale entro un modello capace di cogliere il funzionamento del sistema complessivo «e, allo stesso tempo, [...] sufficientemente utile alla costruzione di una teoria prescrittiva di come la costituzione deve essere "trattata"»¹⁴. Detto altrimenti, e per restare all'oggetto del presente lavoro, uno studio specificamente dedicato al giudizio in via principale arriverebbe a conclu-

¹³ In questo senso, G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità*, cit., pp. 19 e ss.

¹⁴ Così, R. BIN, *Cos'è la Costituzione*, cit., p. 12.

sioni parziali – e forse anche metodologicamente insoddisfacenti – se non venisse quanto meno abbozzata una complessiva concezione circa la posizione degli enti territoriali e le relazioni che Stato e autonomie regionali intrattengono nel disegno costituzionale.

Le singole attribuzioni del Giudice delle leggi trovano infatti giustificazioni normative differenti, e devono essere indagate alla luce della loro specifica «ragion d'essere [,] in rapporto con i [...] fini [...] quali risultano in base alla volontà [...] costituzionale»¹⁵. Non può dubitarsi, infatti, che le norme sulle attribuzioni del Giudice delle leggi individuino specifici «cicli funzionali»¹⁶, che chiamano in causa determinati soggetti istituzionali, di volta in volta titolari del potere di accesso, differenti atti sottoposti al controllo, peculiari regole processuali, particolari tipologie decisorie, etc.

A voler ragionare diversamente, concreto sarebbe il rischio di diluire la specificità dei poteri assegnati alla Corte nel momento decisivo, che porta sempre con sé, per sua natura, una «rimozione autoritaria di un dubbio»¹⁷, arrivando a legittimare il Giudice delle leggi per il mero *fatto* dell'assunzione di una decisione non soggetta a contestazione.

Il tema incrocia la generale questione circa il “peso” delle disposizioni che attengono al procedimento costituzionale. È stato sostenuto, infatti, come tali norme dovrebbero essere annoverate tra le regole indefettibili, da collocare all'esterno dell'attività di bilanciamento della Corte¹⁸. In altri termini, l'utilizzo disinvolto di categorie e norme processuali minerebbe la legittimazione procedurale della Corte, oscurandone la vocazione giurisdizionale¹⁹. La continua de-

¹⁵ Era questa la nota replica che M. CAPPELLETTI, *L'attività e i poteri del giudice costituzionale in rapporto con il loro fine generico (natura tendenzialmente discrezionale del provvedimento di attuazione della norma costituzionale)*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. III, Padova, CEDAM, 1958, p. 102.

¹⁶ Sulla declinazione, nei moderni ordinamenti costituzionali, del principio di separazione dei poteri, G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 262 e ss.

¹⁷ C. SCHMITT, *La giurisdizione come custode della costituzione*, in *Id.*, *Il custode della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1981, p. 75.

¹⁸ R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, cit., p. 610.

¹⁹ Così R. ROMBOLI *Le oscillazioni della Corte costituzionale*, cit., p. 25. Nello stesso senso A. MORELLI, *Il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale nella dina-*

roga alle regole processuali in nome della necessità, apparentemente oggettiva, di garantire un bene o a un valore di rango costituzionale potrebbe celare, in realtà, un fenomeno di “appropriazione” della stessa Carta fondamentale, nel senso che questa verrebbe piegata al perseguimento – per così dire partigiano – di fini contingenti, avallando la torsione della garanzia giurisdizionale della Costituzione in una sorta di potere costituente permanente²⁰.

Questi timori non vanno sottovalutati, anzi rispondono a fondate preoccupazioni. Le forme giurisdizionali del procedimento erigono la paratia che impedisce lo sconfinamento dell'attività della Corte nel campo degli organi democraticamente legittimati o, comunque, nell'ambito della specifica funzione svolta da altri organi costituzionali, individuando l'ordine prioritario di interessi che la Corte costituzionale è chiamata a servire.

Le regole processuali, tuttavia, non esprimono norme indefettabili ma sono anch'esse manifestazione di principi, desumibili per astrazioni generalizzatrici, per dirla con Crisafulli²¹, coinvolgibili nel gioco della ponderazione di interessi costituzionali²²; la distinzione tra e regole e principi è, infatti, ontologicamente debole, instabile dal punto di vista argomentativo e suscettibile di essere ridefinita alla luce del particolare risultato applicativo che l'interprete mira a raggiungere²³. Inoltre, la rigida gerarchia normativa che pone al proprio vertice i principi processuali, se portata ad estreme conse-

mica dell'ordinamento democratico, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica italiana, 2006, pp. 434 e ss.

²⁰ Cfr. gli echi schmittiani (che originano da C. SCHMITT, *La giurisdizione*, cit., pp. 62 e ss.) riattualizzati da A. RUGGERI, *Stato costituzionale e Stato d'eccezione, nella più recente esperienza italiana: dall'alternativa alla mutua integrazione?*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, vol. XVIII, *Studi dell'anno 2014*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 475 e ss.

²¹ Cfr. V. CRISAFULLI, *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 38-39.

²² In tal senso, quando la Corte si allontana da una regola processuale, in realtà compie sempre un bilanciamento tra la *ratio* della norma processuale e il principio o l'interesse concorrente.

²³ Sia consentito il rinvio a C. CARUSO, *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 74 e ss., e dottrina ivi citata.

guenze, rischia di pregiudicare la funzione di garanzia e irrigidire le virtualità della giustizia costituzionale. La sequenza procedimentale del sindacato di costituzionale deve essere servente – e non di ostacolo – al raggiungimento dei fini fondamentali cui è preordinato il sistema: rappresenta il metodo, la *forma* della funzione. Per tale ragione, il rapporto tra il Giudice delle leggi e le regole del suo processo non va incasellato entro l'alternativa rigida della validità/invalidità, del rispetto/violazione ma va inquadrato nella «logica del probabile», entro la dialettica *souple* della coerenza e congruità²⁴ rispetto agli specifici obiettivi sottesi alla funzione di garanzia costituzionale.

Queste considerazioni non valgono però a giustificare qualsiasi sconfinamento procedurale, quasi che le regole attinenti al giudizio costituzionale siano inutili orpelli o, nella peggiore delle ipotesi, controproducenti ostacoli all'azione del Giudice delle leggi. La loro deroga o il loro bilanciamento non deve essere consentito alla luce degli interessi o dei fini concreti che la Corte costituzionale (e il suo Collegio) si premura *soggettivamente* di raggiungere, ma deve essere calibrato sugli specifici *fini istituzionali* che la Costituzione *oggettivamente* assegna al Giudice delle leggi. In tal senso, e come si è poc'anzi accennato, non è possibile individuare la portata e l'estensione delle norme processuali senza definire la finalità sottesa alla specifica funzione di *garanzia istituzionale* che la Corte è chiamata ad assolvere.

3. *Le ragioni dell'asimmetria. L'identità regionale della Repubblica*

Alla luce di tali premesse, non pare che il giudizio in via principale possa ritenersi una mera controversia sulle posizioni soggettive degli enti di governo, quasi elevando, a un grado più alto, il regolamento di competenza cristallizzato negli artt. 39 e ss. della l. n. 87 del 1953, né che possa essere considerato un procedimento astratto di garanzia complessiva della Costituzione, con conseguente assegnazione alla Regione di una sorta di azione diretta avverso la legge statale, censurabile per qualsiasi vizio di costituzionalità.

²⁴ Così G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità*, cit., p. 298.

La prima lettura, forse suffragata dal dato letterale del nuovo art. 127 Cost. e dalla eliminazione del rinvio governativo, pare eccessivamente formalistica, e sembra smentita da una interpretazione sistematica del nuovo Titolo V, come peraltro lo stesso Giudice delle leggi non ha mancato, nella sua giurisprudenza, di rimarcare²⁵. Questa impostazione potrebbe avere la conseguenza – nonostante il diniego opposto dalla Corte costituzionale – di equiparare “verso il basso” Stato e Regioni, nel senso di restringere la legittimazione ad agire del primo ai soli vizi di competenza.

La seconda ricostruzione, dal canto suo, diluisce la specifica *ratio* del giudizio in via principale nel generico compito di tutela dell'ordine costituzionale e conduce a una sostanziale equiparazione di Stato e Regioni, quasi che queste ultime, non diversamente dal primo, possano assurgere a tutori della Costituzione.

Simili letture non convincono.

Anche dopo la revisione del Titolo V, nonostante siano mutate le norme sulla distribuzione verticale del potere (la *statica* dello Stato regionale) e, di conseguenza, i rapporti tra i livelli di governo (la *dinamica* dello Stato regionale)²⁶, non è cambiata la *forma complessiva e l'identità* costituzionale dell'organizzazione politico-territoriale. La riforma costituzionale non ha, in altri termini, ristrutturato la Repubblica in senso federale: tale conclusione, che solleverebbe problemi di compatibilità con i principi fondamentali della Costituzione, è smentita dalla assenza, nella novella costituzionale, di istituti o meccanismi ricorrenti nelle organizzazioni federali (tra cui, in particolare, la partecipazione degli enti federati al procedimento di revisione costituzionale, alla funzione giurisdizionale o alla composizione della Corte costituzionale, la previsione di una seconda camera di compensazione degli interessi territoriali²⁷) e, soprattutto, dalla genesi politica degli Stati federali (quan-

²⁵ Cfr. sent. n. 274 del 2003, riportata *supra*.

²⁶ Sulla distinzione, metodologicamente rilevante, tra statica e dinamica nello studio dei processi di decentramento territoriale, cfr. G. FERRAIUOLO, *Costituzione Federalismo Secessione*, cit., pp. 21 e ss. Sul punto v. anche *infra*, in questo paragrafo.

²⁷ Sui tratti distintivi tra Stato regionale e Stato federale v., per tutti, G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 854 e ss. È stato evidenziato come, una volta postulata, quale opzione metodologica fondamentale, l'indivisibilità della sovranità, anche la distinzione teorica tra Stato regionale e Stato federale (o Stato unitario composto) da un lato, e Stato unitario

to meno del prototipo statunitense e tedesco), che storicamente muovono lunga una dinamica centripeta di aggregazione piuttosto che tramite un processo centrifugo di disarticolazione territoriale.

Certo, la dottrina ha da tempo avvertito della possibile convergenza dei processi di integrazione politico-territoriali che hanno luogo entro forme di stato ascrivibili a categorie diverse²⁸. Il complesso di relazioni tra centro e periferia delinea un percorso di unificazione politica che consente alle «comunità [...] di unirsi per perseguire fini comuni, restando tuttavia separati per conservare le rispettive identità»²⁹.

Simili approcci, di matrice politologica, risultano senz'altro di fondamentale importanza per integrare l'analisi *statica* delle forme di organizzazione politico-territoriale con i processi *dinamici* di federalizzazione³⁰, ma non possono essere estremizzati sino a smarrire il significato prescrittivo dei principi fondamentali, in particolare della sovranità assegnata al popolo quale soggetto *unitario* e *concreto* che agisce nelle *forme istituzionali* disegnate dalla Costituzione³¹

dall'altro, tenda a sfumare. E tuttavia, nonostante non sia pensabile la sovranità «se non come assolutamente unitaria, non può non ammettersi realisticamente che i circuiti decisionali, che a tale sovranità danno forma [...] in uno Stato unitario accentrato e in uno Stato unitario composto, sono e restano profondamente differenti». Così R. BIFULCO, *La cooperazione*, cit., p. 27.

²⁸ Si rimanda ad A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., pp. 181 e ss., e alla sua analisi del fenomeno della *Unitarisierung* nell'ordinamento costituzionale tedesco, sui cui v. anche K. HESSE, *Lo stato federale unitario*, cit., pp. 288 e ss.

²⁹ D. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni Comunità, 1995, p. 28.

³⁰ Sulla dinamica dei processi federali, C. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 265, R. BIFULCO, *Riflessioni sui metodi di studio e sugli oggetti della teoria federale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 148. Da ultimo A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 13 e ss.

³¹ Le forme e i limiti entro cui la sovranità popolare è chiamata ad esplicarsi, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, Cost., comportano, appunto, che il popolo non sia inteso alla stregua di un soggetto astratto e idealizzato, fonte storica o ideale del potere, ma sia concepito quale titolare concreto ed effettivo della sovranità e, allo stesso tempo, preesistente all'ordinamento positivo e collocato al di fuori della Costituzione medesima. Cfr., per la tesi che vuole il popolo non fonte "storica" o "ideale" della sovranità, ma titolare reale del potere sovrano, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, cit., p. 10, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione*, in ID., *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 108-111.

e della conseguente posizione asimmetrica tra Stato e Regioni, desumibile sistematicamente da una serie di norme costituzionali.

Lo Stato regionale italiano, infatti, storicamente concepito come *tertium genus* tra Stato federale e Stato unitario, frutto di una elaborazione teorica – almeno in origine – limitata e priva di precedenti storici capaci di assurgere a modello³², non evoca solo una categoria *descrittiva*, ma richiama anche una formula *prescrittiva*, che riassume, appunto, una serie di *proprietà normative* puntualmente indicate in Costituzione.

La solenne proclamazione dell'art. 114, primo comma, Cost., che pare evocare un processo costituente di tipo federale tra soggetti pari ordinati³³, è smentita dal prosieguo dell'articolo, il quale individua, nei soggetti territoriali diversi dallo Stato, «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», così distinguendo lo Stato, ente (non autonomo bensì) sovrano, dai soggetti portatori dell'autonomia territoriale³⁴.

Come si è in parte già argomentato³⁵, non sono condivisibili le tesi di chi ha enfatizzato la lettera della disposizione, rinvenendo, nel rinnovato art. 114 Cost., una assoluta spersonalizzazione della sovranità statale, ormai rimpiazzata da una unità reticolare fondata, parziariamente, sullo Stato e sugli altri centri di potere territoriale³⁶ o su un principio di «lealtà costituzionale» capace di stringere attorno a sé

³² Cfr. il seminale scritto di Gaspare Ambrosini, padre del regionalismo italiano, *Introduzione*, in Id., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, Zanichelli, 1957, pp. 71 e ss. che annovera, tra i precedenti storici dello Stato regionale, la monarchia austriaca nel sistema vigente dal 1867 al 1918 e, ovviamente, la Costituzione spagnola del 1931. Il disegno regionalista trovava invece un robusto retroterra culturale nella tradizione politica di ispirazione cattolica: al punto VI del programma del partito popolare del 1919 si proclamava la necessità istituzionale delle Regioni e lo stesso Sturzo fu tra i primi sostenitori, al III congresso nazionale (1921), dell'autonomia finanziaria e legislativa regionale. Cfr. L. STURZO, *La regione nella Nazione*, Roma, Capriotti, p. 19.

³⁵ Criticamente, sul punto, A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 85-87.

³⁴ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni*, cit., pp. 171, 173, ma la contraddittorietà tra primo e secondo comma dell'art. 114 Cost. è rilevata anche da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze*, cit., pp. 1176 e ss.

³⁵ *Supra*, cap. III, par. 1 e 2.

³⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V («modello» ed esperienza a confronto)*, cit., pp. 791-792.

«tutte le articolazioni di potere pubblico e di tutte le forze, individuali e collettive, che innervano l'assetto sociale complessivo»³⁷.

Non è possibile, infatti, diluire l'unità costituzionale in paradigmi dialogico-riflessivi dai contorni indefiniti o spezzare il nesso tra la sovranità popolare e il concreto assetto istituzionale disegnato dalle norme costituzionali, quasi che le istanze di unificazione possano essere lasciate alla «spontanea convergenza» di enti equiordinati verso «le finalità complessive» del sistema³⁸.

La Costituzione, a partire dal suo art. 5, pone e richiede una unità fondata sulla coincidenza dello Stato – unico ente territoriale originario – nella Repubblica.

Lungi dal comportare un mutamento in senso federale³⁹, l'ordinamento, anche a seguito della revisione costituzionale, individua nello Stato il titolare della *Kompetenz-Kompetenz*, ovverosia del potere di determinare unilateralmente l'estensione della propria competenza. Tale prerogativa è desumibile da un complesso di norme e di istituti: è allo Stato, infatti, che spetta la decisione di rivedere la Costituzione e, quindi, anche i complessivi rapporti con le Regioni⁴⁰; è allo Stato che appartiene la scelta di attivare *ex post* il potere sostitutivo, laddove ricorrano condizioni che positivizzano frammenti dell'abrogata clausola dell'interesse nazionale⁴¹, o la decisione di attrarre *ex ante* in sussidiarietà funzioni amministrative, anche regionali; è sempre lo Stato che può giungere allo scioglimento dei consigli regionali, con un atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo; infine, è nella cornice statale che trovano collo-

³⁷ Così O. CHESSA, *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO, *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Atti del seminario di Otranto-Lecce, svoltosi il 4-5 giugno 2004, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 72-73 e ss., ID., *La resurrezione della sovranità statale*, cit., p. 238.

³⁸ Così, in senso critico rispetto alla riforma del Titolo V, E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 62.

³⁹ Sul punto si rinvia ad A. BARBERA, *Costituzione*, cit., p. 320.

⁴⁰ Come osservato anche da C. PADULA, *L'asimmetria del giudizio in via principale*, cit., p. 366, che pure considera il sindacato in via principale un giudizio tra parti nel quale lo Stato agisce a tutela di una situazione giuridica soggettiva, consistente nella pretesa al rispetto della Costituzione da parte delle Regioni.

⁴¹ In questo senso, all'indomani della revisione costituzionale, M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario*, cit., pp. 15-16.

cazione le sedi istituzionali della rappresentanza politica nazionale.

Certo, lo Stato non esaurisce l'articolazione territoriale della Repubblica, ma ne costituisce l'impalcatura istituzionale fondamentale, nella prima perfettamente compenetrata. È proprio la immedesimazione dello Stato nella Repubblica ad evitare la dispersione della sovranità popolare nei mille rivoli delle manifestazioni policentriche del potere democratico e a consentire, per dirla con Heller, che il «popolo in quanto unità» governi il «popolo in quanto molteplicità», assurgendo a soggetto della sovranità⁴². È il popolo, infatti, come titolare concreto ed effettivo della sovranità, a richiedere una organizzazione istituzionale capace di riflettere unitariamente la sua volontà e fornire così la *sintesi politica* delle collettività frazionate e insediate nelle porzioni del territorio nazionale. In altri termini, lo Stato cui fanno riferimento l'art. 114 Cost. e le altre disposizioni che compongono il Titolo V non è *qualitativamente altro* dalla «Repubblica» menzionata dall'art. 5 Cost., ed incarna il soggetto che, in posizione di supremazia, assicura quelle *esigenze unitarie dell'ordinamento*⁴³ legittimate, in ultima istanza, dall'esercizio della sovranità popolare di cui all'art. 1, secondo comma, Cost.

Nell'attuale assetto costituzionale, non è possibile dissociare lo Stato dalla Repubblica, quasi che il primo sia un ente parziale volto a perseguire fini distinti o addirittura contraddittori rispetto all'ordinamento repubblicano; il rapporto tra lo Stato e la Repubblica, per mutuare il linguaggio del novellato art. 114 Cost., non può essere

⁴² Nel discorso helleriano sono il principio di maggioranza e la rappresentanza politica (nazionale) a unificare la volontà popolare: H. HELLER, *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale* (1927), in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, a cura di P. Pasquino, Milano, Giuffrè, 1987, p. 140. In senso simile, sulla funzione di sintesi che svolge il principio di maggioranza, cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, cit., pp. 30-32.

⁴³ In questa direzione si muove anche la relazione di A. CANTARO al XXXIII Convegno AIC, *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, dal titolo *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del Costituzionalismo*, ora in *Rivista AIC*, 2019, pp. 33-34. Tale ricostruzione sembra essere confermata anche dalla Corte costituzionale che, in un conflitto intersoggettivo avente ad oggetto un provvedimento di radiazione dall'ordine dei medici emesso nei confronti di un assessore regionale, ha ribadito che «termine Stato è impiegato dall'art. 134 Cost. in una accezione più ampia, quale conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo, destinati ad esprimere, nel confronto dialettico con il sistema regionale, le esigenze unitarie imposte dai valori supremi tutelati dall'art. 5 Cost.» (sent. n. 259 del 2019, che riprende sul punto la sent. n. 31 del 2006).

impostato in termini antagonistici o di reciproca contrapposizione, ma deve essere inquadrato in un rapporto di sostanziale compenetrazione, nel senso che i fini dell'azione statale coincidono con il *telos* unitario dell'ordinamento repubblicano. Secondo la concezione qui accolta, lo Stato esprime la «struttura organizzativa fondamentale» preposta all'inveramento dell'ordine repubblicano⁴⁴.

La funzione unificante assegnata dalla Costituzione allo Stato emerge anche dal novellato art. 117 Cost. e dalla lettura che di questo composito articolato normativo ha offerto la medesima Corte costituzionale.

Il formale rovesciamento del criterio di riparto non ha scalfito, infatti, la posizione di superiorità materiale della legge dello Stato, che riflette la volontà «della *polis* nella sua globalità»⁴⁵.

Anche a voler rimanere sul piano delle astratte enunciazioni normative, non può dubitarsi che il ricco elenco di competenze esclusive statali, la formulazione trasversale e finalistica di parte di queste, la vocazione teleologica dei principi fondamentali di alcune competenze concorrenti abbiano reso l'asserita equiparazione, di cui forse vi è traccia nel primo comma dell'art. 117 Cost., un mero «annuncio di innovazione» che non trova riscontro nel novellato tessuto normativo⁴⁶. Dal canto suo, la giurisprudenza costituzionale ha preso atto di questa preesistente realtà normativa: la valorizzazione delle materie trasversali pone una presunzione di idoneità della fonte legislativa statale a disciplinare settori costituzionalmente sensibili, relativi a valori infrazionabili che richiedono uniformità di trattamento giuridico sull'intero territorio nazionale.

3.1. *Lo Stato motore dell'unità e nucleo fondamentale della Repubblica*

Non si tratta, dunque, di recuperare antiche e ormai tramontate esaltazioni mistiche della sovranità statale⁴⁷, che intendevano lo Stato quale sintesi razionale (*Aufhebung*) della realtà, «forma giuridica del-

⁴⁴ Così E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica*, cit., p. 33.

⁴⁵ Così A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, il Mulino, 2018, p. 134.

⁴⁶ In tal senso, S. STAIANO, *Art. 5*, cit., p. 96.

⁴⁷ Su cui, criticamente, si rinvia alle – ancora attuali – pagine di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., pp. 95-98.

la vita politica di un popolo»⁴⁸. Tali concezioni, che condividono una comune matrice idealistica, individuavano nella sovranità la fonte della capacità giuridica dello Stato⁴⁹, dalla cui volontaria autolimitazione dipendeva il riconoscimento di soggetti estranei alla sua persona⁵⁰. Pur nella specificità delle diverse elaborazioni, gli irrigidimenti autoritari, riservati dalla storia al nostro Paese, hanno dimostrato come simili ricostruzioni si dissolvano, in fin dei conti, nella semplice *auctoritas*, nel mero *fatto* dell'esercizio di un potere sovrano idoneo, in quanto tale, a sostenere i fini contingenti delle forze politiche dominanti⁵¹.

Tali dottrine sono ovviamente incompatibili con l'assetto normativo e istituzionale posto dalla Costituzione, alla quale va invece imputata la *fondazione* dell'attuale ordinamento e le conseguenti scelte intorno ai valori fondamentali e alle modalità di distribuzione, anche verticale, del potere politico. Diversamente dal monismo statale tipico dell'esperienza liberale (riproposto, in una versione esasperata, dal regime fascista), la Costituzione non è la traduzione normativa della forza sovrana dello Stato, ma è il tratto identitario e costitutivo di una comunità politicamente organizzata.

“Stato” e “statualità” – cui potrebbe aggiungersi, forse, “sovranità” – non valgono più come categorie *a priori*, pensabili *a prescindere* dalla Costituzione: lo Stato *non ha* una Costituzione ma è la Costituzione, nel senso che nei fini e nell'impalcatura istituzionale da questa predisposta trova la propria, irripetibile identità⁵².

⁴⁸ Per tutti, cfr. le tesi hegeliane del padre della giuspubblicistica tedesca, di cui è nota è nota l'ascendenza sulla scuola italiana di diritto pubblico: cfr. C.F. GERBER, *Lineamenti di diritto pubblico tedesco*, in ID., *Dritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 95.

⁴⁹ V.E. ORLANDO, *Principii di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1894, p. 45.

⁵⁰ C.F. GERBER, *Lineamenti*, cit., p. 202. Anche in G. Jellinek e V.E. Orlando gioca un ruolo centrale il concetto dell'autolimitazione, tanto che entrambi considerano le prerogative individuali una variabile dell'assetto istituzionale. Ciò nonostante, le loro elaborazioni arrivano ad esiti maggiormente garantistici: l'elaborazione della dottrina degli *agere posse*, e cioè della pretesa, giuridicamente assistita, a una azione amministrativa conforme alla legge, corregge gli eccessi assolutistici dello Stato-amministrazione. Sul punto, anche per più puntuali riferimenti bibliografici, sia consentito rinviare a C. CARUSO, *La libertà di espressione*, cit., pp. 7 e ss.

⁵¹ G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 17.

⁵² Per tale assunto, nell'ambito di una analisi circa l'evoluzione della dottrina tedesca, H. HOFMAN, *La libertà nello Stato moderno*, Napoli, Guida, 2009, p. 34, pp. 29 e ss. La accezione qui accolta di “sovranità della Costituzione” si differenzia da

In tal senso, è forse il momento di abbandonare quelle ricostruzioni che, pur con diversità di accenti, distinguevano lo Stato-apparato (o Stato-soggetto)⁵³ dallo Stato-comunità, composto dall'insieme dei soggetti che, distinti dal primo, risultano «forniti di propria organizzazione per l'esercizio dei poteri di autonomia dei quali sono titolari» e che, grazie al «decentramento» compiuto dallo Stato-apparato, integrano, insieme a quest'ultimo, la «totalità degli elementi e dei rapporti di vita associata che si svolgono nell'ambito statale» (c.d. Stato-ordinamento)⁵⁴.

Simili concezioni tradiscono il debito culturale che la più risalente dottrina costituzionalistica intratteneva con la teoria dell'autolimitazione, tentando una difficile opera di conciliazione di quest'ultima con una realtà istituzionale «poliarchica», «articolata in una molteplicità di [...] organi [...] [o enti] che [...] svolgono le loro funzioni secondo la complessa mappatura tracciata dal disegno costituzionale»⁵⁵.

Il concetto di Stato-apparato contribuiva a individuare, nel rinnovato contesto costituzionale ispirato al pluralismo e alla poliarchia, una figura istituzionale deputata alla custodia dell'unità, così come la teorizzazione dello Stato-comunità mirava a includere nella rinnovata cornice istituzionale soggetti (pubblici ma anche privati) che, nelle antiche elaborazioni, si trovavano al di fuori dell'autosufficiente ordinamento statale.

quanto sostenuto da O. CHESSA, *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Milano-Udine, Mimesis Edizioni, 2019, p. 309, che intende la sovranità della Costituzione in una prospettiva essenzialmente formale, non priva di ascendenze kelseniane, come «sovranità dell'ordinamento giuridico statale nelle sue norme apicali» e, dunque, come sovranità dell'ordine costituzionale di competenze equiordinate. Tale impostazione porta l'A. a ritenere i livelli di governo, indicati nell'art. 114 Cost. come enti «costitutivi della Repubblica» egualmente portatori di istanze sovrane, conclusione che, per le ragioni indicate nel corpo del testo, non pare condivisibile.

⁵³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, t. I, CEDAM, 1969, p. 43.

⁵⁴ *Ibidem*. La concezione mortatiana dello Stato-ordinamento come pluralità di soggetti istituzionali si differenzia dalla nozione di Stato-comunità adottata da V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare*, cit., p. 99, che fa riferimento alla intera comunità politicamente organizzata, «nella sua unità dialettica», in una accezione simile a quella di Stato-società o di Stato come ente sociale. Cfr. F. MODUGNO, *La dicotomia "Stato-soggetto" - "Stato-ordinamento" nel pensiero dei tre Maestri*, in L. CARLASARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini. Atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM (1903-2003)*, Padova, CEDAM, 2004, pp. 42, 56-57.

⁵⁵ Così E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli, Editore Scientifica, 2006, p. 22.

Nell'attuale assetto istituzionale questa distinzione non ha ragione d'essere, perché è la stessa Costituzione a individuare organi (come il Parlamento, il Governo, la stessa Corte costituzionale), competenze e attribuzioni che, veicolando istanze unitarie, svolgono una fondamentale *funzione unificante*⁵⁶.

Si pensi, ad esempio, alla funzione legislativa da esercitare, ai sensi dell'art. 70 Cost., congiuntamente dalle Camere, sedi della rappresentanza politica nazionale: la legge votata dal Parlamento pone una presunzione di coincidenza della volontà dello Stato con quella della Repubblica, e non può essere considerata la determinazione di un soggetto *contro* altri enti territoriali, a meno di non giungere al risultato paradossale di considerarla *per definizione* illegittima se non concertata, anzitutto, con i rappresentanti (anzitutto) delle Regioni.

Non hanno molto senso, dunque, le letture del rinnovato assetto regionale italiano ispirate alla risalente dottrina della *Dreigliedrigkeitslehre*, che assegnava una posizione paritaria delle comunità parziali (*Teilordnungen*) in cui era strutturato il *Gesamtstaat*.

Nella seconda metà dell'Ottocento, simile dottrina offrì fondamento giustificativo al processo di unificazione tedesca poi sfociato nella Costituzione del 1871, e contribuì a fornire eguale dignità al Re di Prussia – Imperatore del *Reich* – e ai duchi e ai monarchi dei regni federati⁵⁷. Tale teoria, poi aggiornata dalle tesi kelseniane che tentarono di collocare la dialettica centro-periferia «nel calco dello Stato di diritto, i cui capisaldi sono costituiti dal principio di legalità e della tutela giurisdizionale»⁵⁸, è stata superata, nello stesso ordinamento tedesco, dalla giurisprudenza del *BVG*⁵⁹, in virtù della constatazione che non esistono organi del *Gesamtstaat* distinti da

⁵⁶ In questo senso, v anche A. D'Andrea, *Federalismi, regionalismi, autonomie*, in *federalismi.it*, 21/2007, p. 4: «una sola è la forma della [...] rappresentanza politica generale – il Parlamento – e del [...], e una sola la [...] struttura costituzionale: uno è il Capo dello Stato, una la Corte costituzionale, unico il suo apparato giurisdizionale».

⁵⁷ Riferimenti in A. BARBERA, *Dal «triangolo tedesco»*, cit., p. 86.

⁵⁸ A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Milano, Giuffrè, 2016, p. 57. Per l'esposizione dettagliata della posizione kelseniana, *supra*, cap. I, par. 6.1.

⁵⁹ Dopo essere stata utilizzata, nell'immediato dopoguerra, per salvare il concordato tra Baviera e Santa Sede con la *Konkordatsurteil*, tale dottrina è stata definitivamente superata dalla decisione del *BVG* dell'11 luglio del 1961. Riferimenti in

quelli del *Zentralstaat*⁶⁰, e che i fini di quest'ultimo non sono irriducibili agli scopi dell'ordinamento giuridico complessivo⁶¹. Se, quindi, persino in un sistema federale il *Bund* non può essere distinto dall'ordinamento complessivo, non si vede per quale ragione in una organizzazione ordinata territorialmente su base regionale lo Stato debba essere scisso dalla Repubblica, quasi che questa sia una entità ideale trascendente l'impalcatura istituzionale concretamente predisposta dalla Costituzione.

3.2. *Il ricorso governativo come potere sollecitatorio in vista dell'unità dell'ordinamento*

Il Titolo V deve essere letto, dunque, in continuità con l'art. 5 Cost., sistematicamente collocato nella complessiva intelaiatura costituzionale che attribuisce allo Stato, quale nucleo fondamentale della Repubblica, la posizione di una istanza di unità.

Per tale ragione, la dizione dell'art. 127 Cost., nel riferirsi, rispettivamente, all'eccesso regionale di competenza e alla lesione statale di competenze regionali, deve leggersi in continuità con la precedente formulazione normativa, che consentiva allo Stato (e *solo* allo Stato), di evocare in giudizio qualsiasi violazione della Costituzione.

L'ampia legittimazione ad agire conferma che lo Stato è portatore di un interesse obiettivo al mantenimento dell'unità repubblicana. Questa impostazione deve però conciliarsi con la scelta compiuta dalla Costituzione circa l'organo titolare della decisione di ricorrere, posto che l'art. 127 Cost. affida al Governo la scelta sull'*an* dell'impugnazione.

Non vi è dubbio che la vocazione politica di quest'ultimo innesti elementi di politicità e, quindi, valutazioni soggettivistiche di opportunità circa la scelta di ricorrere alla Corte costituzionale. La disponibilità del ricorso, che si trae anche dalla lettera del previgente e dell'attuale art. 127 Cost., forse impedisce di inquadrare dogmaticamente tale potere di impulso nella categoria dei controlli costitu-

A. BARBERA, *Regioni e interessi nazionali*, cit., p. 192, nonché in K. HESSE, *Lo stato federale unitario*, cit., p. 280.

⁶⁰ A. BARBERA, *Regioni e interessi nazionali*, cit., p. 192.

⁶¹ K. HESSE, *Lo stato federale*, cit., p. 279.

zionali, ma non elide di per sé la finalità obiettiva dell'impugnazione, né è di ostacolo, come tra poco si vedrà, alla classificazione del giudizio in via principale come procedimento oggettivo di garanzia.

Non vi è dubbio che l'eliminazione, ad opera della riforma del Titolo V, del rinvio e della natura preventiva del ricorso abbiano depotenziato il procedimento, unitario e composito, prefigurato dal previgente art. 127 Cost., che della funzione di controllo mutuava alcune caratteristiche fondamentali⁶², tra cui l'accessorietà rispetto alla fattispecie controllata e la collocazione nella fase endoprocedimentale di integrazione di efficacia dell'atto. Se alla menzionata modifica dell'art. 127 Cost. si aggiunge la disponibilità dell'impugnazione e, dunque, la possibilità che, almeno in astratto, il ricorso possa non esercitarsi o possa essere successivamente ritirato, è evidente che il "figurino" dogmatico dell'attività di controllo perde gran parte della sua consistenza.

Ciò non comporta, tuttavia, che il procedimento che porta all'instaurazione del giudizio – scandito dall'istruttoria compiuta dalle burocrazie ministeriali, dalla delibera del Consiglio dei Ministri e dal successivo ricorso dell'Avvocatura generale – non possa assumere le sembianze di una *funzione costituzionale assistita da discrezionalità politica*.

Dal punto di vista dell'inquadramento giuridico del procedimento e dalla sua instaurazione, i motivi soggettivi che hanno spinto il Governo ad attivarsi o, all'opposto, a desistere dall'impugnazione si esauriscono nel momento della decisione del Consiglio dei ministri. Dalla delibera consiliare discende la disponibilità dell'impugnazione, a sua volta riflesso della politicità degli enti territoriali legittimati al ricorso, ai quali la Costituzione affida la cura degli interessi delle collettività territorialmente situate, come sottolineava quella dottrina che tra le prime, sotto la vigenza del previgente art. 127, contestava il carattere neutrale e doveroso del rinvio e del successivo ricorso⁶³.

Tale discrezionalità politica non elide la *ratio* obiettiva della funzione svolta con l'impulso processuale, posto che il Governo si

⁶² Cfr. *supra*, cap. I, par. 6.1.

⁶³ S. BARTOLE, cit. *supra*, cap. I.

pone in un rapporto di immedesimazione organica con lo Stato-Repubblica: la volontà politica è il *motivo* dell'impugnazione, non la *ragione* o la *causa*, che invece trascende le intenzioni dei soggetti che compongono l'organo.

La lettura politicista e iperrealista dell'impugnazione governativa, secondo cui questa risponderebbe *sempre e comunque* ai desiderata della maggioranza del momento, quasi che il ricorso sia una sorta di *ritorsione politica* nei confronti delle Regioni "nemiche", difficilmente si concilia con l'ampia legittimazione ad agire di cui gode il Governo e, instaurato il giudizio, la difesa statale, riflesso della funzione unificante che lo Stato svolge nell'ordinamento complessivo.

L'esecutivo, con la decisione di ricorrere, non fa valere una sorta di "diritto" alle attribuzioni legislative, né promuove, quanto meno giuridicamente, un interesse soggettivo e politicizzato, riflesso di orientamenti politici contingenti, ma esercita un *potere istituzionale di natura sollecitatoria*, realizzato in forme giurisdizionali, volto ad attivare la funzione di garanzia della Corte costituzionale.

Non è quindi necessario collocare il potere di accesso governativo entro il figurino dogmatico dell'azione processuale diretta a tutelare un interesse o una situazione soggettiva *propria*. Semmai, a volere parafrasare il padre della moderna scienza processualciviltistica, il ricorso statale è un potere giuridico volto a soddisfare un *imperium* costituzionale⁶⁴ o – meglio – *l'istanza di unità* demandata allo Stato dalla Costituzione. Può allora dirsi, secondo un'affermazione che verrà ulteriormente suffragata tra poco quando si esaminerà il ricorso regionale, che il sindacato in via principale si ispira al principio della domanda solo dal punto di vista *formale*, posto che la finalità oggettiva permea il sistema delle impugnazioni: in tal senso, se le forme, sommariamente disciplinate dalle norme positive, richiedono che sia il ricorso a fissare il *thema decidendum*, la sostanza oggettiva dei ricorsi consente di non irrigidire i rapporti tra delibera politica e impugnazione e financo la stessa pre-comprensione, ad opera della Corte, della domanda presentata dai ricorrenti.

⁶⁴ Sulla definizione dell'azione come «potere giuridico di porre in essere la condizione per l'attuazione della volontà della legge», G. CHIOVENDA, *Diritto processuale civile*, cit., p. 6.

La scelta del Consiglio dei Ministri di non impugnare o di rinunciare all'impugnazione influenza direttamente il potere sollecitatorio, ma non dispone, ovviamente, dell'ordine costituzionale. Una legge regionale non censurata *ab origine* può sempre venire all'attenzione della Corte in via incidentale ed eventualmente dichiarata illegittima; la stessa rinuncia, non accettata dalla controparte, può condurre, almeno in via teorica e come eccezionalmente dimostra la giurisprudenza costituzionale, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale⁶⁵.

In tal senso, la mancata impugnazione o la successiva rinuncia interessano solo *eventualmente* il sindacato di costituzionalità, posto che, a seguito della sua instaurazione, il giudizio potrà anche proseguire, non dipendendo esclusivamente dalla volontà del ricorrente. La estinzione del procedimento si realizza, infatti, solo nel caso in cui ricorra la duplice condizione della rinuncia e dell'accettazione (o della mancata costituzione).

Certo, il mantenimento del giudizio è legato pur sempre a un apprezzamento, anche in via presuntiva, che la Corte fa della persistenza di un interesse della controparte⁶⁶, e dunque a valutazioni soggettivistiche, che però trascendono le determinazioni della sola parte ricorrente.

In ogni caso, la necessaria distinzione tra l'atto di instaurazione del sindacato e il procedimento che si svolge davanti alla Corte costituzionale consente, sul piano teorico, di mantenere ferma la vocazione obiettiva del giudizio, e non vi è nessun ostacolo di ordine costituzionale (dato che l'estinzione del giudizio è una ipotesi regolata dalle n.i.⁶⁷) all'inserimento, ad opera della Corte medesima, di correttivi alla rigidità di simile previsione⁶⁸.

Si comprende dunque l'affermazione del Giudice delle leggi in una delle sue prime pronunce, quando ha chiarito che l'estinzione per rinuncia non è l'essenza del sindacato in via diretta, ma è un «temperamento» all'indisponibilità del giudizio, dovuto alla particolare modalità di accesso «su istanza d[i] organi costituzionalmente

⁶⁵ Sent. n. 325 del 2011, citata *supra*, cap. III, par. 4.

⁶⁶ V. *supra* cap. II, par. 3 e IV, par. 3.1.

⁶⁷ Art. 23 n.i.

⁶⁸ V. anche *infra*, par. 7.3.

qualificati, ai quali si è coerentemente rimessa la valutazione circa l'opportunità, di fronte a situazioni sopravvenute, di desistere dal giudizio prima dell'emanazione della sentenza»⁶⁹.

Se, dunque, l'impugnazione governativa è manifestazione di una funzione costituzionale di natura sollecitatoria, strumentale alla garanzia di interessi unitari, si spiegano gli *obiter dicta*, contenuti in alcune pronunce emesse sotto la vigenza del Titolo V del 1948 e successivamente alla l. cost. n. 3 del 2001⁷⁰, che, sottolineando l'insoddisfacente esercizio della stessa, hanno rimproverato l'esecutivo della mancata impugnazione di disposizioni regionali analoghe a quelle sottoposte all'attenzione della Corte ma *illo tempore* non censurate⁷¹.

4. I confini dell'autonomia regionale

Il ricorso della Regione persegue finalità distinte da quelle del Governo.

Diversi sono, infatti, la posizione e il ruolo della Regione rispetto allo Stato.

È senz'altro vero che la scelta di prevedere, in Costituzione, enti regionali dotati di funzione legislativa abbia rafforzato un certo disallineamento tra organizzazione pubblica e ordinamento statale⁷², in conformità ad una decisione presa in Costituente per «atto di sovranità dello Stato», come ebbe a ricordare Meuccio Ruini nella sua relazione generale all'Assemblea plenaria⁷³.

⁶⁹ Sent. n. 3 del 1962, cit. *supra*, cap. II, par. 3

⁷⁰ Cfr., sentt. nn. 122 del 1990, 528 del 1995 e 59 del 1996, 107 del 2016, citate *supra*, cap. II, par. 4 e cap. III, par. 4.

⁷¹ Sottolinea «l'imprescindibile esigenza di massima tutela dell'integrità ordinamentale che, sul piano processuale, si traduce in un divieto di esercizio irragionevole dell'impugnativa» A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa*, cit., p. 675.

⁷² G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, p. 283.

⁷³ M. RUINI, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della Commissione presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947*, in *Atti*, cit., p. 14. La natura derivata dell'ente regionale fa

Le Regioni non sono semplici terminali periferici dell'organizzazione statale⁷⁴, ma operano in posizione di autonomia: proprio per questo però, e pur appartenendo all'ordinamento repubblicano, non esprimono *istanze unitarie* se non nei casi espressamente previsti dalla Costituzione.

Lo slogan «le Regioni per l'unità»⁷⁵ compendia una esigenza politica, venutasi a determinare tra gli anni '60 e '70 dello scorso secolo, di scongelamento del sistema regionale; necessità, questa, particolarmente sentita da quelle forze politiche che richiedevano una contropartita istituzionale alla esclusione dal governo nazionale (la celeberrima *conventio ad excludendum*) e che, contestualmente, vedevano nella istituzionalizzazione delle Regioni l'occasione per una profonda riforma dell'organizzazione del Paese⁷⁶. Simili posizioni giustificavano la ragion d'essere delle Regioni in nome di una concezione partecipativa e democratica che superava il tradizionale collocamento dell'ente regionale, condiviso soprattutto dalle forze cattoliche, nella cornice liberal-garantista di difesa della persona⁷⁷.

il paio con la sua artificialità: è noto, infatti, come i territori regionali furono individuati attraverso il riferimento ai comparti statistici del Regno d'Italia, rifiutando l'opzione, pure discussa in Costituente, di mutuare le sagome delle regioni storiche. Sul punto v. C. MORTATI, *Problemi dell'ordinamento regionale*, in ID., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 476.

⁷⁴ Aspetto sottolineato anche da L. TRUCCO, *Autonomia e governance*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 5.

⁷⁵ Cfr. P. INGRAO, *Regioni per unire*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, il Mulino, 1973, pp. 249 e ss.

⁷⁶ Era questa la concezione prevalente tra le forze comuniste. Il partito socialista e la sinistra di governo vedevano invece nelle Regioni gli snodi territoriali per l'attuazione delle politiche di programmazione economica. La politica di programmazione, avviata all'inizio degli anni Sessanta, si tradusse nel primo programma nazionale e nella istituzione, in attesa delle Regioni, dei comitati regionali quali organi periferici del Ministero del Bilancio e della programmazione economica. Riferimenti in A. BARBERA, *Costituzione*, cit., 319, nt. 294 e in V. ONIDA, *Limiti e prospettive del regionalismo*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, pp. 35 e ss.

⁷⁷ Sulle varianti positive e negative del concetto di autonomia, v. O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOSECCI, G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scienti-

Esaurita questa fase politica, entrate a pieno regime le Regioni e accentuata la loro autonomia dalla generosa riforma del Titolo V, in un contesto che vede crescere le loro rivendicazioni identitarie, il motto «le Regioni per l'unità» può essere collocato nel ripostiglio della nostra storia istituzionale. Anche per tale ragione, quindi, il contributo degli enti regionali alla dinamica di unificazione non può che risolversi nelle ipotesi puntualmente declinate dalla Costituzione.

Sono questi i casi in cui le Regioni partecipano alla formazione della *volontà politica nazionale*: si pensi al potere di presentare proposte di legge in Parlamento, alla possibilità – sinora mai attuata – di partecipare con propri rappresentanti alla Commissione bicamerale per le questioni regionali⁷⁸, alla co-titolarità del potere di iniziativa

fica, 2018, pp. 175 e ss., A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., pp. 121 e ss., nonché, per una *summa* delle concezioni partecipazioniste dell'autonomia regionale, C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., pp. 229 e ss.

⁷⁸ Cfr., rispettivamente, art. 121, secondo comma, Cost. e art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001. In particolare, il suo primo comma – mai attuato – prevede (sino alla revisione del sistema bicamerale) che i regolamenti parlamentari possano stabilire la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali; l'art. 11, secondo comma, dispone invece che il parere negativo o condizionato, ad opera della Commissione così integrata, sui disegni di legge riguardanti le materie di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 119 Cost., possa essere superato solo con voto delle Camere a maggioranza assoluta. Peraltro, la l. di conv. n. 123 del 2017 del d.l. n. 91 del 2017, ha introdotto un art. 15-bis che ha sostituito il terzo comma dell'art. 52 della l. n. 62/1953 (la c.d. "legge Scelba"), relativo alla composizione e al funzionamento della menzionata Commissione. Detto articolo ha previsto che la Commissione possa «svolgere attività conoscitiva» e «altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, della Conferenza delle regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali». Sul punto, v. G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 892 e ss. Sulla problematica attuazione dell'art. 11, l. cost. n. 3 del 2001, tornata in auge dopo la bocciatura, nel 2016, del d.d.l. costituzionale Renzi-Boschi (XVII legislatura, AS 1429), v. gli esiti delle indagini conoscitive disposte dalla stessa Commissione bicamerale nella XVII legislatura, ora riportate nella *Relazione all'assemblea sulle forme di raccordo tra lo stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali*, approvata nella seduta del 10 maggio 2017. Più in generale sui meccanismi di coinvolgimento delle Regioni a seguito della stagione referendaria, v. R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 791 e ss., F.

referendaria⁷⁹, alla compartecipazione al procedimento di elezione del Presidente della Repubblica⁸⁰.

Si tratta di ipotesi *tassative*, che disciplinano *espressamente* il concorso istituzionale delle autonomie regionali al processo di unificazione ordinamentale. Per tale ragione, le fattispecie appena menzionate non devono indurre a perdere di vista la *posizione* di autonomia della Regione e la conseguente *indole settoriale* della relativa funzione legislativa.

La Regione è sicuramente un ente territoriale capace di esprimere un autonomo indirizzo politico⁸¹, e quindi una vocazione di *governo* che si manifesta tramite l'esercizio di competenze legislative e funzioni amministrative, anche attraverso il coordinamento di queste nel tessuto ordinamentale del relativo territorio. In base a simile concezione, condivisa da un'ampia costellazione accademica di diversa estrazione politico-culturale⁸², la funzione di governo racchiude una ampia gamma di attività (legislative, di programmazione, di coordinamento), capaci di orientare istituzioni ed enti stanziati sul territorio regionale «verso obiettivi, fini o risultati senza arrivare al loro coartamento o al loro assorbimento totalitario»⁸³.

Non deve però dimenticarsi come l'autonomia territoriale rilevi, in Costituzione, anzitutto quale principio organizzativo, quale direttiva volta a disegnare una particolare modalità di organizzazione del

CORTESE, *I referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, ivi, p. 808, A. MORELLI, *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, ivi, pp. 851 e ss., L. VIOLINI, *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, ivi, pp. 911 e ss.

⁷⁹ Art. 75 Cost., per il referendum abrogativo; art. 138 Cost. per il referendum costituzionale.

⁸⁰ Art. 83, secondo comma, Cost.

⁸¹ Tra i primi, T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in ID., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica*, Sez. I – *Lo Stato*, Sez. II – *Le autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 293 e ss. Più recentemente L. TRUCCO, *Autonomie e governance*, cit., pp. 5 e ss.

⁸² Cfr., per la dottrina non indifferente ad ascendenze cattoliche e comunitarie, F. BENVENUTI, *Ragioni delle Regioni*, in ID., *Scritti giuridici*, vol. III, Milano, Vita e comunità, 2006, pp. 1959 e ss., G. BERTI, *Art. 5*, cit., pp. 293 e ss. Da sinistra, invece, A. BARBERA, *La Regione come ente di governo*, in *Pol. dir.*, 1973, pp. 741 e ss., L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal Regionalismo alla Regione*, cit., pp. 307 e ss.

⁸³ Così A. BARBERA, *La Regione*, cit., p. 742.

potere pubblico: la vocazione generale dell'ente regionale deve pur sempre essere declinata entro la cornice dei poteri dello Stato-Repubblica, nell'ambito della distribuzione costituzionale delle competenze e, quindi, entro il particolare assetto istituzionale individuato dalla Costituzione.

La delimitazione delle competenze delinea *le forme dell'unità giuridica* e, con esse, un *principio d'ordine*, che impedisce la trasformazione del *pluralismo* politico-territoriale in una *pluralità* di enti che, «l'un contro l'altro armati», esprimerebbero una mera sommatoria di istanze configgenti. Il pluralismo senza unità, infatti, si risolve in una pluralità disarticolata di centri di interessi atomizzati, incapaci, in quanto tali, di fondersi in una *comunità*, in un sistema dotato di un *significato unitario* e di una, per quanto minima, omogeneità⁸⁴. In tal senso, la concezione partecipativa e democratica della Regione non può arrivare ad avallare ipotesi di “separatismo democratico”, forme di autogoverno di collettività territoriali tese alla difesa di presunte, originarie caratteristiche locali⁸⁵.

Per tali ragioni, vanno sfumate quelle tesi che tendono ad elevare il pluralismo territoriale al rango del principio personalista, così confondendo, in un unico, ampio principio autonomista, la tutela della persona e le «esigenze dell'autonomia» di cui all'art. 5 Cost.⁸⁶.

Sono ricostruzioni che mirano, in ultima analisi, ad allargare il margine di azione delle Regioni, così ammettendo dinamiche di integrazione territoriale simili a quelle dei sistemi federali ove, «nelle ipotesi di sovrapposizione nella disciplina di tutela dei diritti fondamentali tra livelli territoriali di governo diversi[,] non è destinato ad operare un astratto principio di superiorità gerarchica bensì prevale in concreto la disciplina che garantisce più ampi spazi di esplicazione della libertà garantita»⁸⁷.

⁸⁴ In questo senso M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in *La giustizia costituzionale a una svolta*, cit., p. 171.

⁸⁵ Ancora A. BARBERA, *La Regione*, cit., p. 741.

⁸⁶ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra stato e regioni*, in *Rivista Aic*, 2019, pp. 193 e ss., A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., pp. 157 e ss., L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 286 e ss.

⁸⁷ E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa*, cit., p. 194.

Non si può negare come, almeno nella cultura politica di parte dei Costituenti, vi fosse una qualche connessione tra la garanzia della persona e la tutela delle soggettività territoriali, quanto meno nel senso di concepire tutte le manifestazioni autonomistiche alla stregua di «rivendicazioni di libertà», di «tutte le libertà, anche degli enti locali come “società naturali”»⁸⁸. Era questo un orientamento che accumulava il comunitarismo cattolico e l'autonomismo democratico delle sinistre non marxiste⁸⁹, e trova una certa eco nella formula utilizzata dall'art. 5 Cost. («[l]a Repubblica [...] riconosce e *promuove* le autonomie locali») e in alcune, autorevoli ricostruzioni comunitarie dell'autonomia territoriale⁹⁰. Simili ricostruzioni si scontrano però con la diversa declinazione costituzionale dei due principi: un conto è, infatti, il riconoscimento della persona quale fondamento *originario* di legittimazione della piramide “rovesciata” dei poteri pubblici, secondo la nota metafora morotea cristallizzata nell'art. 2 Cost.; un altro è il principio autonomistico quale modalità *derivata* di organizzazione del potere pubblico di cui all'art. 5 Cost., concretizzatosi nella istituzionalizzazione delle Regioni per scelta costituente circa l'assetto dell'ordinamento repubblicano⁹¹.

Le letture dottrinali che mettono in connessione Regioni e diritti fondamentali, quasi che le prime trovino legittimazione nella realizzazione di pretese soggettive, muovono dal presupposto (non sempre esplicitato) secondo il quale i diritti – e non la Repubblica come soggetto politico e apparato istituzionale – stiano a fondamento dell'unità.

Della fondatezza di tale asserzione è lecito dubitare: il riconoscimento delle situazioni individuali è, anzitutto, il *risultato* di un

⁸⁸ M. RUINI, *Progetto*, cit., p. 13. Era questa una conclusione che accumulava sia gli esponenti cattolici, e la loro insistenza sulle comunità intermedie necessarie allo sviluppo della persona, sia le sinistre non marxiste, e la loro vocazione autonomistico-democratica.

⁸⁹ V. da ultimo C. BUZZACCHI, *Le autonomie territoriali tra politica e amministrazione*, cit., pp. 214 e ss.

⁹⁰ Cfr. F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria universitaria editrice, 1975, pp. 51 e ss., G. BERTI, *Art. 5*, cit., pp. 288 e ss.

⁹¹ M. RUINI, *Progetto*, cit., p. 14.

processo di unificazione politica⁹². Il collegamento tra principio personalista e autonomie territoriali non può servire a disarticolare l'assetto istituzionale della Repubblica, quasi che i diritti fondamentali rappresentino le condizioni *a priori*, la *Grundnorm* dell'ordinamento capace di orientare o prevalere, in ogni caso, sugli altri valori incorporati nella Carta costituzionale.

Non è possibile considerare partitamente la Costituzione, quasi che sia possibile isolare accanto alla Costituzione dei diritti una Costituzione dei poteri (o, più in generale, delle istituzioni)⁹³, nonostante sia da tempo in voga la tendenza a ipostatizzare la prima marginalizzando la seconda. E questo non solo perché i diritti non si esauriscono nelle rarefatte condizioni di legittimità del sistema politico, rappresentando anche il risultato di apposite strategie di istituzionalizzazione⁹⁴, ma anche perché la domanda di unità che la Costituzione pone trova, tra i suoi destinatari, anzitutto lo Stato come motore dell'unità e struttura fondamentale della Repubblica, e solo secondariamente, nei casi previsti dalla Costituzione e nell'ambito della ripartizione di funzioni e competenze, le ulteriori articolazioni territoriali.

In effetti, la poliarchia che contraddistingue l'ordine costituzionale della Repubblica annovera senz'altro interessi di natura oggettiva, tra cui anche principi istituzionali che governano la distribuzione – anche verticale – dei poteri. Da questo punto di vista, persino le regole sulla distribuzione delle competenze sono suscettibili di esprimere *fini e valori*, come emerge testualmente – e a prescindere dalla prassi giurisprudenziale – in molte delle competenze esclusive statali. Seppure in forme meno lampanti, uno specifico sostrato assiologico può essere tratto dalle competenze statali che indicano semplici

⁹² Sul punto, sia pure nell'ambito di una discussione intorno alla tutela sovranazionale dei diritti, A. BARBERA, *La Carta dei diritti: per un dialogo fra la Corte italiana e la Corte di giustizia*, cit., pp. 18-19, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, pp. 53 e ss., nonché, se si vuole, C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Riv. dir. comp.*, 2018, pp. 123 e ss.

⁹³ Cfr. M. LUCIANI, *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri"*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Padova, CEDAM, 1985, pp. 497 ss.

⁹⁴ Sul punto A. BARBERA, *Art. 2*, cit., pp. 50 e ss., nonché, se si vuole, C. CARUSO, *La libertà di espressione*, cit., pp. 43 e ss.

“oggetti” normativi: in fondo, anche queste fattispecie richiedono un intervento statale per preservare un determinato bene giuridico da esiziali frammentazioni o, comunque, per garantire l'eguaglianza e la parità di trattamento dei cittadini sul territorio nazionale.

4.1. *Il ricorso della Regione come garanzia di istituto. Legittimazione regionale ad agire e delimitazione del vizio in ridondanza*

Poste tali premesse, si comprende come la legittimazione ad agire della Regione non possa andare oltre la necessità di garantire la propria autonomia.

A maggior ragione quando il vizio riguarda principi sostanziali della Costituzione, come nel caso dei diritti fondamentali, la sua evocazione a prescindere da una connessione *giuridicamente rilevante* con le competenze regionali conferirebbe alla Regione una *legittimazione per valori* esorbitante dal concetto di autonomia regionale accolta dalla Costituzione.

Le Regioni sarebbero chiamate ad esprimere, tramite ricorsi per violazione di diritti e valori sconnessi dalla sussistenza di proprie competenze o funzioni, *frammenti di sovranità*; il ricorso diverrebbe uno strumento giurisdizionale di *mera contestazione* della legge dello Stato, da annoverare, ancora oggi, tra le epifanie giuridiche della unità della Repubblica.

Certo, l'art. 127 Cost., nell'assegnare alla Regione il potere di accedere alla Corte, è ispirata da un'esigenza di natura oggettiva, coincidente con la finalità di tutelare la autonomia regionale costituzionalmente garantita. Non diversamente dal ricorso governativo, anche l'impugnazione regionale esprime un potere istituzionale di natura sollecitatoria, espressione di una funzione di rango costituzionale assistita da discrezionalità politica. Ciò che distingue l'impugnazione statale da quella regionale è la vocazione settoriale della seconda, strettamente collegata alle attribuzioni (anzitutto legislative) da salvaguardare.

La Regione, tramite l'accesso al giudizio di costituzionalità, mira a reintegrare la autonomia politico-territoriale asseritamente compressa dalla legge statale. Laddove il ricorso regionale non sia

assistito dall'interesse, giuridicamente apprezzabile, della Regione a vedere restaurato l'ordine delle competenze, ma persegue istanze generali o *lato sensu* politiche, manifestamente scollegate dalla necessità di tutelare una sua competenza, l'impugnazione è inammissibile per inesistenza giuridica del titolo o carenza della *causa petendi*.

In questo senso, l'impugnativa regionale dovrebbe assolvere a un compito specifico di *garanzia*, in vista della giuridica esistenza della Regione. Una sorta di "garanzia di istituto"⁹⁵, dunque, che trova la propria misura nelle attribuzioni indicate in Costituzione, le quali perimetrano la *legitimatio ad causam* dell'ente regionale.

A tale proposito, deve ribadirsi come non siano condivisibili quelle letture della ridondanza⁹⁶ che mirano ad equiparare il ricorso regionale all'impugnativa statale, quasi che sia possibile individuare nella Regione un tutore della Costituzione, latore di interessi generali eguali e contrari a quelli serviti dallo Stato. Nonostante la revisione costituzionale, e come ha mostrato in più occasione di ritenere la stessa Corte costituzionale, la legittimazione ad impugnare di Stato e Regioni è ispirata a logiche diverse: mentre il ricorso dello Stato rappresenta lo strumento per far valere la pretesa obiettiva all'unità dell'ordinamento, la Regione è la sua autonomia, ed è dunque ammessa a evocare in giudizio, almeno ordinariamente, le sole norme costituzionali relative alla distribuzione di competenza.

In simile contesto, il vizio in ridondanza, e cioè l'evocazione di un parametro collocato al di fuori del Titolo V, è ammissibile solo qualora sussistano, anche solo *prima facie*, competenze o funzioni regionali che le Regioni si troverebbero ad esercitare in un quadro normativo (asseritamente) illegittimo.

⁹⁵ Il concetto della garanzia di istituto è stato coniato dalla dottrina costituzionalistica (soprattutto tedesca) di epoca liberale, che tentava di individuare limiti *extra-positivi*, opponibili al legislatore ordinario, volti a salvaguardare il diritto di proprietà e da cui trarre un sistema di norme costitutive di rapporti giuridici. Su tale dibattito v. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 46 e ss., spec. pp. 53-56. Non si vuole sostenere, in questa sede, che l'autonomia territoriale sia propriamente un istituto, quanto sottolineare l'assonanza del concetto della garanzia di istituto con la necessità di tutelare il *nucleo essenziale* dell'autonomia regionale.

⁹⁶ Cfr. *supra*, cap. V, par. 8.3 e ss., nonché, se si vuole, C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 635 e ss..

La ridondanza non può, quindi, non essere finalizzata ad asseverare la garanzia delle attribuzioni regionali. È l'ultima frontiera, il confine più lontano verso il quale le Regioni possono spingersi in vista della tutela delle rispettive competenze.

Si è visto come, nella prassi, l'evocazione di parametri sostanziali abbia spesso perseguito l'obiettivo di impugnare leggi sgradite dalle opposizioni sconfitte in Parlamento le quali, in virtù della comune appartenenza politica con gli esecutivi regionali, si sono avvalse delle Regioni per contestare la legittimità costituzionale di tali atti legislativi.

Alla luce di questa dinamica, l'allargamento della legittimazione ad agire delle Regioni non valorizzerebbe, come pure potrebbe sembrare a prima vista, la loro autonomia: gli enti regionali si troverebbero piuttosto ad operare come sostituti processuali delle minoranze parlamentari, meri terminali di strategie politiche decise a livello nazionale.

Questa malcelata *saisine parlementaire* (che nell'ordinamento francese è prevista, non a caso, nelle forme del controllo preventivo) produrrebbe effetti dirompenti sulla collocazione della Corte nel sistema istituzionale: il Giudice delle leggi si troverebbe a giudicare di leggi espressione dell'indirizzo politico di maggioranza, con una tempistica, dati i ristretti termini di impugnazione, che non assicurerebbe il necessario distacco dall'agone politico. In effetti, non è da valutare in termini necessariamente positivi il breve lasso temporale con cui i giudici di Palazzo della Consulta sarebbero chiamati a pronunciarsi: i tempi lunghi della giustizia costituzionale possono anche rappresentare un pregio, perché valorizzano gli ordinari circuiti giurisdizionali capaci di disinnescare, in via interpretativa e sino al limite ultimo del senso fatto proprio dalle disposizioni, eventuali profili di incostituzionalità, consentendo all'ordinamento di assestarsi senza traumi esogeni.

Attraverso l'allargamento della legittimazione ad agire delle Regioni verrebbe introdotta, in via pretoria, una sorta di *actio popularis* a titolarità regionale, che caricherebbe il giudizio in via principale del compito di tutela dei diritti fondamentali, una funzione tradizionalmente svolta dal sindacato in via incidentale.

In effetti, l'intermediazione del caso concreto e il filtro compiu-

to dal giudice *a quo* rappresentano un diaframma che protegge la Corte costituzionale dalle tentazioni di sovrapporre la propria *Weltanschauung* alla visione degli organi democraticamente legittimati, accentuando l'anima giurisdizionale della garanzia della Costituzione. Di contro, la valutazione astratta (ma successiva all'entrata in vigore) della legge circa l'eventuale violazione di principi sostanziali (sganciata da qualsiasi competenza regionale) irradierebbe inevitabilmente di venature politiche il controllo di legittimità, che sarebbe portato a sovrapporsi all'indirizzo politico contingente tracciato dal legislatore. In altri termini, il processo di politicizzazione del giudizio in via principale aggiungerebbe un ulteriore tassello alla tendenza, da tempo in atto, di fondare la legittimazione del Giudice delle leggi nei risultati che lo stesso è in grado di raggiungere, nelle «risposte diversificate e al tempo stesso contingenti» che questo è capace di offrire alle sollecitazioni delle forze sociali⁹⁷.

5. *Il giudizio in via principale come garanzia dell'unità della Repubblica*

Contraddistinto dall'accesso diretto di soggetti predeterminati e diseguali, il giudizio in via principale assicura il rispetto della Costituzione da parte di atti legislativi appartenenti ad ordinamenti distinti per estensione e funzioni, accomunati però dalla pari subordinazione alla Costituzione, atto normativo che fonda la superiore legalità costituzionale dell'ordinamento giuridico complessivo.

Un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto norme, orientato a garantire l'unità della Repubblica *nella* Costituzione, che si traduce in un controllo di legittimità o, per dirla più precisamente, in una *garanzia oggettiva* rivolta alla difesa dell'integrità dell'ordinamento nel suo «valore normativo»⁹⁸. Il sindacato in via principale,

⁹⁷ Così già C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., p. 122.

⁹⁸ S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, p. 491. Alla luce delle considerazioni di cui alla voce *Controlli costituzionali* (par. 6. *supra*, cap. I), l'A. risolve le categorie del controllo e della garanzia l'una nell'altra, almeno nei casi in cui i controlli costituzionali seguano «canoni

quindi, è ha uno scopo obiettivo non solo perché risponde alla generale finalità – presente in fondo in tutte le attribuzioni della Corte costituzionale – di garantire la Costituzione, ma anche perché rappresenta un meccanismo istituzionale di *protezione specifica* dell'unità repubblicana, intesa come ordine istituzionale degli enti di governo dotati di potere legislativo.

La garanzia della unità si traduce in una finalità ancipite. Gli scopi cui è funzionalizzato il giudizio risentono infatti della diversa posizione che, per esplicita dizione della Costituzione, ricoprono Stato e Regioni: mentre il ricorso statale veicola istanze di unità, e il suo eventuale accoglimento porta alla tutela della coerenza normativa e dell'uniformità dell'ordinamento, l'impugnativa regionale mira a perseguire un certo grado differenziazione normativa coerente con l'assetto pluralista dell'organizzazione territoriale.

Di fronte all'impugnazione governativa, la Corte costituzionale valuta se le censure promosse con ricorso rispondano effettivamente a istanze unitarie. Da questo punto di vista, pur esercitando una funzione *strutturalmente* diversa, l'atto di iniziativa del Governo e la decisione di accoglimento della Corte costituzionale sono avvinte da una sostanziale coincidenza teleologica.

La pretesa alla differenziazione che i ricorsi regionali veicolano, invece, è ammissibile solo laddove sia fatta valere una lesione delle competenze regionali, ed è accoglibile, nel merito, ove la legge dello Stato, nel perseguire esigenze unitarie, abbia invaso l'autonomia costituzionalmente garantita della Regione. Lo Stato, attraverso il Governo, è chiamato a difendere, nel giudizio di costituzionalità, gli interessi non frazionabili perseguiti dalla legge nazionale, nella sua qualità di *soggetto giuridico determinato* che

o criteri di giudizio istituzionalmente vincolate al criterio della legittimità [...] costituzionale». Ritiene invece qualitativamente distinte la funzione di controllo dalla funzione di garanzia, M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos Le attualità nel diritto*, 1, 2017, p. 25. Secondo l'A., «organo di garanzia in senso proprio è unicamente quello che tutela la Costituzione non solo con atti politici o meramente persuasivi, ma con atti giuridici definitivi e vincolanti che lo rendono il vero e proprio organo di chiusura del sistema», che, come la Corte costituzionale, «non agisce officiosamente, è tenut[o] a pronunciarsi se adita, e decide nel rispetto del principio chiesto-pronunciato».

difende la *condizione istituzionale di esistenza* dell'ordinamento complessivo. Laddove però la legge dello Stato ecceda gli spazi riconosciuti dalla Costituzione per la costruzione dell'unità, veicolando una pretesa di sovranità *assoluta* e mortificando il principio del pluralismo territoriale accolto dagli artt. 5 e 114, Cost., allora – e solo allora, a pena di realizzare una torsione delle finalità del giudizio in via principale e una trasformazione del concetto di autonomia regionale accolto dalla Costituzione – il Giudice delle leggi è chiamato a intervenire.

Anche il necessario rispetto, da parte del legislatore statale, dell'autonomia regionale si colloca entro l'unità garantita dal giudizio in via principale, nel senso che la Corte costituzionale delinea le condizioni dell'innesto del pluralismo territoriale nella cornice dell'ordinamento complessivo.

L'unità tutelata dal giudizio in via principale assume, anzitutto, una valenza prettamente giuridica: necessariamente *posta* dalla Costituzione, essa implica un principio di ordine che annovera, tra i suoi corollari, *coerenza normativa* e *certezza delle relazioni territoriali*. Il giudizio di legittimità in via principale è finalizzato, anzitutto, alla risoluzione di contraddizioni normative in vista della coerenza logico-giuridica delle norme legislative adottate dai diversi livelli di governo rispetto alla Costituzione. Anzi, la finalità di garantire l'unità giuridica impone anche il rispetto della eventuale normativa statale interposta, adottata a titolo di competenza esclusiva o concorrente, cui ricondurre, in via sussuntiva, le fattispecie regionali censurate.

Peraltro, i ristretti termini e l'oggetto dell'impugnazione, che è anzitutto una disposizione censurata *a prescindere* dalla sua applicazione, ne confermano la tendenziale astrattezza.

D'altronde, non vi è dubbio che gli interventi normativi di Stato e Regioni delineino sempre un determinato assetto di interessi e che la Corte, al momento di giudicare la legittimità costituzionale di una legge, valuti anche il rapporto di *congruità* tra la dimensione degli interessi coinvolti e la fonte prescelta per la regolazione. Non può nascondersi che il sindacato in via principale tenda a giudicare non solo delle *astratte formulazioni normative*, ma anche delle *concrete modalità di esercizio delle competenze*, così portando all'emersione degli interessi sottesi alle singole discipline.

La progressiva traslazione dell'interesse nazionale dal controllo di merito al giudizio di legittimità e – per andare a tempi più recenti – la giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali e, almeno in parte, sulla attrazione in sussidiarietà (salvo quanto tra poco si dirà sugli eccessi creativi di tale tecnica) stanno a dimostrare come vi siano ambiti in cui è impossibile – per espressa dizione della Costituzione – prescindere dalla valutazione dell'unitario principio ispiratore della normativa statale, censurabile solo nel caso in cui risulti eccedente rispetto alla finalità complessiva della legge impugnata o non sia stato adeguatamente coinvolto il sistema delle autonomie.

In questo modo, il concetto di unità cui è preordinato il giudizio in via principale incorpora anche elementi di politicità, e rimanda ad un processo dinamico di unificazione attraverso l'inveramento dei valori costituzionali⁹⁹.

L'istanza di unità posta dalla Costituzione richiede il necessario rispetto, *da parte regionale*, dei contenuti valoriali del *pactum unionis*. Le disposizioni sostanziali e indeterminate (soprattutto della prima parte) della Costituzione hanno natura anfibia: dotate di forza prescrittiva, eccedono in contenuto assiologico, rimandando a plurimi «processi politici di integrazione e di sviluppo dell'ordinamento giuridico»¹⁰⁰. Nell'ambito del giudizio in via principale, tuttavia, esse assumono una *valenza anzitutto normativa*, che esprime un ordine gerarchico dalle quali la funzione legislativa regionale non può discostarsi.

Elementi di politicità si trovano, come già accennato, anche nelle materie trasversali indicate dalla Costituzione, che affidano allo Stato il compito di offrire la *miglior tutela* del valore “codificato” nelle competenze esclusive, così portando a coincidenza l'interesse unitario positivizzato dalle norme di competenza e il bene fondamentale da inverare attraverso l'esercizio della funzione legislativa. Le competenze trasversali devono però essere considerate un *numerus clausus*, e perciò enumerate restrittivamente per evitare di ecce-

⁹⁹ Sull'unità politica come aspettativa posta dalla Costituzione e come processo di unificazione, C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., 104. Nello specifico ambito delle dinamiche inter-territoriali, A. MORRONE, *Tendenze del federalismo*, cit., pp. 14 e ss., G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, cit., pp. 174 e ss.

¹⁰⁰ Così A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, cit., p. 398.

dere nella ricostruzione teleologica del riparto di attribuzioni e comprimere oltremisura l'autonomia regionale.

Gli elementi di politicITÀ sottesi al giudizio non dovrebbero però dissolvere il procedimento in una attività libera di ponderazione degli interessi territoriali, con conseguente trasformazione della Corte costituzionale nella *sede istituzionale di integrazione politica dei livelli di governo*, una sorta di terza camera giurisdizionale di compensazione delle relative rivendicazioni.

Le decisioni assunte all'esito del giudizio dovrebbero seguire canoni essenzialmente giuridici: l'integrazione politica e la sistemazione degli interessi soggettivi degli enti di governo non dovrebbero rappresentare la finalità o la *ragione d'essere* del sindacato in via principale. Un conto è, infatti, prendere atto che le pronunce della Corte costituzionale, insieme ad altri fattori istituzionali, contribuiscono a delineare i contenuti di un *determinato sistema di relazioni territoriali*; un altro è ritenere, in chiave prescrittiva, che debba essere il giudizio costituzionale il luogo deputato alla neutralizzazione del conflitto politico sorto tra gli enti di governo. Allo stesso modo, le virtualità concrete del giudizio non dovrebbero indurre a perdere di vista che l'oggetto di tale sindacato è dato pur sempre da *disposizioni* o, al più, da *norme*, e non già dai comportamenti di soggetti politici, sindacabili secondo canoni di correttezza istituzionale o, in senso lato, fattuali.

Come si è più volte accennato, le decisioni di merito assunte dalla Corte costituzionale successivamente alla riforma del Titolo V vanno evidentemente in un'altra direzione. Non può nascondersi che l'instabile assetto risultante dalla riforma del Titolo V, realizzato tramite la devoluzione di importanti poteri alle Regioni senza i necessari contrappesi istituzionali, abbia portato il Giudice delle leggi, in maggior misura di quanto già non fosse accaduto sotto la vigenza del testo del 1948, a realizzare una funzione di supplenza «non richiesta e non gradita», per dirla con le parole di uno dei suoi Presidenti¹⁰¹. Tale compito, che la Corte si è assunta per rispondere alle

¹⁰¹ Così il Presidente Gustavo Zagrebelsky, in un passaggio pronunciato nell'incontro con la stampa e riportato dalle principali agenzie, non reperibile però nel testo della sua relazione: cfr. <http://www.giurcost.org/cronache/Zagrebelsky04.html>.

carenze del sistema, ha portato però lo stesso Giudice costituzionale a ricoprire un ruolo che istituzionalmente non le compete.

Venutasi a determinare a causa di patologie sistemiche, la prassi non può fungere da base empirica da cui trarre il *modello*, l'*ideal-tipo* del sindacato di costituzionalità e delle tecniche di risoluzione dei casi. Il rischio, ancora una volta, è quello di schiacciare il diritto e la giustizia costituzionale sull'effettività e sulla forza dei fatti che, solo perché *accadono*, sarebbero in grado di legittimare l'esistente.

Certo, una compiuta rimodulazione delle finalità del giudizio in via principale e una nuova ricollocazione della Corte costituzionale nel sistema potranno essere realizzate solo qualora siano colmate le lacune istituzionali che attualmente contraddistinguono l'assetto ordinamentale, riportando, nei *luoghi della decisione politica*, il conflitto tra enti territoriali¹⁰².

Non è questa la sede per specificare tale assunto. Alcune delle soluzioni adottate dal progetto di revisione costituzionale poi bocciato dal referendum del 2016¹⁰³ potevano forse razionalizzare l'articolazione territoriale della Repubblica. Non vi è dubbio che l'abolizione delle competenze concorrenti, la riconduzione al centro di alcune competenze strategiche per gli interessi nazionali¹⁰⁴, l'introduzione di una clausola di supremazia¹⁰⁵, la previsione di una Ca-

¹⁰² Sottolinea tale aspetto S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, p. 6: «[L]a vera questione [...] non è la carenza di una previsione normativa capace di “chiudere” il sistema lungo una linea di attrazione verso lo Stato. La vera questione è altra, è questa: il sistema di clausole di supremazia statale è a costruzione giurisprudenziale, resta nelle mani della Corte [...], la quale diviene dunque la sede permanente di compensazione e conciliazione dei rapporti centro-periferia. Ma ecco appunto il nodo da aggredire: tale sede non può essere giurisdizionale, deve essere politica».

¹⁰³ A.S. 1429-D, XVII legislatura.

¹⁰⁴ Si fa riferimento, ad esempio, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia o alle infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e alle relative norme di sicurezza (art. 117, secondo comma del testo riformato).

¹⁰⁵ Ad esempio, la menzionata riforma costituzionale consentiva alla legge dello Stato (art. 117, quarto comma, del testo costituzionale riformato), di origine governativa, di «intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richied[esse] la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale». Si trattava di una legge su cui, nella prospettiva di superare l'esercizio paritario della funzione legislativa, il Senato avrebbe avuto un di-

mera di compensazione delle istanze territoriali slegata dal rapporto fiduciario¹⁰⁶ rappresentano obiettivi di cui le forze politiche dovrebbero farsi carico per riordinare l'entropia dell'attuale policentrismo.

5.1. *La forma degli interessi unitari: legge dello Stato e ridimensionamento della leale collaborazione*

Alla luce di tali considerazioni, il Giudice delle leggi potrebbe, almeno in parte, ripensare criteri e tecniche di giudizio utilizzati nella propria giurisprudenza.

Come emerge sia dalla lettera dell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost., sia dalla menzionata giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze, la clausola di residualità e la funzione legislativa regionale di dettaglio operano negli spazi lasciati liberi dalla legge statale; è dunque lo Stato – e non la Regione – il titolare della competenza legislativa generale chiamato a positivizzare, attraverso la legislazione, gli interessi unitari. Ne dovrebbe discendere, quanto meno teoricamente, un particolare onere argomentativo a carico della Regione ricorrente, chiamata a dimostrare adeguatamente la non conformità a Costituzione della legge nazionale. Tale onere argomentativo dovrebbe tradursi in uno scrutinio “largo” sulla legge dello Stato, cui spetta il compito di conferire *forma giuridica* ad interessi unitari attraverso la posizione di una serie di *limiti*, diretti e indiretti, alla legislazione regionale.

In tal senso, allorché sia impugnata la legge dello Stato, che già di per sé è *fattore di unità*, la Corte costituzionale dovrebbe evitare di ricorrere a *topoi* argomentativi altamente creativi, come la chiamata in sussidiarietà o l'intreccio inestricabile di competenze, che sovente hanno condotto a una valutazione libera degli interessi e a un incisivo giudizio sulle considerazioni di opportunità, circa l'*an* e

ritto di richiamo, funzionale a proporre modifiche superabili a maggioranza assoluta dalla Camera (così l'art. 70, quarto comma, del testo riformato).

¹⁰⁶ Per restare alla riforma costituzionale bocciata dal referendum del 2016, il testo novellato della Costituzione avrebbe dovuto prevedere un “Senato dei cento”, ambigualmente composto da sindaci (uno per ciascun consiglio regionale, eletto tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori), consiglieri regionali e cinque componenti di nomina presidenziale. Così la formulazione dell'art. 57, comma secondo, Cost., nel testo novellato.

il *quomodo* della disciplina, compiute dal Parlamento, sede dell'unitaria rappresentanza nazionale.

L'esteso ordito di competenze che spettano allo Stato in via esclusiva o concorrente legittima già di per sé la regolazione statale di molti settori, senza necessità di creare figure interpretative che, alla luce dell'attuale assetto istituzionale, restringono lo spazio di azione del Parlamento e delle istituzioni politiche nazionali, aggravando i meccanismi decisionali, moltiplicando il peso e il numero delle sedi istituzionali di confronto politico, e, in ultima istanza, caricando la Corte costituzionale delle aspettative di riconoscimento dei soggetti territoriali, diversi dallo Stato, che costellano l'articolato repubblicano.

La particolare conformazione del principio cooperativo nella giurisprudenza costituzionale ne segna un salto qualitativo, almeno rispetto alle sue origini teoriche: formulato quale principio implicito desumibile dalla Costituzione imperiale tedesca del 1871, esso aveva la funzione di promuovere la *integrazione politica* degli Stati federati nel *Reich*¹⁰⁷, includendo la «irrazionalità della loro specificità storico-politica» nella «vita dell'impero»¹⁰⁸. Si trattava, dunque di un principio costituzionale *non giustiziabile*¹⁰⁹, funzionale a ridurre a unità una Costituzione, quale era quella del Reich, duale e pattizia.

Non vi è dubbio che la leale collaborazione sia una delle modalità in cui si realizza l'integrazione politica tra livelli di governo, concretizzando un *metodo procedimentale a geometria variabile*, implicitamente ammesso dall'art. 5 Cost. là ove richiede che la legislazione adegui i propri metodi e principi alle esigenze dell'autonomia. Tale *modus operandi* non dovrebbe assumere però un autonomo rilievo giuridico, ma diviene giustiziabile in relazione alla competenza cui accede e all'oggetto disciplinato dal legislatore nazionale. Da simile principio, perciò, non sembra possibile trarre, in assenza di univoche disposizioni costituzionali¹¹⁰, precisi obblighi giuridicamente sanzionati, a carico del legislatore.

¹⁰⁷ R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, cit., pp. 248 ss. Sul punto v. anche R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, cit., pp. 81 e ss.

¹⁰⁸ Il passo citato è tratto da K. HESSE, *Lo stato federale unitario*, in A. DI MARTINO, G. REPETTO (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014 pp. 282-283.

¹⁰⁹ Sul punto v. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., p. 194.

¹¹⁰ Plurimi sono i riferimenti, nel testo costituzionale, alla leale collaborazione, in relazione però a ipotesi differenti e tra loro irriducibili: cfr. l'art. 120 Cost.,

re statale, in grado di determinare la *fase* e il *momento* in cui il principio cooperativo deve essere attuato, il *tipo* di procedura concertativa da predisporre, l'*intensità* del coinvolgimento degli enti territoriali, il *luogo* deputato allo svolgimento della concertazione. L'oscillazione giurisprudenziale rispetto al contenuto di tali obblighi conferma l'idea¹¹¹ che la leale collaborazione altro non sia se non la metafora di un conflitto di competenze irrisolto, un *topos* giurisprudenziale che, offuscando il reale problema giuridico circa la titolarità delle attribuzioni in questione, sposta l'accento sulle concrete modalità di esercizio della funzione legislativa da parte (anzitutto) dello Stato¹¹².

Dietro la valorizzazione della leale collaborazione vi è un equivoco fondamentale, secondo cui il coinvolgimento politico degli enti territoriali (di norma nella fase di attuazione della legge) sarebbe di per sé in grado di soddisfare istanze unitarie: l'unità della Repubblica postulerebbe cioè di coinvolgere, nella determinazione di alcune scelte fondamentali che lambiscono o intersecano le competenze regionali, anche le autonomie regionali. Tale assunto non trova riscontro in Costituzione, la quale (come si è già visto) si preoccupa disciplinare puntualmente il contributo delle Regioni all'unità, e confonde il plusvalore di legittimazione politica di cui godrebbe la legge statale "concertata" (anche limitatamente alla sua fase attuativa) con la garanzia delle esigenze unitarie, che – se non addirittura ostacolate – di certo non dipendono dal grado di estensione del potere concertativo assegnato agli enti territoriali diversi dallo Stato.

Peraltro, la valorizzazione del sistema delle conferenze, indotta dalla giustiziabilità "forte" del principio cooperativo, non tiene in adeguata considerazione la reale vocazione di tali sedi: incardinate presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e caratterizzate dalla predominanza

in merito all'esercizio del potere sostitutivo; l'art. 118 Cost., sulle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in alcune materie ivi espressamente indicate; l'art. 116 Cost., ultimo comma, per l'attribuzione di forme particolari di autonomia. Il principio cooperativo, sotto forma di vero e proprio metodo pattizio, assume un particolare peso specifico nelle relazioni (specialmente di natura finanziaria) che lo Stato intrattiene con le autonomie speciali, in virtù degli espliciti riferimenti contenuti negli statuti (cfr., ad esempio, l'art. 63, comma 4 dello statuto della Regione Friuli Venezia Giulia, e l'art. 104 dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige).

¹¹¹ Cfr. *supra*, cap. IV, par. 4.2.

¹¹² K. HESSE, *Lo Stato federale unitario*, cit., p. 281.

del Governo (ad esempio, nella fissazione dell'o.d.g.)¹¹³, le conferenze sono pur sempre collocate entro la funzione organizzatrice dello Stato¹¹⁴; formate esclusivamente da rappresentanti degli esecutivi, la loro composizione marginalizza le assemblee elettive¹¹⁵, favorendo meccanismi decisori e modalità di funzionamento opachi e poco trasparenti¹¹⁶.

La valorizzazione della leale collaborazione potrebbe indurre a ipotizzare che la Corte costituzionale sia pronta, almeno nei casi di inestricabile intreccio di competenze, a opporre il principio cooperativo a "monte" dell'esercizio della funzione legislativa. La necessaria concertazione con gli enti regionali nel processo di formazione della legge nazionale non solo favorirebbe un fenomeno di contrattazione permanente della funzione legislativa, con conseguente parcellizzazione degli interessi generali perseguiti dal Parlamento nazionale, ma produrrebbe anche una sorta di delocalizzazione della decisione, trasferita dalle sedi della rappresentanza politica ai luoghi della rappresentanza organico-istituzionale a indiretta legittimazione democratica, pensati per l'attuazione amministrativa piuttosto che per l'elaborazione legislativa.

Conclusioni analoghe valgono anche per la opponibilità delle procedure concertative all'esercizio della funzione legislativa delegata, avallata da una – per ora isolata – decisione della Corte costituzionale¹¹⁷.

¹¹³ In tal senso v. A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, cit., p. 142. Sul punto v. però G. TARLI BARBIERI, *Le Relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, 2019, p. 217, che attenua la critica "governocentrica" rilevando come, nella prassi, gran parte delle richieste di integrazione dell'o.d.g., provenienti dalle Regioni, venga accolto dall'esecutivo nazionale.

¹¹⁴ V., sul punto, F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue magnifiche sorti e progressive: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, p. 122, che ritiene le Conferenze sedi istituzionali non neutrali, operanti entro la funzione di allocazione delle funzioni (anche legislative) esercitata dallo Stato.

¹¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali*, cit., p. 219.

¹¹⁶ Cfr. però G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali*, cit., p. 217. L'A. sottolinea come siano sottratti alla pubblica conoscibilità le trattative e la fase istruttoria, affidata ai tavoli tecnici ove siedono i funzionari regionali e ministeriali, mentre i preamboli degli atti assunti in Conferenza e le proposte emendative ivi presentate emergono dai verbali pubblicati che, quanto tali, risultano pur sempre accessibili. In ogni caso, la *Relazione* della Commissione bicamerale per le questioni regionali, citata *supra*, propone di modificare il potere di fissazione dell'o.d.g. di intervenire sulle modalità di organizzazione dei lavori e sulla loro trasparenza e pubblicità. Sulle modalità di funzionamento del sistema di conferenze, da ultimo, R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova, CEDAM, 2018, pp. 113 e ss.

¹¹⁷ Si fa riferimento alla sent. n. 251 del 2016, citata *supra*, cap. IV, par. 4.2.

Simile orientamento, se portato ad estreme conseguenze, potrebbe indurre a ritenere che la Corte costituzionale abbia introdotto, in via pre-toria, un ulteriore vincolo a carico di delegante (e, quindi del Parlamento nazionale) e delegato (il Governo), il primo tenuto a prevedere intense forme concertative nella delega, il secondo a tentare di raggiungere un accordo con il sistema delle autonomie sui contenuti del decreto.

Sembra così ampliarsi il contenuto necessario della legge di cui all'art. 76 Cost., almeno tutte le volte in cui il legislatore intervenga in settori che intrecciano inestricabilmente competenze statali e regionali. Una sorte di fonte atipica creata per via giurisprudenziale, con una atipicità data sia (e ovviamente) dalla sequenza procedimentale da seguire per la sua adozione, sia dal contenuto, nel senso che la procedura "rinforzata" si rende necessaria laddove la legge delega disciplini oggetti in cui si realizzi un intreccio di competenze statali e regionali.

Questa ricostruzione si pone però in contrasto con il principio costituzionale della chiusura del sistema primario delle fonti¹¹⁸, che impedisce di creare fonti concorrenti alla legge al di fuori dei casi espressamente previsti dalla Costituzione (artt. 76, 77, 64 Cost.). Certo, non diversamente dagli altri principi costituzionali, anche questo può essere oggetto di ponderazione da parte del Giudice delle leggi, ma solo di fronte alla necessità di garantire interessi costituzionalmente rilevanti e purché il bilanciamento non pregiudichi il contenuto essenziale del principio medesimo¹¹⁹.

Rimane dubbio che il novero delle fonti primarie possa essere allargato tramite la creazione giurisprudenziale di una fonte atipica giustificata dalla necessità di garantire un principio a *preattività dimidiata* come il principio cooperativo, che, come si è visto, integra un *modus*

¹¹⁸ Tra i primi, V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, p. 940.

¹¹⁹ Il principio di chiusura del sistema delle fonti primarie, riflesso della centralità del Parlamento, è stato oggetto di bilanciamento allorché il Giudice delle leggi ha riconosciuto l'efficacia nel nostro ordinamento delle fonti dell'Unione europea, in virtù delle limitazioni di sovranità necessarie ai fini dell'art. 11 Cost. (a partire dalla sent. n. 14 del 1964 e fino a teorizzare la non applicazione della norma interna contrastante con la norma sovranazionale *self-executing*, cfr. sent. n. 170 del 1984), o quando ha attribuito rango interposto alle leggi di esecuzione dei trattati internazionali concernenti diritti fondamentali (sent. nn. 348, 349 del 2007 sulla Cedu, sent. n. 7 del 2013 sulla Convenzione internazionale dei diritti del fanciullo; sent. n. 120 del 2018 sulla Carta sociale europea).

operandi a intensità variabile inidoneo a individuare, in via astratta, rigide sequenze procedimentali. Quale metodo che permea l'azione e le relazioni dei livelli di governo, la sua garanzia deve sempre essere valutata in concreto, in una prospettiva che valuti le modalità di coinvolgimento del sistema delle autonomie, lasciando comunque al legislatore un ampio spazio di discrezionalità nella scelta delle sue modalità attuative.

In tal senso, se è vero che il legislatore delegante può individuare, di volta in volta, limiti ulteriori al delegato rispetto a quelli previsti dall'art. 76 Cost.¹²⁰, è discutibile che il contenuto della delega possa essere ampliato in via pretoria e con effetti generalizzati dalla Corte costituzionale, che verrebbe a inserirsi nella disciplina di un rapporto tra fonti che la Costituzione riserva, appunto, al Parlamento.

6. *Gemelli diversi: la distinzione teleologica tra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale*

Gli argomenti appena svolti circa la struttura e la finalità del giudizio in via principale inducono a tenere distinto tale procedimento dall'omologo incidentale. Come si è già argomentato, per

¹²⁰ A questo proposito, va ricordato che l'art. 14 della legge n. 400 del 1988 obbliga il Governo, qualora il termine previsto per l'esercizio della delega ecceda i due anni, a richiedere il parere delle Camere sugli schemi dei decreti delegati, così allargando il novero degli adempimenti richiesti all'esecutivo. È però dubbio che, in assenza di una specifica previsione contenuta nella singola legge di delega, tale disposizione sia capace, in generale, di vincolare l'esecutivo nell'adozione di decreti delegati, atti dotati di forza di legge che, ai sensi della Costituzione, si pongono in un rapporto di equiordinazione gerarchica con la legge del Parlamento (e, quindi, anche con la legge n. 400 del 1988). La stessa legge n. 400 del 1988 è una legge ordinaria, sempre derogabile dalle successive leggi di delega che eventualmente dispongano diversamente rispetto ai contenuti eventuali della delegazione. In senso difforme v. però C. PADULA, *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, 2016, p. 862. Ad avviso dell'A., non «pare invocabile la "tassatività" della disciplina costituzionale del procedimento legislativo per escludere l'intesa: la Costituzione rimette il procedimento di adozione del decreto legislativo quasi interamente al legislatore ordinario, che infatti ha previsto stabilmente i pareri delle commissioni parlamentari per le deleghe ultrabiennali (l. 400/1988)».

non diluire le categorie della giustizia costituzionale nelle regolarità della giurisprudenza, è bene non assecondare la tentazione di dissolvere le plurime modalità di accesso al giudizio sulle leggi in una unitaria funzione di garanzia costituzionale. Al di là delle particolari modalità di accesso, la vocazione del giudizio in via principale induce a non assimilare detto procedimento al sindacato in via incidentale: essi rispondono, infatti, a finalità specifiche tra loro irriducibili, come si evince sin dalle distinte *sedes* di disciplina (rispettivamente nel Titolo V *sub* art. 127 Cost. e nell'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948).

Non può dubitarsi – e difficilmente potrebbe essere altrimenti – che la Corte tenda a un certo *mimetismo processuale*, nel senso di utilizzare tecniche o istituti nell'uno e nell'altro giudizio¹²¹; è la stessa l. n. 87 del 1953, in fondo, a disporre l'applicazione al giudizio in via principale di alcune delle norme processuali immaginate per l'incidentale, laddove però – precisazione non irrilevante – queste siano «applicabili» al sindacato su ricorso¹²².

In effetti, e come si è tentato di evidenziare nel corso del lavoro, gli istituti di giustizia costituzionale assumono un significato del tutto peculiare a seconda del procedimento cui accedono, a testimonianza dell'irriducibilità funzionale delle competenze assegnate alla Corte costituzionale.

Non è certo possibile ripercorrere, in questa sede, le forme e la dinamica del giudizio in via incidentale, di cui comunque si è cercato di dare conto *per contrapposizione*, rispetto cioè alle prassi seguite nell'ambito del sindacato in via principale. Peraltro, anche nel giudizio instaurato su ordinanza non è agevole riscontrare univoche

¹²¹ Si pensi, ad esempio, al trasferimento della questione, all'illegittimità conseguenziale, alle sentenze interpretative e manipolative, alla autorimessione (che, tuttavia, nel giudizio in via principale ha trovato applicazione una sola volta, nel caso deciso dalla sent. n. 255 del 2014 relativa al meccanismo di controllo delle leggi siciliane), al sindacato di ragionevolezza e al bilanciamento degli interessi.

¹²² Cfr. art. 34 della l. 87 del 1953: «[i] ricorsi che promuovono le questioni di legittimità costituzionale, a norma degli articoli 31, 32 e 33 devono contenere le indicazioni di cui al primo comma dell'art. 23. Si osservano, per quanto applicabili, le disposizioni contenute negli articoli 23, 25 e 26». L'art. 19 n.i. integra la laconica previsione della legge n. 87 del 1953, indicando espressamente i requisiti dei ricorsi in via principale.

tendenze capaci di disegnare un modello coerente. Anche con riferimento a tale procedimento, le forme processuali non sembrano in grado di guidare l'andamento della giurisprudenza¹²³.

Il dibattito dottrinale sulla natura del giudizio in via incidentale ha subito un andamento circolare: ricostruito, soprattutto nelle prime elaborazioni, come giudizio a vocazione soggettiva, atto ad evitare la lesione di situazione soggettive dall'applicazione di leggi incostituzionali¹²⁴, il giudizio in via incidentale è andato progressivamente descrivendosi come giudizio obiettivo, senza parti necessarie, volto a restaurare la legalità costituzionale violata¹²⁵. Solo recentemente, alla luce di alcune ultime tendenze, si è fatta nuovamente strada una sua lettura soggettivistica¹²⁶.

¹²³ A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., p. 254.

¹²⁴ Cfr., in particolare, G. AZZARITI, *Gli effetti delle pronunzie sulla costituzionalità delle leggi*, in ID., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 1537-1538 e ss., nonché, nel senso di intendere la pregiudizialità costituzionale in senso atecnico e il sindacato in via d'eccezione quale giudizio tra parti, cfr. V. ANDRIOLI, *Profili processuali del controllo giurisdizionale delle leggi*, ora in ID., *Studi sulla giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 6 e ss., p. 13, S. SATTA, *Sui rapporti fra giurisdizione costituzionale e processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, p. 593.

¹²⁵ P. CALAMANDREI, *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, cit., p. 60, C. ESPOSITO, *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, cit., pp. 269 e ss. M. CAPPELLETTI, *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, 1957, p. 145 (che pure riconosce la qualità di parte nel giudizio incidentale al giudice rimettente), V. CRISAFULLI, *In tema di instaurazione dei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi*, in AA.VV., *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, 1974, IV, p. 2803, R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., pp. 77 e ss., T. GROPPI, *I poteri istruttori*, cit., pp. 112 e ss. Tesi intermedie in F. PIZZETTI, G. ZAGREBELSKY, «Non manifesta infondatezza» e «rilevanza» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 128 e ss. (nel senso della natura «eclettica» del giudizio incidentale, volto comunque a estendere la cognizione del giudice delle leggi sulla realtà normativa sottostante), M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, cit., pp. 266 e ss. (il quale pure sottolinea le tendenze giurisprudenziali volte a premiare la concretezza del giudizio).

¹²⁶ Nella prospettiva di una valorizzazione del ruolo delle parti del processo principale, insiste sulla possibile ricostruzione in senso concreta e subiettivo di tale attribuzione G. MONACO, *La concretezza del giudizio incidentale*, cit., pp. 204 e ss. Non mancano poi tesi intermedie, come in M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., pp. 293 e ss., che sottolinea la doppia esigenza del giudizio incidentale, per un verso volto a restaurare i diritti dei soggetti coinvolti nel processo principale, per un altro diretto a soddisfare l'esigenza obiettiva a reintegrare l'ordinamento costituzionale. La rigidità delle dicotomie relative al giudizio

L'apertura del giudizio alle parti e ai portatori di interessi qualificati, l'utilizzo dello scrutinio di ragionevolezza, concepito quale mezzo per adeguare la legge al particolare contesto fattuale, l'abbandono, nelle sentenze manipolative del più recente periodo, della dottrina delle rime obbligate a favore della soluzione «più opportuna» in relazione alle circostanze del caso¹²⁷, hanno amplificato gli aspetti “concreti” e “soggettivi” dell'accesso in via incidentale, andando oltre la finalità oggettiva di garantire la Costituzione nel suo complesso per tutelare le situazioni soggettive delle parti coinvolte nel procedimento principale.

D'altro canto, le più recenti letture della rilevanza, condizione processuale data ormai per sussistente se non si manifestano evidenze contrarie¹²⁸, la sua declinazione, nelle controversie di accertamento del diritto di voto, quale rilevanza obiettiva, connessa all'integrità dell'ordinamento costituzionale e alla necessità di evitare zone franche dal controllo di costituzionalità, ne accentuano l'astrattezza-obiettività, lambendo i confini della azione diretta, promossa dal *quivis de populo*, avverso l'atto legislativo¹²⁹; anche rispetto a tali ipotesi, tuttavia, non mancano letture volte a sottolineare come, anche in questi casi, l'apertura dell'accesso risponda

in via d'eccezione (astratto/concreto; oggettivo/soggettivo) deve comunque essere attenuata alla luce della multiforme prassi giurisprudenziale. Da ultimo, v. S. LIETO, *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 204 e ss.

¹²⁷ Così, esplicitamente, sent. n. 40 del 2019, ma nel dettaglio v. le sentenze indicate nella nt. 198, par. 7.4.

¹²⁸ Costante è ormai l'affermazione secondo cui, «nel giudizio di costituzionalità, ai fini dell'apprezzamento della rilevanza, ciò che conta è la valutazione che il giudice *a quo* deve effettuare in ordine alla possibilità che il procedimento pendente possa o meno essere definito indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appaia assolutamente priva di fondamento» (sentt. nn. 208, 122 del 2019).

¹²⁹ Propendono per la prevalenza del carattere astratto-oggettivo del sindacato in via incidentale dopo le sentenze sulle leggi elettorali (nn. 1 del 2014 e 35 del 2017), G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, cit., pp. 307 e ss. (alla luce della particolare lettura della rilevanza data da tali pronunce), C. PADULA, *La tutela diretta dei diritti fondamentali: il preenforcement constitutional challenge contro le leggi negli Stati Uniti e le questioni incidentali astratte in Italia*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 197 e ss. (secondo il quale, comunque, le menzionate decisioni non altererebbero la particolare struttura del giudizio incidentale), P. ZICCHITTO, *Le “zone franche” del potere legislativo*. Torino, Giappichelli, 2017, p. 412.

a un bisogno soggettivo di tutela giuridica, a testimonianza che il giudizio in via incidentale miri a proteggere, anzitutto, i diritti fondamentali della persona¹⁵⁰.

A conferma di tali orientamenti, che sembrano assecondare la tendenza ad accentrare, in capo al Giudice delle leggi, la tutela dei diritti, vanno le pronunce che hanno confermato la cognizione della Corte sulle questioni che coinvolgono la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁵¹, nonché le prassi relative al “mantenimento” dei giudizi che vertono sulla tutela di situazioni soggettive.

Si pensi, ad esempio, allo *ius superveniens* sull'oggetto delle censure. Emerge, ormai, una certa preferenza per il trasferimento della questione in luogo della restituzione degli atti al giudice *a quo*, qualora le modifiche sopravvenute aggravino i denunciati vizi di legittimità costituzionale o si limitino a rivedere «aspetti marginali» della normativa, senza alterare il significato precettivo della disposizione censurate¹⁵². È stato così attenuato uno dei principi cardine della incidentalità, che vuole il giudice rimettente arbitro della rilevanza e della valutazione di applicabilità delle modifiche normative intervenute al processo principale.

Nella direzione dell'accentramento si muovono anche i recenti orientamenti in tema di obbligo di interpretazione conforme, che attenuano gli elementi di diffusione in precedenza amplificati dalla richiesta, rivolta al giudice *a quo*, di dimostrare – a pena di inam-

¹⁵⁰ Per il tentativo di ancorare l'azione di accertamento ad «un bisogno di tutela giuridica in relazione ad una situazione di incertezza obiettiva e attuale», così salvaguardando l'incidentalità e, dunque, la concretezza del sindacato in via di eccezione, cfr. G. D'AMICO, *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, p. 137.

¹⁵¹ A partire dal noto *obiter* contenuto nella sent. n. 269 del 2017, poi confermato dalle sentt. n. 20 del 2019 e n. 63 del 2019.

¹⁵² Per una generale enunciazione sent. n. 125 del 2018, ma per una prima, rilevante applicazione del *decisum*, sent. n. 194 del 2018, che ha accolto la questione di legittimità costituzionale sulle modalità di calcolo della indennità dovuta al lavoratore ingiustamente licenziato, nell'ambito della tutela obbligatoria introdotta dal d.lgs. n. 23 del 2015 (c.d. *Jobs Act*), nonostante la modifica legislativa, nel frattempo intercorsa, del minimo e del massimo della tutela risarcitoria. In tal modo, la Corte ha ristretto d'ufficio il *petitum* prospettato dal rimettente, che si concentrava non solo sul calcolo dell'indennità ma anche sulla (presunta) irrisorietà della fornice indennitaria.

missibilità della questione – l'impossibilità di addivenire a una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata¹³³.

Non diversamente da quanto accade nel sindacato in via principale, tali tendenze, all'apparenza contraddittorie, sono il risultato della pressione dei casi sulle scelte processuali, e riflettono le oscillazioni teleologiche del giudizio in via eccezione, diretto ormai a valorizzare le pretese sociali di differenziazione pluralista, così muovendo la Corte costituzionale dal polo dell'unità al polo del pluralismo¹³⁴.

Non vi è dubbio che simili tendenze abbiano riguardato anche il giudizio in via principale: anche in quest'ambito, soprattutto a seguito della riforma del Titolo V, il Giudice delle leggi ha premiato le aspettative di diversificazione emergenti dal pluralismo territoriale.

Queste tendenze non devono però condurre a smarrire la precipua finalità del sindacato in via diretta, coincidente con la necessità di garantire l'unità della Repubblica, intesa come valorizzazione della coerenza e dell'unitarietà dell'ordinamento (nel caso dell'impugnazione governativa) o, all'opposto, come sanzione dell'*eccesso di istanze unitarie* (nell'ipotesi del ricorso regionale).

Alla luce di tali considerazioni, poiché le regole delle diverse modalità di accesso e dei singoli procedimenti di legittimità costituzionale rispondono a un *postulato di coerenza specifica* rispetto alle finalità istituzionale cui sono preordinate, le diverse attribuzioni della Corte devono essere governate dal principio di *separazione funzionale*, che dovrebbe impedire al Giudice delle leggi di piegare (o sovvertire) la *ratio* di istituti e strumenti processuali nel nome degli

¹³³ Come si è già accennato (*supra*, cap. V, par. 5.1. e dottrina ivi citata), la giurisprudenza costituzionale più recente non sanziona con l'inammissibilità la questione proposta dal rimettente che non condivida possibili interpretazioni adeguate della disposizione censurata (cfr. sent. n. 77 del 2018, sulle deroghe che consentono la compensazione delle spese di lite in caso di soccombenza totale, sent. n. 83 del 2017, sui risarcimenti per detenzione in condizioni disumane, da riconoscere anche agli internati per misura di sicurezza detentiva, sent. n. 221 del 2015, sulla possibilità di una rettifica anagrafica del sesso a prescindere da un intervento chirurgico di modifica dei caratteri sessuali) o, comunque, quando «sia improbabile o difficile prospettare un'interpretazione costituzionalmente orientata» (sent. n. 42 del 2017, sull'attivazione generalizzata ed esclusiva (cioè con esclusione dell'italiano) di corsi [di studio universitari] in lingua straniera).

¹³⁴ È questa, in fondo, la tesi di C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., pp. 121-122.

obiettivi contingenti che il Collegio si premura di raggiungere. D'altro canto, quanto più il Giudice delle leggi si mostra sensibile alle sollecitazioni che provengono dal sistema politico-istituzionale, tanto più crea le condizioni per un sovraccarico di *domanda di giustizia costituzionale*, che rischia di smarrire il *proprium* della funzione di garanzia lambendo i compiti di indirizzo politico cui sono deputati gli organi democraticamente legittimati.

Queste considerazioni confermano la necessità di evitare letture oltremodo estensive della ridondanza: è il giudizio in via incidentale la sede istituzionalmente preposta a valutare la legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento per violazione dei diritti fondamentali.

Certo, tali osservazioni non implicano necessariamente una separazione rigida e assoluta tra le due modalità di accesso. La stessa ridondanza, laddove consente alla Regione di contestare una legge dello Stato cui l'ente regionale deve adeguarsi nell'esercizio delle sue competenze, consente indirettamente di offrire una forma ulteriore di tutela ai principi costituzionali collocati al di fuori del Titolo V.

In senso analogo, è possibile che la Corte costituzionale si serva del giudizio in via incidentale per perseguire finalità che tipicamente appartengono al sindacato in via principale, laddove questo, per le sue peculiari modalità di accesso e, quindi, a causa dei suoi *limiti strutturali*, non sia riuscito a soddisfare gli scopi cui è preordinato.

Si pensi, ad esempio, al controllo che la Corte compie sulla legislazione regionale tramite l'accesso in via incidentale, così ovviando alla mancata attivazione del ricorso entro i termini perentori previsti dalla Costituzione, correggendo la disponibilità in "entrata" dei ricorsi¹⁵⁵. Una tendenza, questa, che consente al giudice *a quo* di svolgere, non diversamente dal Governo, un potere sollecitatorio in vista del mantenimento dell'unità dell'ordinamento.

Con riferimento al riparto costituzionale delle competenze, è

¹⁵⁵ In tal senso, v. L. RONCHETTI, *La legge regionale alla luce del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 490 e ss., C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria*, cit., pp. 68 e ss., E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo. Le Regioni, la Corte, la crisi*, in P. COLASANTE, N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 113.

oramai costante il controllo del giudice comune su leggi regionali tenute a conformarsi agli *standard* minimi fissati dalla legislazione statale¹³⁶, ad esempio nella materie trasversali, oppure nel caso in cui la Regione pretenda di disciplinare elementi costitutivi di un tributo statale¹³⁷ o, più in generale, qualora la legislazione regionale interferisca con i principi fondamentali fissati dalla legge dello Stato nelle materie di competenza concorrente¹³⁸.

Vi sono poi ipotesi in cui le disposizioni delle Regioni sono sindacate rispetto alle norme della prima parte della Costituzione: emblematico il caso della legge regionale dichiarata illegittima nella parte in cui escludeva gli stranieri residenti nella Regione fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico, beneficio riconosciuto ai cittadini totalmente invalidi per cause civili. Riconosciuta la finalità assistenziale della provvidenza e, quindi, indirettamente, la competenza della Regione, è la modulazione del beneficio a risultare discriminatorio, perché eleva il requisito della cittadinanza ad elemento discrezionale per la concessione dell'esonero¹³⁹.

Va aggiunto, peraltro, che il potere di rinvio del giudice comune non agisce unidirezionalmente, nei confronti della sola legge regionale. Non mancano casi, seppure sporadici, relativi ad atti legislativi statali viziati da incompetenza: in tali ipotesi, l'ordinanza di remissione svolge un ruolo assimilabile, dal punto di vista sostanziale,

¹³⁶ Cfr., ad esempio, con riferimento alla tutela ambientale, sent. n. 150 del 2018, avente ad oggetto la sospensione per via legislativa, ad opera della Regione Calabria, per la durata di un anno, dei procedimenti volti al rilascio di autorizzazioni al deposito di rifiuti (comma 1) e dei sub-procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) e autorizzazione integrata ambientale (AIA) (questione dichiarata non fondata per il mancato abbassamento dei livelli di tutela ambientale, in termini simili sent. n. 151 del 2018).

¹³⁷ Cfr. sent. n. 85 del 2017, relativa alla disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani.

¹³⁸ Cfr., ad esempio, la sent. n. 49 del 2016 sull'allargamento del potere sanzionatorio dell'amministrazione rispetto all'irregolarità dei titoli abilitativi per gli interventi edilizi (nella materia, dunque, del "governo del territorio").

¹³⁹ Cfr. sent. n. 432 del 2005 sulla quale C. Salazar, *Politicità e asimmetria*, cit., p. 77. A questo filone può essere ascritta la sent. n. 44 del 2020, che ha dichiarato illegittima, per violazione dell'art. 3 Cost., una legge regionale che subordinava la fruizione dei servizi abitativi al requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale.

al ricorso regionale non esercitato entro i termini perentori previsti dall'art. 127 Cost.¹⁴⁰.

Se, tutto sommato, queste ipotesi rientrano nell'ambito di una intersezione fisiologica tra il giudizio in incidentale e il giudizio in via principale, parte della dottrina ha profondamente criticato la scelta di ritenere ammissibili le questioni proposte, in sede di giudizio di parificazione, dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti per violazione di parametri diversi dall'art. 81, comma 4, Cost. Se, infatti, è ormai pacifica la legittimazione del giudice contabile a instaurare il giudizio costituzionale su rendiconti regionali approvati in assenza di copertura¹⁴¹, la menzionata svolta giurisprudenziale consente di sindacare – non il *quomodo* – ma l'*an* della spesa regionale, laddove questa si traduca in una violazione del riparto costituzionale delle competenze¹⁴². Vi è, infatti, una «connessione funzionale»¹⁴³ tra il mancato rispetto del parametro di competenza e la copertura della legge di spesa, posto che, nelle materie assegnate in via esclusiva allo Stato, «la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse»¹⁴⁴.

L'interesse obiettivo alla integrità dell'ordine costituzionale è così garantito – qualora il Governo non abbia impugnato in termini – tramite l'ampio spazio di manovra riconosciuto al giudice con-

¹⁴⁰ Cfr., ad esempio, sent. n. 84 del 2017, sui limiti di edificabilità nelle cosiddette “zone bianche”, non coperte, cioè, dalla pianificazione urbanistica previsti dal d.P.R. n. 380 del 2001 (Testo Unico dell'Edilizia), questione comunque dichiarata non fondata in quanto norma che esprime un principio fondamentale della materia “governo del territorio”.

¹⁴¹ Un orientamento che nasce sulla scorta dell'estensione del giudizio di parificazione alle Regioni ordinarie, ad opera dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2011, convertito in legge n. 213 del 2012. Cfr. sent. nn. 181 del 2015, 89 del 2017.

¹⁴² Cfr. sent. n. 196 del 2018, che ha dichiarato illegittima una legge regionale che ha istituito la vice-dirigenza regionale con contestuale finanziamento del relativo ruolo, per violazione della competenza esclusiva statale “ordinamento civile”. Ad avviso della Corte, in tali settori «la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse». A conferma di tale orientamento, v., più recentemente, sentt. nn. 138 del 2019 e 146 del 2019.

¹⁴³ Così E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale, in Le Regioni*, 2019, p. 57, che non a caso scrive di «ridondanza» del vizio competenza sull'obbligo di copertura.

¹⁴⁴ Sent. n. 196 del 2018.

tabile, il quale si trova a svolgere una sorta di funzione di “polizia costituzionale” strumentale a «fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità»¹⁴⁵.

Tale allargamento delle vie di accesso è stato criticato non solo in relazione al problematico inquadramento dogmatico dei controlli contabili¹⁴⁶, ma anche per l'asimmetria dell'accesso: sarebbe infatti difficilmente ipotizzabile l'instaurazione di simile giudizio nei confronti di un rendiconto statale approvato in esecuzione di una legge di spesa contraria al Titolo V¹⁴⁷.

Inoltre, e per quanto più interessa in questa sede, è stato biasimato il “sincretismo processuale” adottato dalla Corte: all'osservazione, fatta propria dal Giudice delle leggi, secondo cui sarebbe l'assenza di controinteressati, rispetto alle previsioni di simili atti legislativi, a rendere il giudizio di parificazione l'unica sede in grado di portare all'emersione dei vizi di costituzionalità, è stato obiettato come la strada processuale da imboccare *secundum Constitutionem* sarebbe quella prevista dall'art. 127 Cost.¹⁴⁸.

L'eventuale mancata attivazione del Governo sarebbe una conseguenza del tutto fisiologica «del sindacato costituzionale italiano, che ben potrebbe considerare “politicamente” sensibili (e persino, almeno entro certi limiti, disponibili alle parti interessate) le questioni di riparto di competenza quando queste non si traducano in dirette lesioni di situazioni soggettive capaci di emergere in sede di giudizio incidentale»¹⁴⁹. Nel caso di specie, dunque, non vi sarebbe alcuna zona d'ombra da rischiarare, quanto piuttosto un sovraccarico dell'accesso incidentale e una torsione oggettivistica dell'incidentalità, non più legata necessariamente alla «presenza di posizioni

¹⁴⁵ Sent. n. 196 del 2018.

¹⁴⁶ Cfr. A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 24 e ss.

¹⁴⁷ R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 16-17.

¹⁴⁸ Ivi, p. 16, P. GIANGASPERO, *La Corte e le sue corti*, in *Le Regioni*, 2019, p. 82.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

soggettive individuali in gioco nel giudizio *a quo*»¹⁵⁰. Sarebbe stato così introdotta una terza via di impugnazione delle leggi regionali, consistente in un accesso incidentale caratterizzato dall'automatica sussistenza della "rilevanza" e della "non manifesta infondatezza", sempre soddisfatte, in via generale e astratta, dalla spesa realizzata in carenza di competenza¹⁵¹. L'irrigidimento delle condizioni di ammissibilità della *quaestio* sarebbe frutto di un disegno anti-regionalista, con la Corte dei conti destinata al ruolo di «pubblico ministero» dello Stato di fronte al Giudice delle leggi¹⁵².

Tali critiche possono essere in parte ridimensionate.

Anzitutto, Stato e Regioni non rivestono la medesima posizione né dal punto di vista processuale (si pensi, ad esempio, al differente parametro evocabile in giudizio) né dal punto di vista sostanziale. È dunque fisiologico che la rimessione ad opera del giudice contabile abbia un diverso grado di incidenza, rispettivamente, sulla legge statale e su quella regionale. Inoltre, se il giudizio in via principale non è volto alla tutela delle competenze di enti territoriali pariordinati, ma è mosso dalla finalità di garantire istanze unitarie, può ben dirsi ammissibile una supplenza del giudice contabile rispetto alla mancata attivazione del Governo. Anzi, il giudizio di parificazione risponde a una funzione di controllo oggettivo e neutrale di legalità economico-finanziaria¹⁵³, risultando dunque particolarmente idoneo a soddisfare quelle esigenze di parità di trattamento delle leggi regionali che il ricorso governativo, azionato pur sempre sulla base delle scelte politicamente discrezionali del Consiglio dei ministri, non è in grado sino in fondo di soddisfare. Proprio con riferimento alla mancata impugnazione governativa di leggi regionali per violazione dell'art. 81, comma 4. Cost., la stessa Corte costituzionale ha infatti avuto modo di chiarire che, nonostante «il forte grado di discrezionalità politica» che caratterizza il ricorso in via diretta, «l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza

¹⁵⁰ *Ibidem.*

¹⁵¹ R. BIN, *Zone d'ombra*, cit., p. 16.

¹⁵² Così G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali*, cit., p. 208.

¹⁵³ Così la sent. n. 39 del 2014, su. V. anche A. CARDONE, *Autonomia regionale e modelli di controllo*, cit., p. 29.

dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi»¹⁵⁴.

In tal senso, l'estensione dei margini di azione della Corte dei conti è coerente con la progressiva trasformazione del suo ruolo ordinamentale, non più definito esclusivamente dalla ausiliarietà rispetto alle assemblee elettive, esplicitata tramite i c.d. controlli-referito, ma dalla capacità di garantire, attraverso controlli-decisione, l'uniformità delle regole di bilancio e il rispetto della prudente gestione finanziaria sull'intero territorio nazionale¹⁵⁵.

7. *Riflessi processuali derivanti dalla configurazione in senso oggettivo del giudizio. Una possibile modifica de iure condendo: automatica sospensione della legge regionale impugnata?*

Come si è tentato di argomentare sino ad ora, l'etichetta più appropriata per qualificare il giudizio in via principale rimane quella del procedimento oggettivo finalizzato a tutelare l'unità della Repubblica, da intendersi in un significato non troppo distante da quello desumibile dal Titolo V della Costituzione del 1948.

Il plusvalore di oggettività che irradia il procedimento, derivante dalla natura costituzionale della funzione esercitata dai ricorsi e dalla finalità oggettiva del giudizio, deve orientare la lettura delle forme processuali, sia laddove queste derivino da norme di diritto positivo, sia qualora siano plasmate da regolarità giurisprudenziali.

Da simile configurazione derivano precise conseguenze processuali, che dovrebbero indurre all'introduzione di alcuni correttivi.

Taluni andrebbero, almeno *de iure condendo*, positivizzati: ad esempio, sarebbe necessario intervenire con fonte costituzionale per correggere le «condizioni» di proponibilità dell'impugnazione, secondo quanto prescritto dall'art. 137 Cost.

¹⁵⁴ Cfr. sent. n. 107 del 2016, citata *supra*.

¹⁵⁵ Su tali aspetti v. G. RIVOCCHI, *L'ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, in corso di pubblicazione.

Si pensi alla parificazione processuale delle impugnazioni di Stato e Regioni, che oggi sono, a seguito della riforma Titolo V, entrambe successive alla pubblicazione delle rispettive leggi.

Come si è visto¹⁵⁶, all'indomani della entrata in funzione delle Regioni ordinarie le prassi innescate dal rinvio (si pensi ai "rinvii plurimi" o all'"autodenuncia" consiliare della legge regionale riapprovata a maggioranza semplice) hanno dato origine al noto fenomeno della contrattazione di legittimità sulla delibera legislativa regionale. Una negoziazione contraddistinta dalla posizione di forza del Governo e dalle micro-questioni burocratico-organizzative che impedivano alla Regione di rispondere alla propria vocazione di ente di governo. In tal senso, il rinvio governativo mortificava l'autonomia regionale nel suo complesso, sottoponendola al giogo dell'apparato amministrativo centrale, contestualmente marginalizzando i consigli regionali.

L'eliminazione del rinvio ha tentato di eliminare le disfunzionalità dell'istituto, assumendo un significato simbolico di riespansione dell'autonomia regionale nei confronti del fiscalismo burocratico manifestato, negli anni, dallo Stato centrale.

Questa innovazione non ha, tuttavia, dato gli esiti sperati.

Si è già evidenziato¹⁵⁷, infatti, come la negoziazione di legittimità non sia scomparsa, ma continui a scorrere sottotraccia in un dialogo sotterraneo che vede ancora protagonisti le burocrazie ministeriali e gli esecutivi regionali. Queste trattative sommerse accentuano il difetto di *accountability* degli apparati di governo rispetto alle assemblee rappresentative e al corpo elettorale (anzitutto regionale, ma non solo), che rimane all'oscuro della contrattazione.

Oltre all'esplosione dei ricorsi governativi dovuti all'abrogazione del rinvio, il carattere successivo dell'impugnazione statale ha dato origine a una metamorfosi dello stesso ricorso: se, nell'ottica dei Costituenti, questo rappresentava l'*extrema ratio* rispetto alla riapprovazione della delibera ad opera della Regione, la prassi successiva alla revisione costituzionale ha dimostrato come l'esecutivo nazionale percepisca l'impugnazione alla stregua di un ordinario *rime-*

¹⁵⁶ *Supra*, cap. II, par. 2.

¹⁵⁷ *Supra*, cap. III, par. 4.

dio di pressione nei confronti della controparte regionale, in vista di una possibile modifica o abrogazione della legge impugnata (obiettivo spesso raggiunto). La rinnovata tempistica dell'impugnazione della legge regionale non ha solo accentuato la fluidità dell'oggetto del giudizio, con conseguente ricaduta sull'organizzazione dei lavori della Corte costituzionale, ma ha anche arrecato un generale *vulnus* alla certezza del diritto, sia rispetto all'attuazione amministrativa dell'atto legislativo sia in relazione alla stabilità dei rapporti giuridici sorti sulla base delle sue previsioni.

Come notato da una dottrina all'indomani della riforma dell'art. 127 Cost.¹⁵⁸, l'impugnazione governativa ha sovente l'effetto di paralizzare l'amministrazione (regionale o locale) che, di fronte all'attuazione di una previsione suscettibile di essere modificata o, nella peggiore delle ipotesi, dichiarata incostituzionale, preferisce attendere l'esito del giudizio di costituzionalità piuttosto che agire in un momento successivo, magari in sede di autotutela, di fronte all'annullamento della disposizione censurata.

Di fronte a simili inconvenienti, non appare risolutivo l'eventuale applicazione del potere sospensivo previsto dall'art. 35 della l. n. 87 del 1953, come novellato dalla legge "La Loggia": al di là della ritrosia mostrata dalla Corte costituzionale a servirsi di tale strumento (mai utilizzato sino ad ora, probabilmente anche per evitare un rallentamento dei lavori), i presupposti per la sua applicazione (e cioè «il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica», ovvero il pericolo «di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini») designano un potere eccezionale non applicabile ordinariamente alle fattispecie portate all'attenzione della Corte.

D'altronde, non pare auspicabile una re-introduzione del rinvio governativo, non solo per le note disfunzionalità che hanno storicamente caratterizzato l'istituto, ma anche per una ragione politico-simbolica: il suo inserimento assumerebbe un significato punitivo nei confronti dell'autonomia regionale, nuovamente sottoposta all'occhiuto controllo burocratico dell'apparato centrale.

¹⁵⁸ In tal senso già G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, cit., pp. 181-182.

A obiezioni simili andrebbe incontro anche una eventuale modifica costituzionale volta a conferire nuovamente natura preventiva all'impugnazione governativa, ipotesi peraltro che, a fronte dell'inevitabile ridimensionamento dell'autonomia regionale, non risolverebbe la tendenza governativa a servirsi dell'impugnazione per indurre la Regione ad abrogare la norma censurata.

L'unico rimedio ipotizzabile, allora, potrebbe forse consistere in una revisione dell'art. 127 Cost., nel senso di prevedere un un automatico effetto sospensivo della legge regionale in caso di impugnazione governativa. Non è detto che una innovazione di tale fatta consenta di arginare eventuali abusi; sarebbe però un rimedio che, senza comprimere oltremisura l'autonomia regionale, attenuerebbe l'incertezza giuridica derivante dalla perdurante vigenza, nelle more del giudizio, della legge censurata.

7.1. *Correttivi giurisprudenziali: la necessaria elasticità della valutazione sulla completezza del ricorso*

Come si è accennato, l'effetto sospensivo dell'impugnazione governativa andrebbe disciplinato con una esplicita revisione dell'art. 127 Cost., in virtù, anzitutto, della riserva di legge costituzionale di cui al 137 Cost.: non può contestarsi che la sospensione di efficacia della legge regionale sia strettamente connessa alle «condizioni» di proponibilità del giudizio, andando a incidere sulla posizione processuale di Stato e Regione e, di riflesso, sulla collocazione sostanziale di quest'ultima nell'articolato repubblicano.

Più arduo è invece stabilire, almeno *a priori*, quali siano le innovazioni procedimentali da inserire nella l. n. 87 del 1953 e quali, invece possano essere introdotte nelle n.i. dalla stessa Corte costituzionale¹⁵⁹. Tale dilemma richiede di sciogliere la *vaexata quaestio* circa il rango da attribuire alle norme interne (e, in particolare, proprio delle n.i., che non si limitano a disciplinare l'organizzazione ma

¹⁵⁹ Si pensi, in particolare, alla possibilità di servirsi dell'illegittimità conseguenziale avverso legge regionali non tempestivamente impugnate o alla eventuale attenuazione dell'automatica operatività dell'estinzione del giudizio (*infra*, par. 7.2.)

regolano anche le funzioni producendo effetti all'esterno, nei confronti dei soggetti terzi) e il rapporto tra queste e la legge generale sul funzionamento della Corte¹⁶⁰. Problematica, questa, di ampio respiro teorico ma, forse, di scarso rilievo pratico: stante la stretta osmosi tra disciplina legislativa e auto-normazione (almeno per ciò che concerne l'assetto del giudizio costituzionale), sembra auspicabile adottare un criterio pragmatico, che tenga conto per un verso della sede di disciplina dei singoli istituti e, per un altro, della concreta percorribilità di modifiche ad opera di un legislatore che, nella storia repubblicana, si è mostrato piuttosto restio a intervenire sulla l. n. 87 del 1953¹⁶¹.

Peraltro, in un giudizio a bassa codificazione, ove le regolarità giurisprudenziali colmano le maglie larghe delle prescrizioni positive, gran parte dei correttivi potrebbero aversi tramite un ripensamento, ad opera dello stesso Giudice delle leggi, di alcuni di quegli orientamenti che più risentono dell'impostazione soggettivistica del sindacato in via principale.

Si pensi, in primo luogo, alla inapplicabilità del principio *iura novit curia*, e cioè alla riluttanza del Giudice delle leggi a fondare l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata su parametri e ragioni giuridiche diverse da quelle indicate nel ricorso. Lo *iura novit curia* è principio generale della funzione giurisdizionale e non si vede perché – una volta chiarito come il procedimento in questione risponda a una *ratio* oggettiva che trascende le situazioni

¹⁶⁰ Non è possibile, in questa sede, riassumere i termini del dibattito, per il quale si rinvia alla manualistica: cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 37 e ss. (per la tesi della riserva di competenza in materia di giudizio costituzionale a favore delle n.i.), A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 45 e ss. (che afferma la subordinazione dei regolamenti interni alla legge, salva comunque la possibilità dei primi di disciplinare *praeter legem*), E. MALFATTI, R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 37 e ss. (ove si riconosce la capacità integrativa delle n.i., e la loro efficacia normativa nei confronti di soggetti esterni alla Corte costituzionale).

¹⁶¹ Sono quattro le modifiche fino ad ora intervenute sul testo della l. n. 87 del 1953, di cui due, peraltro, nelle immediatezze dell'entrata in funzione della Corte costituzionale: l. nn. 265 e 311 del 1958, 20 del 1962, 131 del 2003 (quest'ultima, come noto, dotata di una certa organicità, perché necessaria ad adeguare il testo legislativo alla riforma del Titolo V).

soggettive delle parti – non possa trovare una (quanto meno moderata) applicazione nel giudizio in via principale anche quando sia necessario accogliere il ricorso. Non si tratta di consentire una libera individuazione, ad opera della Corte, del *thema decidendum* che, ai sensi del combinato disposto degli artt. 34 e 23 della l. n. 87 del 1953, è fissato dall'atto introduttivo, quanto di supplire a carenze illogiche e/o manifeste dell'impugnazione che non consentano al Giudice delle leggi di svolgere adeguatamente la propria funzione.

Si pensi all'ipotesi di una impugnazione che, pure correttamente instaurata, renda necessaria una integrazione del parametro evocato laddove la questione sia, nel merito, manifestamente fondata in relazione a disposizioni costituzionali o a fonti interposte non evocate in giudizio ma comunque logicamente connesse ai profili indicati nel ricorso. Sono correzioni e/o integrazioni spesso necessarie per allineare il caso in questione alla pregressa giurisprudenza costituzionale, e che eviterebbero arzigogoli interpretativi suscettibili di minare la coerenza complessiva degli orientamenti della Corte¹⁶².

Anche la rigidità con cui il Giudice delle leggi valuta la corrispondenza tra la delibera che autorizza l'impugnazione e il successivo ricorso redatto dalla difesa tecnica potrebbe essere ripensata. Se l'impugnazione è un potere sollecitatorio a iniziativa politica, che giunge all'esito di un procedimento unitario ancorché scandito da una pluralità di fasi, non ha molto senso richiedere alla delibera collegiale la puntuale indicazione dei parametri costituzionali violati né l'esatta corrispondenza con il successivo atto di instaurazione del giudizio.

L'iniziativa politica del controllo consente un certo margine di flessibilità quanto al parametro evocato, ferma restando l'ovvia necessità di indicare con precisione l'oggetto dell'impugnazione. La politicità della delibera implica una discrezionalità ampia, «che per definizione non si presta a tipizzazioni»¹⁶³, e che non può portare

¹⁶² V. *supra*, cap. IV, par. 2.1.

¹⁶³ Cfr. sent. n. 52 del 2016, in merito alla scelta del Governo di non sedersi al tavolo delle trattative con l'Unaar per stipulare l'intesa ai sensi dell'art. 8 Cost.

a sovrapporre il punto di vista della Corte ai motivi che hanno indotto l'organo politico a sollevare la questione.

In altri termini, e come in parte si è già accennato, la ragione o la causa della delibera «è l'impugnazione di una legge al fine di ottenerne l'annullamento, mentre l'(eventuale) indicazione dei vizi è solo il motivo dell'impugnazione»¹⁶⁴. L'indicazione dei parametri evocati assurge a *causa petendi* solo nel ricorso, consentendo lo svolgimento del giudizio sul piano della legittimità e circoscrivendo le censure entro una prospettiva eminentemente giuridica.

A meno che, dunque, non emerga una espressa volontà dell'organo a limitare l'impugnazione solo ad alcuni parametri, l'inammissibilità del ricorso non coperto dai "parametri" indicati nella delibera implica un indiretto sindacato sulla decisione politica di esercitare una funzione costituzionale appartenente ad un altro organo, scelta tendenzialmente *irréprochable* dalla Corte costituzionale. È un principio di *separazione funzionale* che impedisce al Giudice delle leggi di compiere un pervasivo scrutinio sulla decisione di ricorrere: la dichiarazione di inammissibilità della impugnazione sarebbe inevitabile solo qualora la delibera fosse talmente generica (ad esempio perché priva di oggetto) da impedire alla Corte di esercitare il proprio compito.

Come si è visto¹⁶⁵, non manca, nella stessa giurisprudenza costituzionale, un orientamento che, seppur minoritario, sembra andare in questa direzione, sottolineando come l'onere di allegazione si risolva nella indicazione dell'oggetto normativo ritenuto incostituzionale, lasciando ampio spazio alla discrezionalità tecnica della Avvocatura generale¹⁶⁶.

Deve poi essere radicalmente ripensato l'orientamento che, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, impone al Governo, laddove impugni una legge di una Regione ad autonomia speciale o di una Provincia autonoma, di confrontarsi con lo Statuto speciale di autonomia

¹⁶⁴ C. PADULA, *Requisiti della delibera di impugnazione e requisiti del ricorso*, cit., p. 1094, che scrive appunto (mutuando le categorie civilistiche) di causa (intesa come funzione tipica) della delibera.

¹⁶⁵ *Supra*, cap. IV, par. 2.2.

¹⁶⁶ Cfr. sent. n. 533 del 2002. L'orientamento è stato recentemente ribadito nelle sent. nn. 232 del 2017, 118 del 2017, 39 del 2017.

o, nel caso in cui non ricorrano gli estremi per l'applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, di spiegare le ragioni per le quali il parametro costituzionale garantirebbe una maggiore autonomia della Regione e sarebbe, perciò, applicabile in luogo di quello statutario.

Si tratta di una restrizione dell'accesso al giudizio di costituzionale dovuto a una sovrainterpretazione della clausola di maggior favore: un conto, infatti, è ritenere che, nel merito, nel valutare la complessiva posizione della autonomia speciale, debba tenersi in considerazione la ripartizione di competenze e funzioni prevista dagli Statuti, così evitando una generale diluzione della specialità nel regime ordinario del Titolo V riformato; altro discorso è invece ritenere che dalla posizione sostanziale delle Regioni speciali, in assenza di una esplicita dizione nella Costituzione o negli Statuti, possa trarsi un ulteriore onere processuale a carico del Governo, tanto da ritenere inammissibili i ricorsi sprovvisti, dal punto di vista argomentativo, di un approfondito confronto con l'assetto competenziale disegnato dallo Statuto.

Questa strettoia imposta alle impugnazioni governative contribuisce a disegnare, di fatto, una "speciale" via di accesso alla Corte, perimetrata sulla particolare posizione degli enti regionali di cui all'art. 116, primo comma, Cost., che non solo restringe irragionevolmente la cognizione del Giudice delle leggi ma sottostima altresì alcuni generali principi processuali.

Rischia di venire pregiudicata, in primo luogo, la tassatività dei presupposti di ammissibilità delle impugnazioni, principio che richiede di evitare l'introduzione, in via pretoria, di ulteriori requisiti di accesso al giudizio di costituzionalità; in secondo luogo, lo stesso principio *iura novit curia* subisce una evidente compressione: l'esatto inquadramento del titolo competenziale che giustifica l'esercizio della funzione legislativa non va annoverato tra i presupposti processuali di instaurazione del procedimento ma attiene al merito del giudizio, collocandosi nell'ambito dei poteri giurisdizionali di qualificazione della fattispecie impugnata.

7.2. *Ripensare l'effetto sanante dello ius superveniens sul parametro interposto di origine statale. L'illegittimità sopravvenuta della norma di dettaglio contraria al "nuovo" principio fondamentale*

Dovrebbe poi essere corretto l'atteggiamento della Corte circa l'effetto sanante che viene riconosciuto allo *ius superveniens* sul parametro statale interposto. Si tratta di un'ipotesi che ricorre quando l'originario disallineamento tra norma regionale e fonte interposta viene meno a seguito di una sopravvenuta modifica della normativa statale, con conseguente dichiarazione di non fondatezza (o inammissibilità) della questione prospettata sotto la vigenza del precedente parametro.

Tale orientamento pone in secondo piano l'interesse obiettivo all'integrità dell'ordine costituzionale delle competenze, avallando una sua eccessiva flessibilizzazione. Le Regioni sarebbero incoraggiate a legiferare in deroga in materie costituzionalmente "sensibili" come l'ambiente o la tutela paesistica – ove la legge dello Stato è chiamata a fissare livelli di tutela inderogabili e il punto di equilibrio tra interessi contrastanti – confidando nella successiva "sanatoria" statale. In fondo, è la stessa diversa posizione sostanziale di Stato e Regioni, come definita dalla stessa giurisprudenza costituzionale, a richiedere una dichiarazione di illegittimità costituzionale ove vi sia un'antinomia, anche solo temporanea, tra la norma interposta statale e il precetto regionale.

Questa sorta di sanatoria del vizio di legittimità costituzionale sembra implicare la cedevolezza della ripartizione costituzionale di competenze, come se la successiva modifica del parametro possa legittimare, *pro praeterito*, un concorso libero tra fonti su un determinato oggetto. Lo scollamento, anche temporaneo, dalle norme costituzionali non può non portare all'illegittimità costituzionale della legge regionale fino a che il vizio non sia oggettivamente venuto meno a seguito del mutamento del parametro. Non può sostenersi, come invece non ha mancato di ritenere la Corte costituzionale¹⁶⁷, che tale assunto non valga per le materie di competenza concorrente. In primo luogo, perché, anche in tali ambiti, vige pur sempre un ordine di competenze *stabilito dalla Costituzione*, che non può essere reso flessibile da modifiche che rendono "mobili" i principi fundamenta-

¹⁶⁷ Cfr. *supra*, cap. IV, par. 3.

li; in seconda battuta, nelle competenze concorrenti, tra fonte statale e quella regionale vi è un rapporto di gerarchia sostanziale: la superiorità gerarchica del principio fondamentale, riflesso degli interessi unitari che questo è chiamato a servire, non può non vincolare, *per tutto il tempo della sua vigenza*, la legge regionale.

Si tratta di una gerarchia che opera sul piano materiale degli interessi serviti piuttosto che sul piano della *forma* o del procedimento che porta alla adozione della legge statale; per dirla con la celebre espressione di Vezio Crisafulli, il rapporto tra normativa di dettaglio e principi fondamentali pone una gerarchia di «contenuti»¹⁶⁸ che implica il necessario rispetto dei secondi da parte della prima.

Nell'ipotesi, speculare a quella appena esaminata, di un sopravvenuto contrasto tra disposizione regionale di dettaglio e principio fondamentale a causa di una successiva modifica di questo, la superiorità gerarchica del principio fondamentale richiede una pronuncia di illegittimità sopravvenuta della norma di dettaglio, che rilevi il vizio di invalidità venutosi a determinare dal momento dell'entrata in vigore del nuovo principio fondamentale.

Come si è visto¹⁶⁹, nei pochi casi in cui la Corte, anche incidentalmente, si è trovata ad affrontare tale problema, ha ritenuto in via generale applicabile il meccanismo previsto dall'art. 10 della legge "Scelba", che prevede l'abrogazione della previgente norma di dettaglio. Peraltro, l'applicazione del criterio cronologico dovrebbe condurre alla inammissibilità del ricorso per carenza di oggetto, nel caso in cui il novellato principio fondamentale sia già vigente al momento della prospettazione dell'impugnazione, oppure alla cessazione della materia del contendere, nell'ipotesi di uno *ius superveniens* alla instaurazione del giudizio.

Simili esiti, tuttavia, non convincono del tutto. Il meccanismo descritto dalla legge "Scelba" presupponeva infatti l'individuazione, *ex ante* ad opera del medesimo legislatore nazionale, delle leggi cornice recanti principi fondamentali, in coerenza con quanto disponeva l'art. 9 della legge n. 62 del 1953; tale norma è stata però sostituita dall'art. 17 della legge n. 281 del 1970, che ha consentito alle Regioni di trarre i principi fondamentali nelle materie di competenze concorrente non

¹⁶⁸ V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., p. 286.

¹⁶⁹ *Supra*, cap. V, par. 8.2.

solo dalle leggi «che espressamente li stabiliscono per le singole materie» ma anche per come «si desumono dalle leggi vigenti».

Come dimostra la prassi giurisprudenziale, anche successiva al Titolo V, di fronte alla riluttanza del Parlamento a individuare le leggi cornice entro cui collocare la disciplina di dettaglio regionale¹⁷⁰, il compito di rintracciare i principi fondamentali è stata assunto, *ex post*, anche dalla Corte costituzionale, secondo una valutazione strettamente collegata alla dimensione degli interessi serviti dal legislatore nazionale. In tal senso, il criterio cronologico, in astratto utilizzabile anche tra fonti gerarchicamente disallineate¹⁷¹, rischia di avallare una surrettizia equiparazione di disposizioni che ricoprono una distinta posizione, lasciando al giudice comune non solo il compito di rileva-

¹⁷⁰ Non ha incontrato maggiore fortuna la previsione contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, che ha abilitato il Governo, in attesa delle leggi cornice approvate dal Parlamento, ad adottare decreti legislativi «meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione». Dalla lettera di questa disposizione e da una lettura logico-sistematica della Carta costituzionale parte della dottrina (G. SERGES, *Riassetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 112 e ss.) ha desunto una necessaria riserva di legge formale per la codificazione dei principi fondamentali "innovativi". La Corte costituzionale sembra però sostanzialmente ferma all'affermazione, contenuta nella sent. n. 359 del 1993, secondo cui «non possono sussistere dubbi in ordine alla possibilità che i "principi fondamentali" di cui all'art. 117 della Costituzione possano essere enunciati anche in una legge delegata, stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione».

¹⁷¹ È questo, in fondo, l'assunto fatto proprio dalla Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 1956 quando, nell'affermare la propria giurisdizione sulle norme del precedente ordinamento, e sconfessando la tesi della carenza di precettività delle norme programmatiche della Costituzione, il Giudice delle leggi non ha escluso che la normativa pregressa potesse essere abrogata dalle nuove disposizioni costituzionali (laddove, beninteso, vi fosse una puntuale antinomia): «non occorre [...] fermarsi ad esaminare se e in quali casi, per le leggi anteriori, il contrasto con norme della Costituzione sopravvenuta possa configurare un problema di abrogazione da risolvere alla stregua dei principi generali fermati nell'art. 15 delle Disp. prel. al Cod. civ. I due istituti giuridici dell'abrogazione e della illegittimità costituzionale delle leggi non sono identici fra loro, si muovono su piani diversi, con effetti diversi e con competenze diverse. Il campo dell'abrogazione inoltre è più ristretto, in confronto di quello della illegittimità costituzionale, e i requisiti richiesti perché si abbia abrogazione per incompatibilità secondo i principi generali sono assai più limitati di quelli che possano consentire la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge».

re l'antinomia, ma anche il potere di qualificare – in concorso con il Parlamento e con il Giudice delle leggi – il rango della norma statale, eventualmente da annoverare tra i principi fondamentali della materia. L'abrogazione tacita della disposizione di dettaglio pone problemi, anzitutto, in termini di certezza del diritto, posto che ciascun giudice, in assenza di una esplicita dizione legislativa o di un precedente della Corte costituzionale che funga da ausilio, potrebbe fare da sé, dando prevalenza ora alla norma statale ora a quella regionale a seconda delle peculiarità del caso concreto. In secondo luogo, nonostante la conformazione costituzionale della competenza concorrente non sia mutata a seguito della riforma del Titolo V, il criterio predisposto dall'art. 10 della legge "Scelba" è forse eccessivamente penalizzante per la Regione, la cui posizione di autonomia è stata senz'altra rinvigorita dalla revisione del 2001: ciascun giudice della Repubblica, operante sul territorio regionale, potrebbe infatti optare per l'applicazione della normativa dello Stato a svantaggio della disciplina regionale.

Inoltre, se il rapporto tra principio fondamentale/ normativa di dettaglio va impostato nei termini di un rapporto di competenza "governato" da una gerarchia materiale tra fonti, e se la certezza delle relazioni territoriali rappresenta uno degli obiettivi che il Giudice delle leggi deve perseguire nell'esercizio della sua funzione di garanzia, appare preferibile risolvere il contrasto sopravvenuto attraverso una dichiarazione di illegittimità costituzionale che abbia effetto dal momento della intervenuta modifica del principio fondamentale¹⁷².

7.3. L'allargamento (moderato) del contraddittorio e i possibili correttivi alla disponibilità del giudizio

La configurazione del giudizio in via principale come procedimento di controllo dovrebbe indurre ad individuare dei correttivi alla disponibilità del giudizio, sia in "entrata", cioè a fronte della sua

¹⁷² Nella direzione dell'invalidità sopravvenuta va, da ultimo, la sent. n. 70 del 2020, che ha rilevato l'antinomia tra una norma di dettaglio regionale sul cd. "piano Casa" e la intervenuta modifica del TUE, che ha fortemente condizionato la possibilità di interventi di demolizione e ricostruzione edilizia. La disposizione regionale è stata dichiarata illegittima «a partire dalla entrata in vigore della novella legislativa statale».

mancata attivazione, sia in “uscita”, quando circostanze esterne inducono la Corte a pronunciare una dichiarazione di estinzione o di cessazione della materia del contendere.

Quanto al primo profilo, fermo restando quanto già argomentato per ciò che concerne il ruolo collaterale giocato dall'accesso in via incidentale, è possibile ipotizzare alcuni rimedi applicabili *pro futuro*.

Si è già fatto cenno al rifiuto, implicitamente desumibile dalla giurisprudenza costituzionale, a dichiarare l'illegittimità consequenziale di norme analoghe o identiche a quelle dichiarate illegittime, ma appartenenti ad altri ordinamenti regionali e non tempestivamente impugnate dal Governo. Tale prudente atteggiamento è stato oggetto di critiche in dottrina: è stato ribadito, infatti, che «la tutela dei diversi contenuti della legalità costituzionale non tollera restrizioni (e conseguenti discriminazioni) determinate dalle mere articolazioni territoriali del potere pubblico»¹⁷³. In questi casi, una deroga al principio della domanda sarebbe giustificabile in base alla *ratio* generale che, nel giudizio in via diretta, presiede all'illegittimità consequenziale (la quale, come si è visto, svolge la funzione di supplire alla mancata funzione di controllo esercitata dal Governo)¹⁷⁴ o, quanto meno, in tutti i quei casi in cui la norma di altra Regione sia manifestamente incostituzionale per violazione dei «valori fondanti per l'ordinamento»¹⁷⁵.

Simile innovazione, che avrebbe senz'altro una portata dirompente, dovrebbe essere subordinata al rispetto di una serie di condizioni.

In primo luogo, andrebbe espressamente prevista dalla legge, attraverso una modifica dell'art. 27 della l. n. 87 del 1953, o quanto meno delle n.i., e non lasciata a valutazioni occasionali mosse dal caso concreto. Anzi, proprio l'evidente deroga al contraddittorio, e il possibile pregiudizio del diritto di difesa che subirebbe la Regione interessata, la quale si vedrebbe annullare una propria disposizione senza avere la possibilità di prendere parte al relativo giudizio¹⁷⁶, dovrebbe indurre a

¹⁷³ Così A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale*, cit., p. 267.

¹⁷⁴ In questi termini v. V. ONIDA, *Intervento*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. 272. Da ultimo, A. LOLLO, *Sulla natura*, cit., pp. 675 e ss.

¹⁷⁵ Così C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale*, cit., p. 728, che esclude, per non comprimere eccessivamente l'autonomia regionale, l'operatività dell'art. 27, l. n. 87 del 1953, rispetto ad analoghe disposizioni di altre Regioni per vizi di competenza.

¹⁷⁶ In questi termini già M. CARLI, *Problemi e riflessioni sulla giurisprudenza della Corte in materia regionale*, in *La giustizia costituzionale a una svolta*, cit., p. 58.

disciplinare l'intervento *ad opponendum* dell'ente regionale¹⁷⁷, così da superare il costante rifiuto, opposto dalla Corte costituzionale, ad allargare la partecipazione al giudizio in via principale a soggetti diversi dai titolari delle competenze legislative di cui si controverte¹⁷⁸.

Le finalità cui è proteso detto giudizio impediscono un allargamento indiscriminato del contraddittorio, non solo a favore di soggetti privati, ma anche nei confronti di enti territoriali distinti dai soggetti costituitisi in giudizio. Sembrano muoversi in questa direzione anche le recenti modifiche alle n.i., che consentono un allargamento del contraddittorio espressamente limitato al solo giudizio in via incidentale¹⁷⁹, salva la possibilità, riservata alle «formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità», di presentare alla Corte costituzionale «un'opinione scritta»¹⁸⁰. Questa innovazione, di cui andrà valutata la portata alla luce della prassi, non necessariamente contraddice la configurazione in senso oggettivo del giudizio in via principale, posto che tali soggetti non esprimono «un interesse specifico rispetto alla questione di costituzionalità e [...] sono ammessi a partecipare al processo costituzionale senza assumere la qualità di parti»¹⁸¹. In effetti, il rinnovato art. 4-ter non riconosce agli *amici curiae* un diritto di intervento in giudizio ma anzi subordina l'ammissi-

¹⁷⁷ In tal senso v. anche C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria*, cit., p. 68.

¹⁷⁸ *Ex plurimis*, sent. n. 140 del 2018.

¹⁷⁹ Il comma 7 dell'art. 4 delle n.i., inserito con delibera non giurisdizionale dalla Corte dell'8 gennaio 2020, ha positivizzato quanto emerso dalla prassi, consentendo l'intervento, nel giudizio in via incidentale, dei «titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio».

¹⁸⁰ Cfr. art. 4-ter, espressamente richiamato, per i giudizi in via principale, dall'art. 23 delle n.i. Tale disposizione rinvia anche al nuovo art. 14-bis, il quale, per ciò che concerne l'acquisizione dei mezzi di prova, dispone che la Corte, ove ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline, possa udire «esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite». Le parti del giudizio, previa «autorizzazione del Presidente, [...] possono formulare domande agli esperti». Su tale innovazione, che peraltro va incontro a una serie di critiche, in termini di trasparenza e controllabilità diffusa delle opinioni rese, v. A. IANNUZZI, *la camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2020, pp. 17 e ss.

¹⁸¹ Così, T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2019, p. 374.

bilità delle eventuali memorie alla valutazione del Giudice delle leggi, il quale, con «decreto del Presidente, sentito il giudice relatore», valuta l'opportunità della partecipazione, autorizzando le sole opinioni «che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità»¹⁸².

Simile innovazione potrebbe comportare una apertura del giudizio in via principale: il riferimento ai “soggetti istituzionali” potrebbe infatti consentire una partecipazione delle Regioni a qualsiasi titolo interessate al giudizio o degli enti locali, possibilità che, per questi ultimi, potrebbe aversi soprattutto in relazione ai ricorsi regionali promossi per tutelare le loro attribuzioni. Inoltre, non può escludersi che il varco aperto dall'art. 4-ter possa portare a Corte altri soggetti del pluralismo territoriale, come la Conferenza delle Regioni o i Consigli delle autonomie locali operanti nei diversi territori regionali.

Quanto alla disponibilità in “uscita”, le dichiarazioni di estinzione rischiano di intaccare la funzione del Giudice delle leggi; la Corte, infatti, nel limitarsi ad accertare l'intervenuta accettazione della controparte o la sua mancata costituzione, assume le sembianze di un «notaio», «il quale registra *ex post* l'esito della trattazione», prendendo atto dei comportamenti processuali delle parti senza alcun margine di intervento a tutela dell'integrità costituzionale dell'ordinamento¹⁸³.

Per evitare questa deriva, è stato suggerito che il Giudice delle

¹⁸² Cfr., art. 4-ter, comma 3, n.i. Simile apertura procedimentale sembra collocarsi nel solco della continuità rispetto a quanto riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale relativa al giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, procedimento dalla marcata vocazione oggettiva (per tutti, A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 217 e ss.). In questo giudizio, infatti, possono essere ammessi «gli scritti presentati da soggetti [...] interessati alla decisione sull'ammissibilità delle richieste referendarie, come contributi contenenti argomentazioni ulteriori rispetto a quelle altrimenti a disposizione della Corte [...]. Tale ammissione [...] non si traduce in un diritto di questi soggetti di partecipare al procedimento [...], ma comporta solo la facoltà della Corte, ove lo ritenga opportuno, di consentire brevi integrazioni orali» degli scritti provenienti dai presentatori del referendum e dal Governo, ammessi dal terzo comma dell'art. 33 della l. n. 352 del 1970 (sent. n. 10 del 2020, ma la giurisprudenza è costante).

¹⁸³ Così v. B. RANDAZZO, *La manutenzione del giudizio in via principale*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCSECCI (a cura di), *La manutenzione della giustizia costituzionale: il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 179.

leggi si doti di «filtri di ammissibilità alla rinuncia», che consentano di attenuare il principio dispositivo a favore dell'interesse oggettivo alla pronuncia sul merito¹⁸⁴, introducendo (magari per via delle n.i.) termini perentori decorsi i quali le parti versino nell'impossibilità di rinunciare¹⁸⁵. In tal modo si eviterebbe che la rinuncia, intervenendo a ridosso dell'udienza di discussione, realizzi un dispendio di tempi ed energie capace di pregiudicare l'organizzazione dei lavori e il corretto svolgimento delle funzioni¹⁸⁶.

Deve poi ribadirsi come la Corte possa impedire, anche in assenza di una modifica delle n. i., che la rinuncia porti alla prematura conclusione del procedimento tutte le volte in cui sia necessario evitare una lesione delle istanze unitarie. È questo, di fatto, ciò che è avvenuto nel caso – per la verità più unico che raro – in cui, nonostante la rinuncia e a fronte della mancata accettazione della controparte, la Corte ha deciso di entrare nel merito della questione dichiarando incostituzionale la disciplina censurata¹⁸⁷. In senso analogo, in caso di dubbio sull'estensione della rinuncia rispetto alla primigenia volontà di impugnazione, la Corte costituzionale dovrebbe scegliere di mantenere radicato presso di sé il giudizio, risolvendo nel merito le questioni prospettate *ab origine* dall'impugnazione e non espressamente menzionate nell'atto di rinuncia¹⁸⁸.

¹⁸⁴ In tal senso, E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, cit., p. 112.

¹⁸⁵ Così, B. RANDAZZO, *La manutenzione*, cit., p. 189. In questa direzione si muove, ad esempio, l'esperienza tedesca dei conflitti di competenza tra *Bund* e *Länder*, giudizio tra parti che si distingue dall'*abstrakte normenkontrolle* (che invece non conosce l'istituto della rinuncia al ricorso). Le parti perdono il potere dispositivo, e quindi di rinuncia, a seguito dell'esposizione orale innanzi al Tribunale costituzionale. Riferimenti in E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit., pp. 41-42.

¹⁸⁶ V. sul punto le osservazioni della Presidente M. CARTABIA, *Relazione*, cit., p. 7 e del Presidente GROSSI, *Relazione*, cit., p. 10.

¹⁸⁷ Cfr. sent. n. 325 del 2011, citata *supra*, cap. III, par. 4.1.

¹⁸⁸ Scelta diversa ha invece compiuto la Corte costituzionale nella sent. n. 68 del 2018. In tale vicenda, a seguito della modifica regionale di una serie di disposizioni precedentemente impuginate, il Consiglio dei ministri deliberava la rinuncia parziale, indicando altresì le disposizioni su cui riteneva di mantenere l'impugnazione. Alcune disposizioni originariamente censurate non risultavano annoverate tra queste ultime, né erano indicate nella rinuncia notificata dall'Avvocatura generale. In tal senso, a fronte della difformità tra l'atto della difesa tecnica e la precedente delibera consiliare, il Giudice delle leggi ha dato prevalenza a quest'ultima, in quanto *contrarius actus* della delibera, atto per sua natura politico. In senso critico rispetto a questa decisione A. LOLLO, *Aspetti problematici in tema di giudizio in via*

Più in generale, i requisiti che preludono alla cessazione della materia del contendere dovrebbero essere sottoposti ad attenta valutazione, per evitare che si creino *vulnera* all'unità e all'integrità dell'ordinamento giuridico. Si pensi, ad esempio, al requisito della satisfattività della modifica, che andrebbe inteso in senso oggettivo come obiettivo superamento dell'asserito profilo di incostituzionalità grazie alle modifiche normative sopravvenute; oppure alla mancata applicazione *medio tempore* della norma impugnata, che dovrebbe essere puntualmente dimostrata *per tabulas* dal soggetto interessato alla cessazione del contendere. Non si tratterebbe di fornire una prova negativa o *diabolica*, ma, più semplicemente, di allegare elementi probatori (come, ad esempio, attestazioni dei dirigenti degli uffici amministrativi preposti all'attuazione della legge) che portino ad una ragionevole certezza circa il difetto di applicazione della norma censurata.

7.4. *Ripensare le tecniche decisorie. Manipolative sulla legge statale e interpretative della legge regionale: maneggiare con cura. La possibile limitazione degli effetti retroattivi delle pronunce caducatorie di leggi statali*

Anche le tecniche decisorie andrebbero in parte ripensate. In primo luogo, deve essere attentamente valutata l'adozione di pronunce manipolative sulla legge statale: posto che quest'ultima è chiamata a dare forma giuridica a interessi unitari, la Corte costituzionale dovrebbe evitare di plasmare la disposizione censurata ad immagine e somiglianza delle richieste avanzate dalle Regioni ricorrenti. Le manipolative adottate sulla legge nazionale non sono altro che la formalizzazione, nel testo normativo interpolato, delle pretese regionali, che spingono verso decisioni "sartoriali" in vista di una composizione arbitrare delle controversie. In un sindacato strutturalmente astratto, avente ad oggetto un confronto tra la Costituzio-

principale in una recente decisione della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 68/2018, in Le Regioni, 2018, p. 730, secondo il quale, attesa la politicità dei due atti, la nuova manifestazione di volontà non ha «forza politica superiore alla precedente», non potendo a questa sostituirsi. In verità, sotto tale profilo, il ragionamento della Corte non è criticabile, posto che, di fronte a manifestazioni di volontà politica eguali e contrarie, non può non prevalere la più recente.

ne e le norme legislative *a prescindere* da una loro concreta applicazione, gli interventi additivi sollecitati dalle Regioni non sono orientati a colmare una lacuna normativa in senso stretto, cioè a domandare l'inclusione di un caso non regolato entro lo spettro applicativo di una norma posta¹⁸⁹, ma a correggere l'inadeguatezza dell'ordinamento secondo la prospettiva particolare e settoriale degli enti regionali, che puntano a riempire una mancanza o uno spazio vuoto di natura politico-istituzionale¹⁹⁰. Nel sindacato in via diretta, la manipolazione interviene all'esito di un raffronto astratto tra le norme a fattispecie aperta della Costituzione e le disposizioni della legge dello Stato; non vi è la pressione di un "caso" (*rectius*: di una classe di casi) non contemplato (o irragionevolmente disciplinato) ma incluso, almeno *in nuce*, nella *ratio legis* o, quanto meno, nei principi generali dell'ordinamento. La dottrina delle rime obbligate in fondo postula la rimozione di un ostacolo testuale che impedisce l'espansione di una norma già presente nella trama dell'ordinamento¹⁹¹.

Come si è già evidenziato¹⁹², nel giudizio in via principale l'intervento manipolativo è tratto direttamente dalle norme costituzionali (di regola, da quelle che sovrintendono alla ripartizione di competenza) in base a una *certa pre-comprensione* delle relazioni Stato-Regioni, senza che via sia una soluzione *costituzionalmente obbligata* che porti ad un univoco automatismo additivo.

Vi è il rischio che la manipolazione non sia un prodotto della *ragione giuridica* ma sia manifestazione di mera *volontà politica*. Non

¹⁸⁹ In tal senso v. N. BOBBIO, *Lacune del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, vol IX, Torino, UTET, 1963, pp. 421-422: «nel caso di un comportamento non espressamente previsto, l'interprete si trova di fronte non ad una sola soluzione [...], ma a due soluzioni alternative, ovvero alla possibilità di regolarlo in modo identico a un caso regolato [...] o in modo opposto. Ma questa situazione di incertezza, in cui si viene a trovare l'interprete, è proprio ciò che i giuristi e i giudici chiamano di solito "lacuna". In questo senso "lacuna" significa non già mancanza di una norma purchessia, ma di una *norma certa*, ovvero possibilità aperta di risolvere un caso in un modo [...] o nel modo opposto»

¹⁹⁰ Ancora N. BOBBIO, *ivi*, p. 422: «oltre al significato di "mancanza di una norma certa", il termine "lacuna", nel linguaggio giuridico, ha anche il significato di "mancanza di una norma adeguata" (opportuna o soddisfacente o giusta). [...] Queste lacune possono dirsi "politiche" o "ideologiche", e rappresentano non una insufficienza ma una imperfezione dell'ordinamento giuridico».

¹⁹¹ Cfr. *supra*, cap. II, par. 4.

¹⁹² Cap. II, par. 4.

è un caso che, proprio nel sindacato sulla legge statale, trovano particolare fortuna le sentenze additive di principio, che lasciano comunque al legislatore un'ampia gamma di scelte discrezionali tutte egualmente compatibili con la Costituzione¹⁹³.

In tal senso, e con riguardo alle manipolative di "cooperazione", e alla luce di quanto sostenuto poc'anzi¹⁹⁴, laddove non sia possibile evitare una dichiarazione di incostituzionalità della legge nazionale per violazione del principio cooperativo, l'eventuale accoglimento dovrebbe al più tradursi nell'enunciazione di un principio, lasciando allo Stato la scelta delle forme e dei tempi del coinvolgimento delle Regioni, fermo restando, nel caso in cui il primo rimanga assolutamente inerte, l'azione regionale in "ottemperanza" in sede di conflitto intersoggettivo.

A prescindere dalle manipolazioni di "cooperazione", nel giudizio in via principale, ove manca una concreta controversia giurisdizionale, le additive di principio pongono però una serie di problemi, legati alla certezza dell'azione amministrativa e all'equilibrio tra poteri. In assenza o nelle more di un intervento del legislatore, chiamato a specificare il principio enunciato dal Giudice delle leggi, è l'amministrazione a trovarsi di fronte a una scelta "tragica": paralizzare la propria azione, *come se* il principio non fosse mai stato enunciato, o, in alternativa, agire individuando le modalità più opportune per ottemperare alla pronuncia della Corte. È evidente che, in simile circostanza, l'amministrazione si muoverebbe con un plusvalore di politicità, concorrendo a delineare i fini e l'ordine delle priorità da perseguire. Quest'ultima ipotesi si porrebbe perciò in contrasto con il principio di legalità sostanziale (che vuole la previa attribuzione

¹⁹³ Considerazione che, forse, potrebbe portare a ritenere superfluo il ricorso a tale tecnica, posto che, almeno nel giudizio sulla legge statale, le medesime esigenze potrebbero essere perseguite con una sentenza interpretativa (o, forse meglio, monitoria) di rigetto, risparmiando la legge da una dichiarazione di incostituzionalità. Cfr. sul punto V. MARCENÒ, *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tecniche?*, cit., pp. 11124-1125. Ad avviso dell'A., mentre nel giudizio in via incidentale «la disposizione, pur dichiarata incostituzionale, rimane nell'ordinamento ma integrata da un orientamento di principio, alla stregua del quale i giudici comuni sono chiamati a individuare la regola del caso concreto, in attesa di un intervento puntuale ad opera dal legislatore», nel giudizio in via principale l'additiva di principio è dotata di una minor forza precettiva, non essendovi un giudice chiamato a dare coerente applicazione al principio.

¹⁹⁴ Cfr. *supra*.

e disciplina del potere amministrativo ad opera della legge¹⁹⁵) e con la riserva di legge disposta dall'art. 97 Cost. La pubblica amministrazione sarebbe infatti abilitata a trarre dal principio enunciato dal Giudice delle leggi criteri orientativi della propria azione e la pronuncia della Corte costituzionale si sostituirebbe alla legge del Parlamento, con ulteriore sovrapposizione dei ruoli e possibile deviazione dalla funzione di garanzia della Costituzione.

Le prassi decisorie del giudizio in via principale dovrebbero quindi distanziarsi dalle tecniche adottate nel sindacato in via incidentale, ove, seppure indirettamente, vengono in rilievo le situazioni soggettive delle parti del processo principale. Ammesso (e non concesso) che un certo, disinvolto utilizzo delle sentenze manipolative non sia sintomo dello sconfinamento politico del Giudice delle leggi¹⁹⁶, è la forza gravitazionale dei diritti fondamentali a giustificare, nell'ambito di tale procedimento, manipolazioni che operano anche in assenza della "rime obbligate"¹⁹⁷, prescindendo persino, in alcune ipotesi, dal verso indicato nel *petitum* dal giudice rimettente¹⁹⁸.

Un discorso in parte differente potrebbe essere fatto per il giudizio sulla legge della Regione, almeno laddove la manipolazione

¹⁹⁵ Per tale declinazione del principio di legalità rispetto all'azione amministrativa, emblematiche la sent. n. 115 del 2011 sulle ordinanze sindacali in materia di sicurezza urbana e la sent. n. 49 del 2015 sui poteri di controllo sulla SCIA edilizia.

¹⁹⁶ Come ritiene, ad esempio, A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., pp. 264 e ss.

¹⁹⁷ Cfr. *infra*.

¹⁹⁸ Ad esempio, nella sent. n. 222 del 2018, di fronte alla richiesta della Cassazione di demolire la natura fissa della pena accessoria per il reato di bancarotta fraudolenta, con conseguente suo automatico ancoraggio alla pena principale, la Corte costituzionale si allontana dal *petitum*, dichiarando illegittima la disposizione nella parte in cui non consentiva al giudice una commisurazione "libera" della pena accessoria sino a un massimo edittale (che nella versione normativa precedente all'intervento del Giudice delle leggi coincideva con la durata della pena fissa). In senso simile v. anche la sent. n. 236 del 2016 (dichiarazione di illegittimità del trattamento sanzionatorio del reato di alterazione di stato del neonato) e la sent. n. 40 del 2019 (illegittimità del trattamento edittale minimo connesse allo spaccio di droghe pesanti). Altra additiva formalmente pronunciata sull'oggetto normativo censurato, ma che in realtà lambisce la normativa sul testamento biologico oltrepassando il *petitum* è la sent. n. 242 del 2019 sull'art. 580 c.p. che ha chiuso il c.d. Caso Cappato, sentenza successiva alla ordinanza di incostituzionalità «prospettata» n. 207 del 2018 (secondo la definizione datane dal Presidente della Corte costituzionale Giorgio Lattanzi, *Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi, Riunione straordinaria del 21 marzo 2019*, p. 12).

rappresenti l'*extrema ratio* di salvaguardia dell'autonomia regionale, evitando una caducazione secca della previsione censurata.

Ferma la finalità oggettiva del giudizio in via principale, e data la necessità di garantire il contenuto essenziale dell'autonomia, in queste ipotesi la Corte potrebbe anche distanziarsi dall'eventuale *petitum* evidenziato nel ricorso, attenuando il rispetto del principio chiesto-pronunciato.

Simile cesellatura non peccherebbe necessariamente di eccessiva creatività: non raramente, infatti, nel giudizio sulla legge regionale la "rima obbligata" può trarsi dalla cornice giuridica nazionale. Soprattutto quando la legge statale integra il parametro interposto della legge regionale, quest'ultima può essere corretta ricorrendo ad una norma di diritto positivo senza necessità di rinvenire l'addizione normativa in astratti ed impliciti principi normativi, la cui definizione contenutistica spesso tradisce le rappresentazioni soggettivistiche del Giudice costituzionale.

Inoltre, assecondando una tendenza che sta emergendo nella giurisprudenza costituzionale¹⁹⁹, il Giudice delle leggi dovrebbe evitare di ricorrere a sentenze interpretative di rigetto sulla legge regionale preferendo, per ragioni di certezza, una caducazione delle norme censurate.

Nel sindacato in via diretta, allorché la Corte si trovi ad adottare simili tecniche decisorie, si pone il problema di individuare, in assenza una specifica controversia da cui promana la questione, i destinatari istituzionali della interpretazione offerta dalla decisione.

È verosimile ritenere che, prima ancora che nella giurisdizione, tali soggetti siano da rinvenire negli organi e negli uffici dell'amministrazione regionale, chiamati a desumere, dalla pronuncia della Corte, un criterio per orientare la propria azione.

Rimane però dubbio il grado di efficacia della decisione, dovendosi probabilmente ritenere che la decisione abbia una portata eminentemente persuasiva, come autorevole precedente, nei confronti delle amministrazioni di Regioni non coinvolte nel giudizio, posto che, in simili ipotesi, un vincolo giuridico sarebbe da escludere per l'evidente alterità dell'atto, non oggetto di formale contestazione.

Resta incerta anche la portata precettiva nei confronti dei giudici che si trovano ad applicare la legge della Regione. Rispetto a tali soggetti, la soluzione sembra collocarsi, sulla scorta di quanto

¹⁹⁹ Cfr. *supra*, par. V, par. 5.1.

sostenuto dalla dottrina con riferimento alle interpretative pronunciate all'esito dell'incidentale²⁰⁰, entro l'alternativa del vincolo positivo, nel senso di ritenere i giudici comuni rigidamente vincolati alla norma estrapolata dalla Corte costituzionale, o del limite negativo, nel senso che il giudice può attribuire alla disposizione qualsiasi significato non ritenuto costituzionalmente incompatibile dalla Corte costituzionale. Quest'ultima tesi, in effetti, dovrebbe prevalere in virtù dell'art. 101, secondo comma, Cost. e del principio di separazione dei poteri ad esso sotteso, che richiedono di salvaguardare il potere interpretativo della legge (anche regionale) di cui gode la giurisdizione.

La norma desunta, per via interpretativa, dalla Corte dovrebbe invece ritenersi immediatamente precettiva nei confronti dell'amministrazione della Regione che ha prodotto la disposizione censurata, a meno di non ritenere la decisione della Corte *inutiliter data*, oltre che per la differente posizione ordinamentale ricoperta dall'apparato amministrativo regionale rispetto alla giurisdizione.

Restano però incerte le modalità attraverso le quali far valere la mancata conformazione dell'amministrazione regionale. Eliminata la figura del commissario di Governo ed abrogato il corrispondente controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali di cui al previgente art. 125 Cost., l'unico strumento potrebbe essere, nel caso in cui la Regione adotti un atto esecutivo contrario all'interpretazione offerta dalla Corte, la via del confitto intersoggettivo promosso dallo Stato, secondo una sequenza tipicamente innescata dal

²⁰⁰ Come noto, a partire dalle tesi di V. CRISAFULLI, *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, cit., pp. 929 e ss., Id., *Ancora delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 91, e ss., la decisione interpretativa di rigetto emessa dalla Corte costituzionale si configura quale vincolo positivo nei confronti del giudice *a quo*, e, nei confronti degli altri giudici, come decisione a precettività dimidiata, nel senso che la generalità delle autorità giurisdizionali sarebbe tenuta comunque a sollevare q.l.c. davanti alla Corte costituzionale laddove non condividesse l'interpretazione del Giudice delle leggi. Per la tesi, invece, del vincolo negativo nei confronti del giudice principale e dell'efficacia meramente persuasiva nei confronti degli altri giudici, v. la nota redazionale di C. ESPOSITO, in *Giur. Cost.*, 1956, p. 75, Id., *Autorità delle decisioni di rigetto della Corte nei giudizi a quo*, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 1216 e ss. più recentemente ripresa da G. SILVESTRI, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, UTET, Torino, 1994, pp. 157 e ss., R. ROMBOLI, *Qualcosa di nuovo... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in *Studi in memoria di Giuseppe Florida*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 701 e ss.

giudizio in via principale²⁰¹ e che riproduce, nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni, il meccanismo della doppia pronuncia conosciuto nel giudizio in via incidentale. In tale ambito, a seguito di un primo rigetto, la Corte può successivamente intervenire con un accoglimento (anche interpretativo), qualora la questione le venga nuovamente prospettata a seguito della mancata ottemperanza alla prima pronuncia ad opera della giurisdizione o degli apparati burocratici.

Ciò nonostante, la sequenza procedimentale, innescata dalla interpretazione offerta all'esito del giudizio in via principale, non garantisce risultati analoghi a quelli che, in virtù dell'accesso diffuso, è suscettibile di assicurare la pronuncia della Corte nell'ambito del sindacato in via incidentale. Permarrebbero infatti alcune difficoltà pratiche, dovute sia all'individuazione degli atti consequenziali viziati, sia, più in generale, alle modalità di controllo sulle prassi amministrative seguite dalla Regione.

In tal senso, se, come si è tentato di argomentare, la finalità di garantire l'unità della Repubblica richiede di tutelare la certezza delle relazioni territoriali attraverso la posizione di un principio di ordine, almeno laddove sia dubbio o particolarmente arduo addivenire a una interpretazione costituzionalmente conforme della disposizione regionale impugnata, il Giudice delle leggi dovrebbe optare per un accoglimento della questione promossa dallo Stato.

Discorso diverso vale invece per l'impugnazione della legge statale, e non solo perché, in tali occasioni, proprio in virtù del meccanismo della doppia pronuncia, le Regioni si sono mostrate attente custodi dell'interpretazione offerta dal Giudice delle leggi. Quando ad essere censurata è la legge statale, l'operazione di delimitazione normativa, condotta per via interpretativa, può consentire alla Corte di evitare una pronuncia demolitoria che, in settori costituzionalmente sensibili (si pensi – ma non solo – al coordinamento della finanza pubblica e alle regole di contabilità pubblica, ambiti in cui non a caso è particolarmente frequente il ricorso a tale tecnica), causerebbe un vuoto normativo esiziale per il funzionamento delle istituzioni e per l'integrità delle eventuali situazioni soggettive che dipendono dalla disciplina. Inoltre, il ricorso a simile tecnica decisoria, legata a doppio filo alle impugnazioni presentate in via cautelativa²⁰², può

²⁰¹ V. *supra* cap. II par. 5.

²⁰² Cfr. *supra*, cap. II par. 5.

giustificarsi proprio alla luce della necessità di soddisfare un postulato di certezza, chiarendo il significato di norme statali dalla dubbia portata cui il sistema delle autonomie regionali è tenuto ad adeguarsi.

Non vi sarebbero poi particolari controindicazioni a ritenere ammissibile, quanto meno con riferimento all'impugnazione della legge dello Stato, un generale potere di limitazione dell'efficacia retroattiva delle decisioni di incostituzionalità.

Le ragioni che, nel giudizio in via incidentale, postulano l'eccezionalità della deroga all'art. 30, l. n. 87 del 1953, legate al necessario rispetto del meccanismo dell'incidentalità e delle situazioni soggettive che vengono in rilievo nel processo principale, difettano nel giudizio in via diretta²⁰³.

Le istanze unitarie positivizzate dalla legge dello Stato richiedono di salvaguardare esigenze «di ordine e gradualità nella trasformazione del diritto»²⁰⁴, a loro volta corollari della certezza nei rapporti giuridici e, in particolare, nelle relazioni tra livelli di governo. Inoltre, non deve dimenticarsi come la Costituzione affidi alla legge dello Stato il compito, a partire dalle materie trasversali, di garantire e sviluppare diritti e valori fondamentali sull'intero territorio nazionale. È allora evidente che il portato retroattivo della caducazione di norme statali implica un elevato rischio di pregiudicare aspettative individuali connesse alle garanzie o alle prestazioni offerte sull'intero territorio nazionale²⁰⁵.

Tali ragioni dovrebbero rendere meno problematico lo spostamento in avanti del *dies a quo* dell'illegittimità costituzionale. La limitazione degli effetti retroattivi dell'accoglimento, non estranea alla lettera dell'art. 136 Cost., si collocherebbe in continuità con le origini del sindacato di costituzionalità e con l'idea, cara ai Costituenti e alla teorizzazione kelseniana, secondo cui, anzitutto nelle controversie sulle leggi degli enti territoriali, la Corte costituzionale è chiamata ad operare quale legislatore negativo, ad assumere quindi decisioni di annullamento assimilabili, quanto agli effetti temporali, a disposti abrogativi²⁰⁶.

²⁰³ Cfr. A. PUGIOTTO, *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giur. cost.*, 2015, p. 95, G. SERGES, *Il "dominio" degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità*, in *Dir. soc.*, 2016, pp. 619-621.

²⁰⁴ Così F. POLITI, *Gli effetti nel tempo*, cit., p. 292.

²⁰⁵ Cfr. *supra*, cap. V, par. 7 e soprattutto la sentenza, ivi citata, n. 246 del 2019.

²⁰⁶ Cfr. *supra*, cap. I.

RIEPILOGO

I

1. Le ambiguità del giudizio in via principale trovano origine in Costituente.
2. Nel progetto Ambrosini, il ricorso governativo alla Corte costituzionale si inserisce nella fase endoprocedimentale di controllo sulla delibera legislativa regionale, ed è pensato quale contrappeso istituzionale all'autonomia legislativa della Regione. Ambrosini chiarisce che l'«eccesso di competenza» consente allo Stato di impugnare la legge regionale per qualsiasi violazione della Costituzione. Nel disegno costituente, il controllo di legittimità è tenuto nettamente distinto dalla verifica di merito per lesione dell'interesse nazionale di spettanza del Parlamento, cui spettano valutazioni di opportunità. Al Giudice delle leggi, dunque, la garanzia dell'unità giuridica; all'Assemblea la decisione sui contenuti dell'unità politica.
3. Tra i Costituenti serpeggiano plurime perplessità intorno all'introduzione del ricorso regionale avverso la legge statale, a causa della inopportuna parificazione di Stato e Regioni che simile istituto avrebbe comportato. Sono respinti o stralciati emendamenti che vanno in questa direzione.
4. Il ricorso regionale è introdotto dalla legge costituzionale n. 1 del 1948, grazie a un progetto, alternativo a quello del Gover-

no, presentato da Mortati, a nome del comitato di redazione, alla Assemblea costituente in regime di *prorogatio*.

5. Nella Costituzione del 1948, ricorso dello Stato e impugnazione della Regione trovano una diversa collocazione sistematica: il primo (unica modalità di accesso al Giudice delle leggi disciplinata direttamente in Costituzione), di natura preventiva, collocato nell'ambito dei controlli sugli atti regionali; la seconda, successiva alla pubblicazione della legge del Parlamento, prevista dalla legge costituzionale attuativa dell'art. 137 Cost. La differente sistemazione conferma la diversità di *ratio*: il ricorso dello Stato volto a garantire la coerenza dell'ordinamento giuridico complessivo; l'impugnazione della Regione diretta a tutelare le relative competenze.
6. La dottrina successiva all'entrata in vigore della Costituzione ricostruisce il giudizio in via principale secondo due opposte letture.
7. Secondo la tesi soggettivistica, il giudizio in via principale è un regolamento di competenza tra enti politico-territoriali. La scelta di ricorrere alla Corte costituzionale è una decisione politica, libera nella causa e nei fini.
8. Tale inquadramento porta con sé precisi corollari. La finalità del giudizio riposa nella tutela del "diritto soggettivo" alla competenza legislativa; almeno secondo alcune ricostruzioni, l'interesse a ricorrere è il riflesso processuale di tale pretesa sostanziale e integra un necessario presupposto dell'azione; i ricorrenti sono tenuti a precisare rigorosamente il *thema decidendum* e, dunque, l'oggetto, il parametro e i motivi dell'impugnazione; il principio *iura novit curia* va incontro a una applicazione dimidiata, con conseguente impossibilità di estendere la cognizione giurisdizionale a parametri non allegati alla domanda; al Giudice delle leggi spetta la delimitazione, in funzione arbitrale, delle competenze degli enti territoriali; la Corte costituzionale è altresì tenuta al fedele rispetto, in virtù del principio dispositivo, del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.
9. Simili ricostruzioni riecheggiano la *Staatsgerichtsbarkeit* prevista dalla Costituzione di Weimar, cui era stato affidato il compito di risolvere le controversie tra i protagonisti del processo costitutivo di formazione della volontà statutale.

10. A questa lettura si oppone la tesi che configura il sindacato in via principale alla stregua di un procedimento oggettivo di controllo.
11. Secondo tale inquadramento, attraverso il ricorso gli enti territoriali esercitano una funzione costituzionale a garanzia delle autonomie regionali da un lato, dell'unità e della sovranità dello Stato dall'altro.
12. L'impugnazione dello Stato va contestualizzata nella più ampia funzione di controllo svolta dal Governo sulla legge regionale, nell'ambito di una sequenza procedimentale unitaria che si apre con il rinvio governativo della delibera legislativa al consiglio regionale. Per lo Stato l'interesse a ricorrere non assume autonomo rilievo.
13. Il ricorso regionale non risponde a un interesse proprio dell'ente territoriale ma svolge una funzione oggettiva di garanzia della ripartizione costituzionale di competenze. La Regione è chiamata a dimostrare la sussistenza di un interesse ad agire, coincidente con la lamentata invasione dello specifico titolo di competenza.
14. In base a questa ricostruzione, Governo e Corte costituzionale sono co-titolari di una funzione di controllo dell'integrità dell'ordinamento complessivo, funzione che trova nel giudizio costituzionale la propria sintesi.
15. La Corte costituzionale è chiamata a compiere un controllo di legittimità di "secondo grado", volto alla verifica di compatibilità logica delle formule astratte previste dalla legge (statale o regionale) alla Costituzione.
16. Morfologia e finalità di simile controllo sono irriducibili alle valutazioni di opportunità politica compiute, ai sensi dell'art. 127 Cost., dal Parlamento.
17. Simile lettura del giudizio in via principale è coerente con l'archetipo kelseniano e, soprattutto, con il prototipo della *Verfassungsgesichtbarkeit* della Costituzione austriaca del 1920. Secondo questo modello, la questione della supremazia federale si traduce in un problema di costituzionalità o di legalità costituzionale, poiché ogni violazione della distribuzione delle competenze è una violazione della legge fondamentale.

II

1. Nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V non emerge un modello univoco: prevalgono le tendenze coerenti con la configurazione astratta e oggettiva, ma non mancano oscillazioni verso il regolamento di competenza.
2. Prima dell'entrata in funzione delle Regioni ordinarie, con impugnazioni promosse dalle sole Regioni speciali o a queste rivolte, la giurisprudenza costituzionale pone le basi per delineare la sostanziale autonomia del giudizio costituzionale rispetto ad altre branche processuali.

Nel giudizio costituzionale non opera l'acquiescenza, così come non è applicabile la normativa relativa alla costituzione in giudizio dell'amministrazione statale. I termini di impugnazione, volti a soddisfare l'esigenza oggettiva alla solerte rimozione di leggi incostituzionali, sono perentori; non si applica la sospensione feriale dei termini.

3. L'entrata in funzione delle Regioni ordinarie porta, paradossalmente, a un calo del contenzioso.
Alimentano la "fuga" dal giudizio in via principale gli esiti non favorevoli alle Regioni delle prime pronunce successive al "disgelo regionale" e la tendenza a cercare nel rinvio governativo la valvola di sfogo delle tensioni sull'approvazione della delibera legislativa. La prassi dei rinvii "plurimi" e delle "autodenunce" delle delibere regionali sono spia della preferenza, da parte degli enti territoriali, per la contrattazione politica in luogo della contestazione di legittimità.
4. L'ingresso sul proscenio istituzionale delle Regioni contribuisce a una parziale torsione del giudizio in via principale, amplificando le tendenze a farne un regolamento di competenza a vocazione concreta e soggettiva.
5. La prassi conferma la tesi dell'impugnativa governativa quale atto facoltativo e discrezionale, deliberato, per ragioni di opportunità, dal Consiglio dei Ministri.
6. La disponibilità del ricorso trova una evidente manifestazione nella rinuncia che, se accettata, porta alla declaratoria di estinzione del giudizio, secondo una esplicita previsione delle n.i. In

via di prassi, la Corte costituzionale dichiara l'estinzione anche a seguito di rinuncia e mancata costituzione della controparte (secondo una ipotesi poi disciplinata dalle n.i. successivamente alla modifica del 2008). Esplicitamente o per fatti concludenti, le parti manifestano la propria volontà a rinunciare al "diritto" ad una decisione sul merito della controversia.

7. Il rilievo per la Regione ricorrente, ai fini dell'ammissibilità della questione, dell'interesse ad agire (inteso anche come utilità attuale e concreta da conseguire tramite la pronuncia), le decisioni di estinzione del processo, la valorizzazione del contraddittorio – desumibile dalla cautela nella applicazione della illegittimità conseguenziale e dal progressivo irrigidimento nelle valutazioni intorno alla completezza del ricorso statale – integrano altrettanti limiti alla cognizione processuale del giudice delle leggi. Sono tutti sintomi di un giudizio volto alla tutela delle situazioni soggettive e degli interessi delle parti.
8. A muovere il giudizio verso la concretezza e la soggettività sono anche le sentenze manipolative sulla legge statale, le questioni ipotetiche, il meccanismo della doppia pronuncia e le modalità di esercizio dei poteri istruttori (nelle rare occasioni in cui la Corte si è avvalsa dell'acquisizione probatoria).
9. La giurisdizionalizzazione dell'interesse nazionale va nella medesima direzione. Riservato, dal testo costituzionale, alla cognizione parlamentare, la sua progressiva giustiziabilità ha segnato una certa politicizzazione del giudizio in via principale: da garante della coerenza giuridica dell'ordinamento, il Giudice delle leggi si è fatto carico della custodia dell'unità politica.
10. La ponderazione circa gli interessi territoriali non si è tradotta in un'attività interpretativa *libera e assolutamente discrezionale*, risultando "schermata" dalla legge dello Stato che, cristallizzando l'interesse nazionale, delimita le competenze regionali.
11. Accanto a questi orientamenti, altre tendenze muovono il pendolo verso il polo opposto del procedimento di controllo.
12. L'asimmetria parametrica, con contestuale allargamento del parametro evocabile dalla Regioni qualora vi sia una lesione indiretta della competenza, lo scrutinio largo sui requisiti del ricor-

so statale (ammissibile ogni qual volta la questione di legittimità sia “determinabile” nei suoi termini principali), la sostanziale coincidenza, per lo Stato, dell’interesse a ricorrere con la legittimazione ad agire, l’inammissibilità dell’intervento dei terzi, i limiti alla cessazione della materia del contendere, la diretta giustiziabilità della normativa sovranazionale (anche *self-executing*) raffigurano un controllo di costituzionalità ampio e oggettivo, che assume le sembianze di un procedimento di controllo nei confronti, anzitutto, della legge regionale.

III

1. La riforma del Titolo V ha tentato di allargare notevolmente lo spazio di azione delle autonomie regionali.
2. Secondo alcune letture, la de-soggettivizzazione della sovranità di cui al nuovo art. 114 Cost. (che avrebbe segnato il tramonto della posizione di supremazia statale), il rovesciamento del criterio di ripartizione delle competenze di cui all’art. 117 Cost., l’eliminazione del rinvio governativo e la parificazione processuale di Stato e Regioni avrebbero definitivamente trasformato il giudizio in via principale in un conflitto tra parti, con la Corte costituzionale definitivamente assunta ad arbitro delle contese politico-territoriali.
3. A simili impostazioni, se ne sono contrapposte altre che hanno sottolineato il velleitarismo della proclamazione di cui all’art. 114 Cost. Tale disposizione avrebbe evocato, per mere finalità politiche contingenti, un processo costituente di tipo federale tra enti territoriali infungibili per posizione e funzioni. Lo stesso art. 117 Cost., con una tecnica di *pointillisme* normativo, avrebbe condotto a una esplosione delle competenze esclusive dello Stato, alcune di queste di natura trasversale, idonee a svuotare le competenze regionali. L’interesse nazionale, eliminato dall’art. 127 Cost., sarebbe stato positivizzato (e frammentato) nell’ampia congerie di competenze statali e nei presupposti che consentono l’attivazione del potere sostitutivo (art. 120 Cost.). In tale contesto, il giudizio in via principale avrebbe mantenuto una funzione obiettiva di custodia della legalità obiettiva dell’ordinamento complessivo.

Questa lettura sarebbe stata confermata dall'attribuzione alla Corte costituzionale, ad opera della legge "La Loggia", di un potere di sospensione dell'atto legislativo impugnato. Tale potere, tuttavia, non è mai stato utilizzato nella prassi.

4. La riforma del Titolo V ha segnato una deflagrazione del contenzioso e, soprattutto, dei ricorsi governativi, secondo una dinamica opposta a quella registrata all'indomani del "disgelo regionale".
5. Le cause di simile conflittualità vanno annoverate in alcuni difetti congeniti della riforma, tra cui spiccano: la mancata previsione di una clausola di supremazia, l'assenza di una Camera di compensazione degli interessi territoriali, l'eliminazione del controllo mediante richiesta di riesame e, con essa, della concertazione precedente all'impugnazione.
6. Dalla prassi emerge come i ricorsi governativi siano rivolti alla generalità delle Regioni: non sembra esservi un evidente trattamento di favore, ad opera dell'esecutivo nazionale, per le leggi approvate da consigli regionali del medesimo colore politico.
7. Non è pienamente riuscito l'obiettivo, perseguito dal legislatore di revisione, di trasformare il ricorso governativo da atto di controllo, inserito nella fase endoprocedimentale di approvazione della legge regionale, in un mero atto di impulso processuale.
8. Il procedimento che sfocia nel ricorso giurisdizionale delinea una valutazione di legittimità ad iniziativa politica influenzata dalle verifiche compiute dagli apparati burocratico-ministeriali, in forme non dissimili alla scansione procedimentale che caratterizzava il controllo mediante richiesta di riesame nel previgente Titolo V.

L'eliminazione del rinvio, la politicità e la conseguente elasticità dell'impugnazione, e quindi il suo determinarsi a seguito di valutazioni dettate dall'indirizzo politico contingente, impedisce però una verifica a tappeto sulla legislazione regionale e, dunque, la configurazione dogmatica del ricorso quale atto di controllo.

9. La disponibilità dell'impugnazione opera non solo "in entrata" ma anche "in uscita", con un forte aumento delle dichiarazioni di estinzione.

I dati più recenti testimoniano che, nella stragrande maggioranza dei casi, l'estinzione interessa giudizi instaurati dallo Stato. Il

ricorso governativo è uno strumento di pressione sulla controparte regionale, la quale preferisce abrogare o modificare la norma impugnata nel tentativo di indurre il Governo a rinunciare al procedimento o, comunque, di arrivare a una cessazione della materia del contendere.

Si tratta di una riedizione di quella contrattazione di legittimità conosciuta nella vigenza del precedente art. 127 Cost., con la differenza che, se in precedenza la contrattazione si inseriva nella fase pre-contenziosa, oggi invece si svolge in pendenza del giudizio di costituzionalità.

Il ricorso statale si è trasformato in un rimedio cautelativo e di pressione, che tuttora contribuisce alla formazione di una legislazione regionale “contrattata”.

10. Simile prassi amplifica alcuni dei difetti del precedente Titolo V. L’impugnazione di una legge regionale vigente ed efficace pone una serie di problemi in termini di certezza del diritto, non solo rispetto alle possibili modifiche da apportare *medio tempore* per evitare una dichiarazione di illegittimità costituzionale, ma anche – e più in generale – rispetto agli ondivaghi atteggiamenti di alcune amministrazioni regionali, che, a fronte di una legge a rischio di incostituzionalità, ne fermano provvisoriamente l’attuazione.
11. Quanto ai ricorsi delle Regioni, queste risultano piuttosto attive nei confronti di atti legislativi espressione di un diverso orientamento della maggioranza parlamentare. Attraverso l’impugnazione alla Corte costituzionale, le Regioni assurgono al ruolo di “opposizioni extra-parlamentare” all’indirizzo politico perseguito dalla maggioranza nazionale.
12. Le Regioni si piegano ad un uso tattico del ricorso in via principale, tentando la strada della giurisdizionalizzazione di conflitti politici.
Detta politicizzazione trova conferma, in senso speculare, nella mancata impugnazione di leggi statali nel caso di coincidenza tra colore politico del Governo e della Giunta regionale.
13. Ciò nonostante, non è possibile ridurre i ricorsi regionali alla mera “guerriglia partigiana” tra fazioni distinte.
Si pensi ai ricorsi che promuovono questioni che interessano lo

specifico territorio regionale o nei confronti di riforme complessive che risultano idonee, per ampiezza e trasversalità, a coagulare l'interesse di diverse autonomie regionali o, ancora, ai casi in cui la Regione agisce per far valere la lesione delle attribuzioni degli enti locali, anche su impulso del Consiglio delle autonomie locali.

14. Quanto alle Regioni a statuto speciale (incluse le Province autonome), i loro ricorsi esprimono una dinamica difficilmente decifrabile secondo le lenti del dissidio "politicista"; è verosimile, infatti, ritenere che tali enti ad autonomia speciale siano spinti ad impugnare per difendere e riaffermare la propria specialità.

IV

1. La prassi successiva alla riforma del Titolo V sembra, per lunghi tratti, avallare la tesi che il giudizio in via principale sia un *processo*, svolto in contraddittorio tra le parti, funzionale a risolvere conflitti di competenza tra enti territoriali equiordinati.
2. Confermano questa conclusione il richiamo, più frequente che in passato, a norme o principi che si riferiscono ai giudizi comuni, strumentali alla corretta instaurazione del contraddittorio, la maggiore severità nella valutazione, quanto a fissazione del *thema decidendum*, della completezza del ricorso governativo, la inapplicabilità del principio *iura novit curia* a sostegno della domanda di incostituzionalità, le valutazioni sullo *ius superveniens* incidente sul parametro interposto statale, nonché le tecniche di scrutinio riservate alla legge nazionale. Queste ultime, in particolare, amplificano la poiticità e la concretezza del sindacato. Le norme impuginate sono valutate alla luce degli interessi perseguiti dallo Stato e delle concrete modalità di esercizio della funzione legislativa.
3. Si pensi, in particolare, alla giurisprudenza sulle materie trasversali, all'attrazione in sussidiarietà o all'intreccio inestricabile di competenze, tutte figure giurisprudenziali che conferiscono flessibilità al sistema (particolarmente rigido) di ripartizione delle competenze.
4. Vi è una generale valorizzazione del principio di leale collabo-

razione, che da metodo politico di confronto tra gli enti che compongono la Repubblica evolve in parametro di valutazione dell'intervento legislativo statale.

5. La leale collaborazione diviene metafora di un conflitto di competenze irrisolto, spostando l'accento dalla titolarità delle stesse alle modalità (concertate) del loro esercizio.
6. L'utilizzo di tecniche di giudizio altamente creative e flessibili, l'oscillazione degli esiti giurisprudenziali sia per quanto attiene al tipo di accordo sia per quanto attiene alla collocazione temporale e ai luoghi di svolgimento delle procedure cooperative, frammenta il processo di integrazione territoriale in una serie, non sempre coordinata, di casi giurisprudenziali.

V

1. L'idea secondo cui, a seguito della riforma del Titolo V, il giudizio in via principale abbia la sostanza di un regolamento di competenza non regge, sino in fondo, alla prova della giurisprudenza. Alcuni orientamenti tradiscono l'anima del procedimento di controllo, che fluisce carsicamente tra le maglie (più o meno) rigide delle nuove paratie processuali.
2. Segnano altrettante deviazioni rispetto al modello del conflitto sulle attribuzioni legislative l'insistenza giurisprudenziale sull'interesse regionale a ricorrere, la differente legittimazione ad agire dei ricorrenti (estesa a qualsiasi vizio di costituzionalità per lo Stato, limitata alle sole violazioni di competenza per le Regioni), le tecniche di scrutinio relative alla legge regionale, le modalità applicative dell'illegittimità consequenziale (riservate alla sola legge regionale), il differimento nel tempo delle dichiarazioni di incostituzionalità della legge statale.
3. In particolare, le tecniche di scrutinio sulle leggi regionali, che si avvalgono di canoni di natura logico-formale, volte a ricostruire, in termini oggettivi, le competenze statali, veri e propri limiti materiali all'attività legislativa delle Regioni, orientando il sindacato verso il procedimento di controllo.
4. Non è raro che, in tali giudizi, contraddistinti dallo scollamento della disciplina regionale alla disciplina statale adottata in vir-

tù di competenze esclusive o concorrenti, la Corte arrivi a sussumere le norme regionali al parametro interposto dello Stato, verificando, dunque, l'eventuale violazione della superiore "legalità statale".

5. Un controllo di compatibilità logico-giuridica, quindi, che segue itinerari simili nella eventualità in cui la legge regionale sia evidentemente incompatibile con le disposizioni extra-competenziali della Costituzione. Anche in tali ipotesi, nonostante il parametro consista nelle norme elastiche dalla evidente vocazione assiologica, la manifesta contrarietà delle norme regionali alla Costituzione si traduce in una verifica logico-formale, circa il rispetto della legalità costituzionale. Norme della Carta considerate, per la loro struttura semantica, flessibili principi, assurgono a regole invalicabili dal legislatore regionale.
6. Alcune tendenze rimangono invece di incerta collocazione. Tra queste, in particolare, vanno annoverate il potere di separazione e riunione delle cause, le valutazioni che il Giudice costituzionale compie circa il sopravvenuto contrasto tra normativa regionale di dettaglio e principi fondamentali statali successivamente modificati, l'esercizio (raro) dei poteri istruttori, l'evocazione, nei ricorsi regionali, del vizio in "ridondanza".

VI

1. Le oscillazioni giurisprudenziali impediscono di configurare univocamente il giudizio in via principale.
2. Gli studi di giustizia costituzionale non possono rinunciare a delineare un archetipo dello specifico giudizio oggetto di analisi, utile non solo in funzione *conoscitiva* ma anche in ottica *prescrittiva*, quale canone generale che il Giudice delle leggi è *tenuto* a seguire per non tradire l'equilibrio istituzionale posto dalla Costituzione. Non è possibile analizzare un dato sistema di giustizia costituzionale senza collocare le attribuzioni della Corte entro una determinata dottrina della Costituzione, senza cioè chiarire il particolare disegno sistemico sotteso alle prescrizioni costituzionali e, in particolare, agli specifici assetti ordinamentali che le di-

verse funzioni della Corte costituzionale presuppongono e, in un rapporto di reciproca contaminazione, contribuiscono a delineare. La deroga permanente alle regole processuali in nome della necessità di garantire un bene o un valore costituzionale cela un fenomeno di “appropriazione” della stessa Carta fondamentale, che corre il rischio di essere piegata al perseguimento dei fini contingenti dell’organo incaricato della custodia della Costituzione.

3. Le forme giurisdizionali del procedimento impediscono lo sconfinamento dell’attività della Corte nel campo degli altri organi costituzionali.

Al contempo, le regole processuali sono suscettibili di esprimere principi, coinvolgibili nel gioco della ponderazione con altri interessi costituzionali. La deroga o il bilanciamento delle norme processuali deve essere realizzato alla luce degli specifici *fini istituzionali* che la Costituzione *oggettivamente* assegna al Giudice delle leggi.

4. Il giudizio in via principale non può ritenersi una mera controversia sulle posizioni soggettive degli enti di governo né può essere considerato un procedimento astratto di garanzia complessiva della Costituzione, di cui anche le Regioni possano dirsi tutrici.
5. L’assetto delle relazioni territoriali *posto* dalla Costituzione e la conseguente posizione assegnata a Stato e Regioni smentiscono simili letture.
6. La forma di stato regionale richiama una formula *prescrittiva* relativa all’identità costituzionale dell’organizzazione politico-territoriale.

La revisione costituzionale non ha alterato simile identità: il Titolo V deve essere letto in senso conforme ai principi fondamentali, in particolare alla sovranità assegnata al popolo quale soggetto *unitario* e *concreto* che agisce nelle *forme istituzionali* diseguate dalla Costituzione.

7. La Costituzione, a partire dal suo art. 5, pone lo Stato quale impalcatura istituzionale fondamentale della Repubblica, in quest’ultima perfettamente compenetrato. Lo Stato cui fanno riferimento l’art. 114 Cost. e le altre disposizioni che compongono il Titolo V non è qualitativamente altro dalla “Repubblica” menzionata dall’art. 5

Cost. Nemmeno il formale rovesciamento del criterio di riparto nel novellato art. 117 Cost. ha scalfito la funzione unificante assegnata dalla Costituzione allo Stato. È la stessa Costituzione a individuare organi (come il Parlamento, il Governo, la stessa Corte costituzionale), competenze e attribuzioni che, veicolando istanze unitarie, svolgono una fondamentale *funzione unificante*.

8. È la compenetrazione dello Stato nella Repubblica ad evitare la dispersione della sovranità popolare nei mille rivoli delle manifestazioni policentriche del potere democratico: è il popolo, infatti, come titolare concreto ed effettivo della sovranità, a richiedere una organizzazione istituzionale capace di riflettere unitariamente la sua volontà e fornire così la sintesi politica delle collettività frazionate, insediate sul territorio nazionale.
9. L'ordinamento costituzionale assegna allo Stato il potere di determinare unilateralmente l'estensione della propria competenza, affidandogli il potere di rivedere la Costituzione e, quindi, anche i complessivi rapporti con le Regioni; sempre allo Stato spetta la decisione sull'attivazione del potere sostitutivo o sullo scioglimento dei consigli regionali; nella cornice statale trovano collazione le sedi istituzionali della rappresentanza politica nazionale.
10. Alla Costituzione va imputata la *fondazione* dell'attuale ordinamento e le conseguenti scelte intorno ai valori fondamentali e alle modalità di distribuzione, anche verticale, del potere politico. "Stato" e "statualità" – cui potrebbe aggiungersi, forse, "sovranità" – non valgono come categorie ammissibili a *prescindere* dalla Costituzione: lo Stato *non ha* una Costituzione ma è la Costituzione, nel senso che nei fini e nell'impalcatura istituzionale da questa predisposta trova la propria, irripetibile, identità.
11. Lo Stato è portatore di un interesse obiettivo al mantenimento dell'unità repubblicana. Questa posizione giustifica, ai fini dell'art. 127 Cost., la sua ampia legittimazione ad agire.
12. Tale conclusione deve conciliarsi con la scelta compiuta dalla Costituzione di assegnare al Governo la titolarità della decisione di ricorrere. Simile previsione innesta elementi di politicità e valutazioni soggettivistiche di opportunità circa l'*an* del ricorso alla Corte costituzionale.

13. La disponibilità del ricorso impedisce di inquadrare dogmaticamente tale potere di impulso nella categoria dei controlli costituzionali, ma non elide di per sé la finalità obiettiva dell'impugnazione. Il procedimento che porta all'instaurazione del giudizio assume le sembianze di una *funzione costituzionale assistita da discrezionalità politica*. La volontà politica è il *motivo* dell'impugnazione, non la *ragione* o la *causa*, che invece trascende le intenzioni dei soggetti che compongono l'organo, coincidendo con l'*istanza di unità* demandata allo Stato dalla Costituzione. Il Governo esercita un *potere istituzionale di natura sollecitatoria*, realizzato in forme giurisdizionali, volto ad attivare una funzione di garanzia oggettiva della Costituzione.
14. Il ricorso della Regione persegue finalità distinte da quelle dell'impugnazione statale, perché diversi sono la collocazione e il ruolo della Regione rispetto allo Stato.
15. La Regione opera in posizione di autonomia: pur appartenendo all'ordinamento repubblicano, non esprime *istanze unitarie* (se non nei casi espressamente previsti dalla Costituzione). La sua autonomia rileva anzitutto quale principio organizzativo e deve essere declinata entro la cornice dei poteri dello Stato-Repubblica, nell'ambito della distribuzione costituzionale delle competenze e, quindi, entro il particolare assetto istituzionale individuato dalla Costituzione.
16. La delimitazione delle competenze delinea *le forme dell'unità giuridica* e, con esse, un *principio d'ordine*, che impedisce la trasformazione del *pluralismo* politico-territoriale in una *pluralità* di enti chiamati a esprimere una mera sommatoria di istanze configgenti. Il pluralismo senza unità, infatti, si risolve in una pluralità disarticolata di centri di interessi atomizzati, incapaci, in quanto tali, di fondersi in una *comunità*, in un sistema dotato di un *significato unitario* e di una, per quanto minima, omogeneità.
17. È necessario attenuare le letture che assimilano, in un meta-principio autonomista, la tutela della persona e le esigenze dell'autonomia territoriale di cui all'art. 5 Cost. Il collegamento tra principio personalista e autonomie territoriali non può servire a disarticolare l'assetto istituzionale della

- Repubblica. Il riconoscimento dei diritti fondamentali è, anzitutto, il *risultato* di un processo di unificazione politica e non il fondamento di legittimazione dell'organizzazione regionale.
18. Alla luce di tali premesse, si comprende come la legittimazione ad agire della Regione non possa andare oltre la necessità di garantire la propria autonomia, se non nei casi in cui la legge dello Stato ponga un vincolo incostituzionale all'esercizio di competenze regionali. A maggior ragione quando il vizio riguarda principi sostanziali della Costituzione, come nel caso dei diritti fondamentali, la sua evocazione a prescindere da una connessione *giuridicamente rilevante* con le competenze regionali conferirebbe alla Regione una *legittimazione per valori* esorbitante dal concetto di autonomia regionale accolta dalla Costituzione.
 19. Anche l'impugnazione regionale esprime un potere istituzionale di natura sollecitatoria, manifestazione di una funzione di rango costituzionale assistita da discrezionalità politica. Ciò che distingue l'impugnazione statale da quella regionale è la vocazione settoriale della seconda, strettamente collegata alle attribuzioni (anzitutto legislative) da salvaguardare. L'impugnativa regionale assolve a un compito specifico di *garanzia*, in vista della giuridica esistenza della Regione. Una sorta di "garanzia di istituto" che trova la propria misura nelle attribuzioni indicate in Costituzione.
 20. Contraddistinto dall'accesso diretto di soggetti predeterminati e diseguali, il giudizio in via principale assicura il rispetto della Costituzione da parte di atti legislativi appartenenti ad ordinamenti distinti per estensione e funzioni, accomunati però dalla pari subordinazione alla Costituzione, atto normativo che fonda la superiore legalità costituzionale dell'ordinamento.
 21. Il giudizio in via principale è un procedimento giurisdizionale avente ad oggetto norme e orientato a garantire l'unità della Repubblica *nella* Costituzione. È una *garanzia* istituzionale ed *oggettiva*, rivolta alla difesa dell'integrità dell'ordinamento nella sua giuridica esistenza.
 22. La garanzia della unità si traduce in una finalità ancipite. Gli

scopi cui è funzionalizzato il giudizio risentono infatti della diversa posizione che, per esplicita dizione della Costituzione, ricoprono Stato e Regioni: mentre il ricorso statale veicola istanze di unità, e il suo eventuale accoglimento porta alla tutela della coerenza normativa e dell'uniformità dell'ordinamento, l'impugnativa regionale mira a perseguire la differenziazione normativa coerente con l'assetto pluralista dell'organizzazione territoriale.

23. La struttura e la funzione del giudizio in via principale inducono a non ritenere automaticamente applicabili gli istituti e le soluzioni processuali pensate per il sindacato in via incidentale. Pur condividendo la finalità ultima di garantire la Costituzione, il giudizio in via incidentale tende alla tutela del pluralismo, il giudizio in via principale alla garanzia dell'unità.
24. L'unità tutelata dal giudizio in via principale assume, anzitutto, una valenza prettamente giuridica: necessariamente *posta* dalla Costituzione, essa implica un *principio di ordine* che annovera, tra i suoi corollari, *coerenza normativa* e *certezza delle relazioni territoriali*.
25. Il giudizio in via principale incorpora anche valutazioni circa il rapporto di *congruità* tra la dimensione degli interessi territoriali coinvolti e la fonte prescelta per la regolazione. Il giudizio in via principale è innervato da elementi di politicità, che rimandano ad un processo dinamico di unificazione attraverso l'inveramento dei valori costituzionali; non può però dissolversi in una attività libera di ponderazione degli interessi territoriali, con conseguente trasformazione della Corte costituzionale nella *sede istituzionale di integrazione politica dei livelli di governo*.
26. Le pronunce assunte all'esito del giudizio devono seguire canoni essenzialmente giuridici. Il conflitto tra enti territoriali va riportato nei *luoghi della decisione politica*.
27. Nel frattempo, il Giudice delle leggi dovrebbe ripensare criteri e tecniche di giudizio utilizzati nella propria giurisprudenza. Posto che la legge dello Stato positivizza interessi unitari, discende un pregnante onere argomentativo a carico della Regione ricorrente, chiamata a dimostrare adeguatamente la non conformità

- a Costituzione della legge nazionale. Tale onere argomentativo dovrebbe tradursi in uno scrutinio “largo” sulla legge dello Stato, cui spetta il compito di conferire *forma giuridica* ad interessi unitari attraverso la posizione di una serie di *limiti*, diretti e indiretti, alla legislazione regionale.
28. Allorché sia impugnata la legge dello Stato, che già di per sé è *fattore di unità*, la Corte costituzionale dovrebbe evitare di ricorrere a *topoi* argomentativi altamente creativi, come la chiamata in sussidiarietà o l'intreccio inestricabile di competenze. Queste figure giurisprudenziali hanno condotto a una valutazione libera degli interessi e a un incisivo giudizio sull'opportunità, circa l'*an* e il *quomodo* della disciplina, dell'intervento del Parlamento, sede dell'unitaria rappresentanza nazionale. È necessario evitare orientamenti giurisprudenziali che aggravano i meccanismi decisionali, moltiplicano il peso e il numero delle sedi istituzionali di confronto politico, e, in ultima istanza, caricano la Corte costituzionale delle aspettative di riconoscimento dei soggetti territoriali, diversi dallo Stato, che costellano l'articolato repubblicano.
29. Dal principio di leale collaborazione, che rappresenta un *metodo procedimentale a geometria variabile*, non è possibile trarre, in assenza di univoche disposizioni costituzionali, precisi obblighi giuridicamente sanzionati a carico del legislatore statale, in grado di determinare la *fase* e il *momento* in cui il principio cooperativo deve essere attuato, il *tipo* di procedura concertativa da predisporre, l'*intensità* del coinvolgimento degli enti territoriali, il *luogo* deputato allo svolgimento della concertazione.
30. Nell'attuale sistema istituzionale il principio cooperativo non può essere opposto al procedimento di formazione degli atti legislativi. I prodotti della *unitaria rappresentanza politica* non sono manifestazione *parziale* di volontà dello Stato *contro* gli altri enti territoriali.
31. Con riferimento ad istituti e strumenti propriamente processuali è possibili ipotizzare i seguenti correttivi:
- a) *de iure condendo*, è auspicabile una modifica dell'art. 127 Cost., nel senso di prevedere l'automatica sospensione della legge regionale impugnata dal Governo.

- b) È preferibile una (seppure) moderata applicazione del principio *iura novit curia*, con possibilità, ad opera della Corte, di integrare il parametro indicato dall'ente ricorrente laddove la questione sia nel merito manifestamente fondata, a maggior ragione ove la questione sia "coperta" da pregressa giurisprudenza costituzionale.
- c) È ipotizzabile una attenuazione della rigida valutazione della corrispondenza tra delibera che autorizza l'impugnazione e successivo ricorso predisposto dalla difesa tecnica. L'unica corrispondenza indefettibile deve aversi rispetto all'oggetto impugnato, il cui annullamento rappresenta la *ragione obiettiva* della delibera collegiale che autorizza il ricorso.
- d) Non è rilevante, ai fini dell'ammissibilità dei ricorsi statali, dell'indicazione dei parametri contenuti negli statuti speciali di autonomia.
- e) Deve essere ripensato l'effetto sanante dello *ius supervenies* di matrice statale rispetto a normative regionali contrarie al parametro interposto.
- f) Nell'ipotesi, speculare a quest'ultima, di un sopravvenuto contrasto tra la norma regionale di dettaglio e il principio fondamentale successivamente modificato, è preferibile ricorrere all'istituto dell'invalidità sopravvenuta piuttosto che all'abrogazione della disciplina di dettaglio.
- g) È necessario delineare correttivi alla disponibilità del giudizio, in "entrata" (al momento cioè dell'instaurazione del giudizio) e in "uscita" (estinzione del giudizio). Tra i primi, potrebbe essere ripensato il costante orientamento volto ad escludere l'illegittimità consequenziale nei confronti di leggi di altre Regioni *illo tempore* non impugate ma di significato analogo a quella dichiarata incostituzionale *principaliter*.
- h) Quanto ai correttivi alla disponibilità in "uscita", è necessario inserire, magari nelle n.i., filtri di ammissibilità alla rinuncia, per favorire l'interesse oggettivo alla pronuncia sul merito e una migliore organizzazione dei lavori della Corte. In particolare, è auspicabile l'introduzione di termini perentori decorsi i quali le parti versino nell'impossibilità di rinunciare.

i) Sono da ripensare le tecniche decisorie. In particolare, è necessario evitare le manipolative sulle leggi statali, che spesso mirano a colmare lacune politico-istituzionali piuttosto che lacune normative in senso stretto.

l) Con riguardo alle manipolative di “cooperazione”, laddove non sia possibile evitare una dichiarazione di incostituzionalità della legge nazionale per violazione del principio cooperativo, l’eventuale accoglimento dovrebbe al più tradursi in un’addizione di principio, lasciando allo Stato la scelta delle forme e dei tempi del coinvolgimento delle Regioni, fermo restando, nel caso in cui il primo rimanga assolutamente inerte, l’azione in “ottemperanza” da parte delle Regioni in sede di conflitto intersoggettivo.

m) A parte tale ipotesi, le additive di principio sulla legge statale sono generalmente da evitare. Esse pongono un duplice ordine di problemi, il primo legato alla certezza dell’azione amministrativa, il secondo connesso all’equilibrio tra poteri: la pubblica amministrazione sarebbe indotta ad arrestare la propria azione in attesa della specificazione legislativa o, in alternativa, a trarre dal principio enunciato in via pretoria i criteri di conformazione della propria funzione.

n) Un discorso in parte differente potrebbe essere fatto per la legge della Regione, almeno laddove la manipolazione rappresenti l’*extrema ratio* di salvaguardia l’autonomia regionale, così evitando una caducazione secca della previsione censurata.

o) Sono da evitare le interpretative (soprattutto di rigetto) sulla legge regionale, dovendo preferirsi, per ragioni di certezza, una caducazione delle norme censurate. La garanzia dell’unità della Repubblica richiede di tutelare la certezza delle relazioni territoriali attraverso la posizione di un principio di ordine.

p) Discorso diverso vale invece per l’impugnazione della legge statale. In simili circostanze, l’operazione di delimitazione normativa, condotta per via interpretativa, può consentire alla Corte di evitare una pronuncia demolitoria che, in settori costituzionalmente sensibili, causerebbe un vuoto normativo essenziale per il funzionamento dell’ordinamento.

q) Non paiono esservi particolari controindicazioni a ritenere ammissibile, a favore della Corte costituzionale e con riferimento all'impugnazione della legge dello Stato, un generale potere di limitazione dell'efficacia retroattiva delle decisioni di incostituzionalità. Le istanze unitarie positivizzate dalla legge dello Stato richiedono di salvaguardare ordine e gradualità nella trasformazione dell'ordinamento, corollari della certezza nei rapporti giuridici e nelle relazioni tra livelli di governo.

INDICE DELLE OPERE CITATE

- AA.Vv., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. III, Padova, CEDAM, 1958.
- AA.Vv., *Studi in onore di E. Crosa*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1960.
- AA.Vv., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Giuffrè, 1973.
- AA.Vv., *Giustizia costituzionale*, I, *In onore di Vezio Crisafulli*, Padova, CEDAM, 1985.
- AA.Vv., *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto*, II, *In onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, CEDAM, 1985.
- AA.Vv., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 25 e 24 novembre 1988*, Milano, Giuffrè, 1988.
- AA.Vv., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale, Atti del Convegno, Trieste 26-28 maggio 1986*, Milano, Giuffrè, 1988.
- AA.Vv., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13-14 novembre 1989*, Milano, Giuffrè, 1989.
- Av.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001.
- AA.Vv., *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, Jovene, 2009.
- AA.Vv., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2010.
- AA.Vv., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, Giappichelli, 2010.
- AA.Vv., *I ricorsi in via principale, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011.

- AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011.
- AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2012.
- AA.VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Milano, Giuffrè, 2016.
- ABBAMONTE G., *Il processo costituzionale italiano*, II. *Questioni di legittimità costituzionale promosse con ricorso*, Napoli, Jovene, 1962.
- AGOSTA S., «Soggetti» ed «oggetti» del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 284-331.
- AGOSTA S., *Sulla riorganizzazione della P.A. la Corte apre alla leale collaborazione nel segno della continuità*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 119-122.
- ALLEGRETTI U., *Controllo governativo delle leggi regionali e specialità*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 787-797.
- ALLORIO E., *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale e altri studi*, Milano, Giuffrè, 1957.
- AMADEI L., *Venticinquesimo anniversario della Corte costituzionale. Discorso celebrativo del Presidente della Corte costituzionale on. avv. L. Amadei*, Roma, 3 giugno, 1981, in *Giur. cost.*, 1981, pp. 1167-174.
- AMATO G., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Milano, Giuffrè, 1964.
- AMBROSI A., *La competenza legislativa delle Regioni speciali e l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 825-841.
- AMBROSINI G., *Introduzione*, in ID., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, Zanichelli, 1957, pp. 3-10.
- AMBROSINI G., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna, Zanichelli, 1957.
- AMOROSO G., *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra stato e regioni*, in *Foro it.*, I, 2017, cc. 471-477.
- ANDRIOLI V., *Profili processuali del controllo giurisdizionale delle leggi*, in ID., *Studi sulla giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 3-22.
- ANDRIOLI V., *L'intervento nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale*

- le, in ID., *Studi sulla giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 112-116.
- ANGIOLINI V., *Lineamenti del giudizio principale e coerenza delle argomentazioni della Corte*, in *Giur. cost.*, 1990, pp. 396-400.
- ANGIOLINI V. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, *Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997*, Torino, Giappichelli, 1998.
- ANGIOLINI V., *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, *Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 165-174.
- ANTONETTI N., DE SIERVO U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1998.
- ANTONINI L., *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
- ANZON A., *L'additiva «di principio» nei giudizi in via principale*, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 890-891.
- ANZON A., *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, Giuffrè, 1995.
- ANZON A., *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- ANZON A., *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2256-2259.
- ANZON A., CARETTI P., GRASSI S. (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, *Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000.
- ANZON DEMMIG A., *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4999-5016.
- ARCONZO G., *La Corte, padrona del giudizio in via principale, riconosce che senza tutela della concorrenza non c'è libertà di iniziativa economica privata*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 628-637.
- ASTONE F. et. al. (a cura di), *La differenziazione dei riti processuali tra certezza ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2009.
- AZZARITI G., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951.

- AZZARITI G., *Gli effetti delle pronunzie sulla costituzionalità delle leggi*, in ID., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 136-175.
- AZZARITI G., *Discorso del Presidente Azzariti nella seduta inaugurale del secondo anno di attività della Corte*, in *Giur. cost.*, 1957, pp. 878-898.
- AZZARITI G., *La posizione della Corte costituzionale nell'ordinamento dello stato italiano*, in *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 445-463.
- AZZARITI G., *Studi sulla Costituzione*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958.
- BAGNI S. (a cura di), *Giustizia costituzionale comparata. Proposte classificatorie a confronto*, Bologna, Bononia University Press, 2013.
- BALBONI E., *La corte richiede e tutela la leale collaborazione tra stato e regioni... e l'intendenza seguirà*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 122-125.
- BALDUZZI R., CAVINO M., LUTHER J. (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta, Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, Giappichelli, 2011.
- BALDUZZI R., COSTANZO P. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007.
- BARBAGALLO A. (a cura di), *Le prove*, vol. I, Torino, 2007.
- BARBERA A., *La Regione come ente di governo*, in *Pol. dir.*, 1973, pp. 741-773.
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973.
- BARBERA A., *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali, art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 50-122.
- BARBERA A., *Le leggi regionali fra Parlamento e Corte costituzionale*, in ID., *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, 1977, pp. 257-270.
- Barbera A., *Le istituzioni del pluralismo. Regioni e poteri locali: autonomie per governare*, Bari, De Donato, 1977.
- BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 345-346.
- BARBERA A., *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 85-87.
- BARBERA A., *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in *St. parl. pol. cost.*, 2011, pp. 19-50.
- BARBERA A., *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Ann. VIII, Milano, Giuffrè, 2015, pp. 263-358.

- BARBERA A., *La carta dei diritti: per un dialogo fra la corte italiana e la corte di giustizia*, in *Rivista AIC*, 4, 2017, pp. 1-27.
- BARBERA A., GIUPPONI T.F. (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008.
- BARTOLE S., *Considerazioni sulla giurisprudenza costituzionale della Corte costituzionale in tema di interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 1664-1700.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, pp. 84-184.
- Bartole S., *Nuove riflessioni sull'interesse a ricorrere nei giudizi in via principale sulla legittimità delle leggi*, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 540-547.
- BARTOLE S., *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, in AA.VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Problemi e prospettive*, Atti del seminario, Bologna, 26 settembre 1979, Milano 1982, pp. 3-29.
- BARTOLE S., *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. BARTOLE, M. SCUDIERO, S. LOIODICE (a cura di), *Regioni e corte costituzionale. L'esperienza dei ultimi 15 anni*, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 13-82.
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 578-586.
- BARTOLE S., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004.
- BARTOLE S., *La Corte costituzionale chiude al «federalismo»*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4039-4044.
- BARTOLE S., *Pregiudiziale comunitaria ed «integrazione» di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 898-904.
- BARTOLE S., *Il contenzioso costituzionale della Regione Veneto tra rivendicazione di prestigio e difetto probatorio*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 1355-1358.
- BARTOLE S., SCUDIERO M., LOIODICE A. (a cura di), *Regioni e corte costituzionale. L'esperienza dei ultimi 15 anni*, Milano, Giuffrè, 1988.
- BASILE R., *Anima giurisdizionale e anima politica del giudice delle leggi nell'evoluzione del processo costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2017.
- BASSANINI F., *Corte costituzionale e autonomie locali*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 187-254.
- BATTAGLINI M., MININNI M., *Manuale legislativo della Corte costituzionale. Con i lavori preparatori, la giurisprudenza e note di richiamo*, Padova, CEDAM, 1957.

- BELLETTI M., *La mancata attuazione della norma impugnata determina sempre inammissibilità per «carezza d'interesse»?* Rectius, la riforma del Titolo V si legge in trasparenza, in *Le Regioni*, 2003, pp. 643-657.
- BELLETTI M., *Corte costituzionale e spesa pubblica: le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 131 e ss., 183 e ss.
- BELLETTI M., *Liberalizzare senza inquinare: il caso della miscelazione di rifiuti pericolosi, ovvero, la salvaguardia di valori fondamentali, il rispetto di discipline eurounitarie e la tutela – indiretta – delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 852-857.
- BELLETTI M., DRIGO C., *La Regione Emilia-Romagna tra assenza dal contenzioso costituzionale e instaurazione di pratiche collaborative e dialogiche*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 1220-1229.
- BENELLI F., *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica (futura)*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1271-1322.
- BENELLI F., *La smaterializzazione delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.
- BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, pp. 1185-1212.
- BENEVENUTI F., *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, pp. 377-395.
- BENEVENUTI F., *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, Libreria universitaria editrice, 1975.
- BENEVENUTI F., *Scritti giuridici*, Volume III, *Articoli e altri scritti (1960/1969)*, Milano, Vita e pensiero, 2006.
- BENEVENUTI F., *Ragioni delle Regioni*, in ID., *Scritti giuridici*, Volume III, *Articoli e altri scritti (1960/1969)*, Milano, Vita e pensiero, 2006, pp. 1955-1968.
- BERTI G., Art. 5, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, pp. 277-295.
- BERTI G., *Struttura del processo costituzionale e regime dei termini*, in *Le Regioni*, 1981, pp. 1051-1060.
- BERTI G., DE MARTIN G.C. (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001.
- BETTINELLI E., RIGANO F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, *Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004.

- BIENTINESI F., *Regolamenti comunitari e controllo preventivo delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3458-3466.
- BIFULCO R., *La cooperazione nello stato costituzionale composto*, Padova, CEDAM, 1995.
- BIFULCO R., *Riflessioni sui metodi di studio e sugli oggetti della teoria federale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 147-167.
- BIFULCO R., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supreme e salute*, 2019, pp. 305-330.
- BIGNAMI M., *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, Milano, 1997.
- BILANCIA P., *Verso un federalismo cooperativo?*, in Av.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 67-85.
- BIN R., *Legislazione di principio e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1987, pp. 207-249.
- BIN R., «Coordinamento tecnico» e poteri regolamentati del Governo: spunti per un'impostazione 'posteuclidea' della difesa giudiziale delle Regioni, in *Le Regioni*, 1992, pp. 1449-1468.
- BIN R., *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992.
- BIN R., *Legge regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IX, Torino, UTET, 1994, pp. 173-200.
- BIN R., *L'importanza di perdere la causa*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 1012-1016.
- BIN R., *All'ombra della «La Pergola». L'impugnazione in via principale delle leggi contrarie a norme comunitarie*, in *Le Regioni*, 1995, pp. 1140-1146.
- BIN R., *Corte costituzionale, Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 601-604.
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 613-630.
- BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 889-901.
- BIN R., *Cos'è la Costituzione?*, in *Quad. cost.*, 2007, pp. 11-52.
- BIN R., «Do you ever have one of those days», in *Le Regioni*, 2010, pp. 590-594.
- BIN R., *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 2016, pp. pp. 791-802.
- BIN R., *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragiona-*

- mento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018), in *Le Regioni*, 2019, pp. 15-17.
- BIN R., BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.
- BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Ist. Fed.*, 2006, pp. 903-954.
- BINDI E., *La Corte costituzionale e la tecnica di scissione dei ricorsi*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale: nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 43-74.
- BINDI E., *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007 pp. 373-399.
- BINDI E., PERINI M., PISANESCHI A. (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2008.
- BOBBIO N., *Lacune del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, vol IX, Torino, UTET, 1963, pp. 419-424.
- BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest"*, *Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, Bononia University Press, 2010.
- BONGIOVANNI G., *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, Milano, Giuffrè, 1998.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975.
- BRANCA G. (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 134-139. Garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1981.
- BRUNELLI G., *L'illegittimità costituzionale consequenziale come deroga al principio del contraddittorio*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 345-376.
- BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. IV, *Dei giudici e della giustizia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2009.

- BUSATTA L., *Le dichiarazioni anticipate di trattamento, tra ordinamento civile e «ragioni imperative di eguaglianza»*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 8, 2017.
- BUZZACCHI C., *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 748-760.
- BUZZACCHI C., *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Gianno di un regionalismo incompiuto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 211-245.
- BUZZACCHI C., MORELLI A., PIZZOLATO F. (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016.
- CALAMANDREI P., *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*, Padova, CEDAM, 1950.
- CALZOLAIO S., *La Corte dice “no” all’allargamento del giudizio in via principale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2005.
- CALZOLAIO S., *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 2008, pp. 311-317.
- CALZOLAIO S., *Articolo 127 Cost.*, in F. CARINGELLA, L. TARANTINO (a cura di), *Codice amministrativo*, Roma, Dike, 2009, pp. 148-173.
- CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell’ordinamento costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012.
- CAMERLENGO Q., *Gli enti locali e la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1341-1361.
- CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 15-24.
- CANTARO A., *I modelli: autonomia e autodeterminazione nelle vicende del Costituzionalismo*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 15-47.
- CAPPELLETTI M., *La pregiudizialità costituzionale nel processo civile*, Milano, Giuffrè, 1957.
- CAPPELLETTI M., *L’attività e i poteri del giudice costituzionale in rapporto con il loro fine generico (natura tendenzialmente discrezionale del provvedimento di attuazione della norma costituzionale)*, in AA.VV., *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, vol. III, Padova, CEDAM, 1958, pp. 85-164.
- CAPPELLETTI M., *Ideologie nel diritto processuale*, in ID., *Processo e ideologie*, Bologna, il Mulino, 1969, pp. 3-34.

- CARAVITA B., *Corte «giudice a quo» e introduzione del giudizio sulle leggi*, I. *La Corte costituzionale austriaca*, Padova, CEDAM, 1985.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomia fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2002.
- CARAVITA B. (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 387-407.
- CARAVITA B., *Il tabù della sovranità e gli «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale»*, in *federalismi.it*, 22, 2007.
- CARAVITA B., (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti: atti del Convegno di Roma, Facoltà di scienze politiche, sociologia, comunicazione, 11 luglio 2011*, Napoli, Jovene, 2012.
- CARDONE A., *La rilevanza delle questioni processuali nelle sentenze della Corte sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 619-629.
- CARDONE A., *La “terza via” al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 2007.
- CARDONE A., *Quando portare la luce nelle zone d’ombra della giustizia costituzionale comprime l’autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 19-35.
- CARETTI P., SORACE D., «Tecnica» e «politica» nel contributo dei giuristi al dibattito costituente, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, I: Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 21-41.
- CARETTI P., *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 338-347.
- CARETTI P., *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 57-65.
- CARETTI P., *Il contenzioso costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni, ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, il Mulino, pp. 183-198.
- CARETTI P., *La “sovranità” regionale come illusorio succedaneo di una*

- “specialità” perduta: in margine alla sent. n. 365/2007 della Corte costituzionale, in *Le Regioni*, 2008, pp. 219-226.
- CARETTI P., «I veneti prima!», lo slogan d'oltre oceano suggestiona anche le Regioni?, in *Le Regioni*, 2018, pp. 987-993.
- CARIDÀ R., *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova, CEDAM, 2018.
- CARIOLA A., *La prova nel processo costituzionale*, in I. BARBAGALLO (a cura di), *Le prove*, vol. I, Torino, 2007, pp. 695-710.
- CARLASSARE L., «Astrattezza» e «concretezza» in un giudizio in via principale su indirizzo e coordinamento, in *Giur. cost.*, 1989, pp. 1109-1114.
- CARLASSARE L. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM (1903-2003)*, Padova, CEDAM, 2004.
- CARLI M., *La razionalizzazione dei controlli sulla legge regionale. L'occasione della riforma della presidenza del Consiglio*, in *Pol. dir.*, 1987, pp. 523-539.
- CARLI M., *Problemi e riflessioni sulla giurisprudenza della Corte in materia regionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 53-62.
- CARROZZA P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 473-509.
- CARROZZA P., *Il processo costituzionale come processo*, in R. Romboli (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 63-71.
- CARINGELLA F., TARANTINO L. (a cura di), *Codice amministrativo*, Roma, Dike, 2009.
- CARTABIA M., *La Corte costituzionale e la Corte di giustizia: atto primo*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1312-1318.
- CARTABIA M., *L'attività della corte costituzionale nel 2019*, 2020.
- CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teorica costituzionale del discorso pubblico*, Bononia University Press, Bologna, 2013.
- CARUSO C., *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2015.
- CARUSO C., *Consigli regionali e rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, 17, 2016.

- CARUSO C., *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Riv. dir. comp.*, 2018, pp. 90-121.
- CARUSO C., *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, pp. 607-658.
- CARUSO C., MORVILLO M. (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, in corso di pubblicazione.
- CARUSO C., ROSSI R., *Settant'anni di Costituzione repubblicana. Un'introduzione*, in F. CORTESI, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 15-35.
- CASSESE S., *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2015.
- CASSETTI L., *I poteri regolamentari della Corte e la disciplina dell'istruttoria nel processo costituzionale: le prospettive delle ordinanze istruttorie nel giudizio sulle leggi in via principale*, in F. CERRONE, M. VOLPI (a cura di), *Sergio Panunzio. Profilo intellettuale di un giurista, Atti della Giornata di studi, Perugia, 16 giugno 2006*, Napoli, Jovene, 2007, pp. 217-259.
- CASSETTI L., *Quanto contano la conoscenza e l'accertamento dei «fatti» per la corte costituzionale? Aspetti problematici del giudizio di ragionevolezza nel sindacato sulle leggi in via principale*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti, Atti del Convegno di Roma Facoltà di Scienze politiche Sociologia, Comunicazione 11 luglio 2011*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 282-290.
- CASTELLÀ A., PAJNO S., RIVOSECCHI G., VERDE G. (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 175-185.
- CAVASINO E., *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 37-73.
- CECCHETTI M., *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, 7, 2009, pp. 1-32.
- CECCHETTI M., *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 279-333.

- CELOTTO A., D'ALESSANDRO G., *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2004, pp. 228-237.
- CERRI A., *Considerazioni preliminari sull'interesse ad agire nei giudizi innanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 689-696.
- CERRI A., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, pp. 1335-1362.
- CERRI A., *Il potere cautelare nei giudizi principali alle sue prime prove*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 2444-2446.
- CERRI A., *Decisione politica e difesa tecnica nel ricorso in via principale*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 339-345.
- CERRI A., *Il parametro e la sua interpretazione nel giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4636-4638.
- CERRONE F., VOLPI M. (a cura di), *Sergio Panunzio. Profilo intellettuale di un giurista. Atti della Giornata di studi, Perugia, 16 giugno 2006*, Napoli, Jovene, 2007.
- CHELI E., *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli, Editoriale scientifica, 2006.
- CHERCHI R., RUGGIU I., «Effettività» e «seguito» della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 364-386.
- CHESSA O., *Corte costituzionale e trasformazioni della democrazia pluralistica*, in V. TONDI DELLA MURA, M. CARDUCCI, R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica, Atti del seminario di Otranto-Lecce, svoltosi il 4-5 giugno 2004*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 17-89.
- CHESSA O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 227-238.
- CHESSA O., *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato: come uscire dalla crisi del principio autonomistico*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU, S. PAJNO, G. RIVOCCHI, G. VERDE (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi. Italia e Spagna a confronto*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 175-185.
- CHESSA O., *Dentro il Leviatano. Stato, sovranità e rappresentanza*, Milano-Udine, Mimesis Edizioni, 2019.
- CHIARA G., *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 2, 2015.

- CHIEPPA R., *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, pp. 4390-4392.
- CHIEPPA R., *A proposito di illegittimità consequenziale e potere di ufficio della Corte*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1494-1496.
- CHINNI D., *Processo costituzionale e illegittimità consequenziale. Spunti a margine di alcune osservazioni compiute dalla Corte nella sent. n. 138/2009*, in *Ist. fed.*, 2009, pp. 597-602.
- CHIOVENDA G., *L'azione nel sistema dei diritti*, in *Id.*, *Saggi di diritto processuale civile*, I, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1930, pp. 3-99.
- CHIOVENDA G., *Saggi di diritto processuale civile*, I, Roma, Società editrice del Foro italiano, Roma, 1930.
- CHIOVENDA G., *Istituzioni di diritto processuale civile*, vol. I, Napoli, Jovene, 1962.
- CONCARO A., *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1329-1341.
- COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione della sottocommissione "problemi costituzionali"*, in *Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato, Relazione all'Assemblea costituente, Vol. I, Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946, pp. 1-273.
- COMMISSIONE PER STUDI ATTINENTI ALLA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO, *Relazione della sottocommissione "problema della regione"*, in *MINISTERO PER LA COSTITUENTE, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato, Relazione all'Assemblea costituente, Vol. II, Autonomie locali*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946, pp. 164-299.
- CONTI G.L., *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- CORTESE F., *Il referendum costituzionale e gli epigoni del kantismo*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 803-814.
- CORTESE F., *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue magnifiche sorti e progressive: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 119-132.
- CORTESE F., CARUSO C., ROSSI S. (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2018.
- CORVAJA F., *Il mutamento del parametro nel giudizio in via principale, tra diritto di difesa ed economia processuale*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 461-477.

- COSMELLI F., *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa delle regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2015.
- COSTANZO P., *Osservazioni alla sent. n. 49 del 1991 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 1544-1555.
- COSTANZO P., *La tutela delle autonomie locali davanti alle corti costituzionali*, in G. ROLLA (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 147-171.
- COSTANZO P., *Il fondamento costituzionale della qualità della normazione (con riferimenti comparati e all'UE)*, in AA.VV., *Studi in memoria di Giuseppe G. Florida*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 170-190.
- COVINO F., *Leale collaborazione e funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018.
- CRISAFULLI V., *Sull'efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 27-50.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952.
- CRISAFULLI V., *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 654-682.
- CRISAFULLI V., *Questioni in tema di interpretazione della Corte costituzionale nei rapporti con l'interpretazione giudiziaria*, in *Giur. Cost.*, 1956, pp. 929-949.
- CRISAFULLI V., *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 238-261.
- CRISAFULLI V., *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, pp. 262-289.
- CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, pp. 806-807.
- CRISAFULLI V., *Diposizione (e norma)*, in *Enc. dir.*, vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 195-209.
- CRISAFULLI V., *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, 1968, pp. 925 e ss.
- CRISAFULLI V., *In tema di instaurazione dei giudizi incidentali di costituzionalità delle leggi*, in AA.VV., *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, 1974, IV, pp. 2789-2809.
- CRISAFULLI V., *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, CEDAM, 1984, pp. 69-86.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II. *L'ordinamento costitu-*

- zionale italiano. *Le fonti normative. La Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 1984.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione*, in ID., *Stato Popolo Governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 89-146.
- CRISAFULLI V., *Stato Popolo Governo, Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985.
- CROCE M., *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2016, pp. 365-369.
- DAL CANTO F., *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 448-457.
- DAL CANTO F., *Corte costituzionale e attività interpretativa, astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 237-269.
- DAL CANTO F., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 160-267.
- DAL CANTO F., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 171-300.
- DAL CANTO F., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 139-259.
- DAL CANTO F., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 154-274.
- DAL CANTO F., *Il giudizio di costituzionalità promosso in via principale sull'orlo di una crisi di nervi*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima "politica" e quella "giurisdizionale"*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 169-181.
- D'AMICO G., *Il controllo delle leggi regionali siciliane e la prassi della promulgazione parziali. Raccolta di normativa, giurisprudenza e dottrina*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 264, 2014.
- D'AMICO G., *Le clausole di salvaguardia delle autonomie speciali nella giu-*

- risprudenza costituzionale*, Servizio studi della Corte costituzionale, STU 271, 2014.
- D'AMICO G., *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 484 e ss.
- D'AMICO G., *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi «riparatori»*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 128-139.
- D'AMICO G., *La sentenza sulla legge Madia, una decisione (forse) troppo innovatrice*, in www.questionegiustizia.it.
- D'AMICO G., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?», in *Quad. cost.*, 2017, pp. 892-895.*
- D'AMICO G., *Azione di accertamento e accesso al giudizio di legittimità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.
- D'AMICO M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1988.
- D'AMICO M., *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2969-2973.
- D'AMICO M., *Le modifiche al processo costituzionale nell'art. 9 della legge 5 giugno 2005, n. 131*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 387-407.
- D'AMICO M., *Le zone d'ombra nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 217-267.
- D'AMICO M., *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via di azione*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 191-266.
- D'AMICO M., BIONDI F. (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.
- D'ANDREA A., *Federalismi, regionalismi, autonomie*, in federalismi.it, 21, 2007, pp. 1-11.
- D'ANDREA A., *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in Costituzionalismo.it, 1, 2012.
- D'ANDREA L., SALAZAR C., *Ricorsi governativi avverso leggi regionali e pro-*

- vinciali e decreti legge privi di effetti normativi (nota a Corte costituzionale nn. 496 e 172 del 1994)*, in *Foro it.*, 1994, I, cc. 2957-2967.
- D'ANDREA P.I., *L'uso delle bandiere regionali e i simboli dell'unità: alcune precisazioni dalla Corte costituzionale* (Nota a Corte cost., sent. n. 183 del 2018), in *Diritticomparati.it*.
- D'ATENA A., *Legge regionale*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 969-999.
- D'ATENA A., *L'Italia verso il Federalismo. Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001.
- D'ATENA A., *La consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2027-2034.
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 15-23.
- D'ATENA A., *Nuovi statuti regionali e posizione delle assemblee legislative*, in *Id.*, *Le regioni dopo il big bang*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 153-162.
- D'ATENA A., *Le regioni dopo il big bang*, Milano, Giuffrè, 2005.
- D'ATENA A., *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *AA.Vv.*, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 55-77.
- DECARO C., LUPO N., RIVOCCHI G. (a cura di), *La manutenzione della giustizia costituzionale: il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Torino, Giappichelli, 2012.
- DELLEDONNE G., *La Corte costituzionale si pronuncia sulla «lingua piemontese»: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un «costituzionalismo regionale»*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 718-729.
- DELLEDONNE G., *Obblighi di esposizione di bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2018, pp. 393-404.
- DE MARTIN G.C., MERLONI F. (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017.
- DE MARTINO F., *La legge regionale nell'art. 127 della Costituzione*, in *E. BETTINELLI, F. RIGANO* (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, *Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 355-373.
- DE SIERVO U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, I: Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, il Mulino, 1980.

- DE SIERVO U., *Le regioni nelle prime proposte Ambrosini*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 1253-1260.
- DE SIERVO U., *Sturzo e Ambrosini nella progettazione della regione*, in N. ANTONETTI, U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle regioni*, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 67-89.
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 831-860.
- DI CARPEGNA BRIVIO E., *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2015.
- DICKMANN R., *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2269-2274.
- DI COSIMO G., *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in *Ist. fed.*, 2002, pp. 355-372.
- DI COSIMO G., *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Agg., III, Torino, 2008, pp. 475-486.
- DI COSIMO G., *Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 785-790.
- DI COSIMO G., *Interferenze fra atti normativi e atti amministrativi: il caso del regolamento edilizio-tipo*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 1107-1110.
- DI MARTINO A., REPETTO G. (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014.
- DIMORA F., *Le sentenze interpretative di rigetto nei giudizi in via d'azione*, in *Le Regioni*, 1987, pp. 749-761.
- DOLSO G.P., *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 225-264.
- DOLSO G.P., *Ancora un tassello nella elaborazione giurisprudenziale del diritto processuale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020, pp. 373-386.
- DONATI F., *I rapporti tra diritto interno e diritto comunitario: problemi e prospettive alla luce di una recente sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3467-3477.
- D'ORAZIO G., *La genesi della Corte costituzionale. Ideologia, politica, dibattito dottrinale: un saggio di storia delle istituzioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1981.
- D'ORLANDO E., *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato centrale e governi periferici*, Bologna, CLUEB, 2005.
- D'ORLANDO E., ZWILLING C., *L'arbitro dell'unitarietà e della differenziazione: il sindacato di costituzionalità sulla Erforderlichkeitsklausel alla luce del novellato art. 93 CC*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, pp. 120-133.

- DRAGO F., *I ricorsi in via principale nel quadro del novellato Titolo V*, in www.federalismi.it.
- DRAGO F., *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8, 2003.
- ELAZAR D., *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni Comunità, 1995.
- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, pp. 1-15.
- ESPOSITO C., *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, pp. 263-286.
- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954.
- ESPOSITO C., *Nota redazionale*, in *Giur. cost.*, 1956, p. 75.
- ESPOSITO C., *L'interesse a ricorrere nei ricorsi contro le leggi - Riserva di legge e regolamento regionale*, in *Giur. cost.*, 1960, pp. 644-659.
- ESPOSITO C., *Autorità delle decisioni di rigetto della Corte nei giudizi a quo*, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 1216-1223.
- ESPOSITO C., *Decreto-legge*, in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 183-282.
- ESPOSITO C., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, Giuffrè, 1992.
- FALCON G., *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, pp. 531-544.
- FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247-1271.
- FERRAIUOLO G., *Costituzione Federalismo Secessione. Un itinerario*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016.
- FERRARI G.F., PARODI G. (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, CEDAM, 2003.
- FERRO G.A., *Modelli processuali ed istruttori nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2012.
- FLORENZANO D., *Quando una eccezione di inammissibilità diventa un boomerang - Qualche riflessione sulla impugnazione delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3129-3140.
- FRIEDRICH C., *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, Bologna, il Mulino, 2002.
- FURLAN F., *I vizi denunciabili*, in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le*

- zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 268-283.
- GALEOTTI S., *Osservazioni sulla «legge regionale» come specie della «legge in senso tecnico»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 76-117.
- GALEOTTI S., *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 319-348.
- GALEOTTI S., *Garanzia costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 490-511.
- GEMMA G., *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2260-2268.
- GERBER C.F., *Lineamenti di diritto pubblico tedesco*, in *Id.*, *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971, pp. 91-213.
- GERBER C.F., *Diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1971.
- GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, Giuffrè, 1994.
- GIANFRANCESCO E., *Giudizio in via d'azione su leggi regionali ed obblighi comunitari*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3477-3482.
- GIANFRANCESCO E., *Il ricorso introduttivo dei giudizi in via d'azione*, in *Foro it.*, V, 1995, cc. 207-211.
- GIANFRANCESCO E., *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 224-241.
- GIANFRANCESCO E., *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001 pp. 147-154.
- GIANFRANCESCO E., *L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale* in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 39-73.
- GIANFRANCESCO E., *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?* in AA.VV., *I ricorsi in via principale, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 3-44.
- GIANFRANCESCO E., *Undici anni dopo. Le Regioni, la Corte, la crisi*, in P. COLASANTE, N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 101-138.
- GIANFRANCESCO E., *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel*

- disegno costituzionale dei rapporti tra stato e regioni*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 193-2013.
- GIANGASPERO P., *Note sull'utilizzazione del diritto comunitario immediatamente applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3482-3493.
- GIANGASPERO P., *L'applicazione del principio tempus regit actum ai giudizi pendenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V e i rapporti tra decreto legge e legge di conversione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 197-202.
- GIANGASPERO P., *La Corte e le sue corti*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 75-82.
- GIANNINI M., *Acquiescenza (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 506-508.
- GIUFFRÈ F., *Verso la fine della giustizia costituzionale "alla siciliana" (commento all'ordinanza della corte costituzionale n. 114 del 7 maggio 2014)*, in *federalismi.it*, 10, 2014.
- GIUPPONI T.F., *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005.
- GIUPPONI T.F., *Autonomia e indipendenza e delle Camere e dei consigli regionali davanti alla Corte*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantésimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 372-414.
- GIUPPONI T.F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 51-77.
- GIZZI E., *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 163-183.
- GORLANI M., *La Corte anticipa la tutela della sfera di competenza regionale: la leale collaborazione deve essere assicurata già in fase di emanazione dei decreti legislativi attuativi*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2236-2244.
- GRASSI S., *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni*, Milano, Giuffrè, 1985.
- GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449.
- GROPPI T., *Le norme comunitarie quale parametro nel giudizio (preventi-*

- vo) di legittimità costituzionale delle delibere legislative regionali, in *Le Regioni*, 1995, pp. 923-938.
- GROPPI T., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997.
- GROPPI T., *La l. cost. n. 3 del 2001 tra attuazione e auto-applicazione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 219-225.
- GROPPI T., *Verso un giudizio costituzionale aperto? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 371-392.
- GROSSI P., *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, 2016.
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *Il conflitto di attribuzione tra lo stato e le regioni e tra le regioni*, Milano, Giuffrè, 1961.
- GUAZZAROTTI A., *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 599-610.
- GUELI V., *Elementi di una dottrina dello Stato e del diritto come introduzione al diritto pubblico*, Roma, Società editrice del Foro italiano, 1959.
- GUELLA F., *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge*, in *Le Regioni*, 2017, pp. 193-224.
- GUZZETTA G., *L'annullamento delle leggi regionali "anticomunitarie": crisi di un modello giurisprudenziale*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 4238-4266.
- GUZZETTA G., *Variazioni in tema di intervento delle regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 458-465.
- GUZZETTA G., *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 266-294.
- HELLER H., *La sovranità. Contributo alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale* (1927), in ID., *La sovranità ed altri scritti sulla dottrina del diritto e dello Stato*, a cura di P. Pasquino, Milano, Giuffrè, 1987.
- HESSE K., *Lo stato federale unitario*, in A. DI MARTINO, G. REPETTO (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, Editoriale scientifica, 2014, pp. 273-311.

- HOFMAN H., *La libertà nello Stato moderno*, Napoli, Guida, 2009.
- IANNUZZI A., *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2020, pp. 13-26.
- INGRAO P., *Regioni per unire*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, il Mulino, 1973, pp. 249 e ss.
- JELLINEK G., *Una Corte costituzionale per l'Austria*, a cura di E. Palici di Suni, Torino, Giappichelli, 2013.
- KELSEN H., *Chi dev'essere il custode della Costituzione?*, in Id., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 229-291.
- KELSEN H., *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, in Id., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 143-206.
- KELSEN H., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981.
- LAMARQUE E., *Il nuovo art. 127 della costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 96-99.
- LAMARQUE E., *Le nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Dir. soc.*, 2009, pp. 113-145.
- LAMARQUE E., *I profili processuali. Ricorsi regionali e violazione delle norme costituzionali sulle fonti del diritto*, in *Giur. it.*, 2012, pp. 2487-2492.
- LATTANZI G., *Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi, Riunione straordinaria del 21 marzo 2019*.
- LIBONE E. (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 119-146.
- LIETO S., *Giudizio costituzionale incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018.
- LOLLO A., *Aspetti problematici in tema di giudizio in via principale in una recente decisione della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 68/2018)*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 723-748.
- LOLLO A., *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 659-692.
- LORENZETTI A., *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 5, 2017.
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983.

- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, CEDAM, 1984.
- LUCIANI M., *La "Costituzione dei diritti" e la "Costituzione dei poteri". Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto, II, In onore di V. Crisafulli*, Padova, CEDAM, 1985, pp. 497-508.
- LUCIANI M., *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, pp. 1045-1071.
- LUCIANI M., *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in Romboli R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino, Giappichelli, 1991, pp. 170-179.
- LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della legge cost. n. 3 del 2001*, https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/materiali/convegni/aic200201/luciani.html
- LUCIANI M., *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2017, pp. 1-35.
- LUPO N., *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1209-1224.
- MALFATTI E., *Art. 127*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, UTET, 2006, pp. 2504-2529.
- MALFATTI E., ROMBOLI R., PANIZZA S., *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018.
- MANGIA A., *Il federalismo della 'descrizione' e il federalismo della 'prescrizione'*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4045-4052.
- MANGIAMELI S., *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva in materia urbanistica*, in *Giur. cost.*, 1979, pp. 972-987.
- MANGIAMELI S., *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992.
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.
- MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V. Atti del Seminario, Roma, 13 giugno 2013*, Milano, Giuffrè, 2014.
- MARCENÒ V., *Come decide la Corte costituzionale dinanzi alle lacune tec-*

- niche? Il particolare caso della mancata riassegnazione delle risorse agli enti subentranti dopo la riforma Delrio*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 1113-1128.
- MARCENÒ V., *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 393-412.
- MARINI A., *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2005 tenuta in occasione della conferenza stampa del Presidente Annibale Marini del 9 febbraio 2006*, in *Consulta On-Line*.
- MARSHALL J. (pseudonimo), *La Corte costituzionale, senza accorgersene, cambia la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, pp. 705-710.
- MARONE F., *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011.
- MARTINES T., *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *Aa.Vv., La regione e il governo locale*, vol. III, Milano, Edizioni Comunità, 1965, pp. 182-199.
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Id., Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica, Sez. I - Lo Stato, Sez. II - Le autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 293-376.
- MARTINES T., *Opere*, t. III, *Ordinamento della Repubblica, Sez. I - Lo Stato, Sez. II - Le autonomie territoriali*, Milano, Giuffrè, 2000.
- MASARACCHIA A., *Note su una recente tendenza della Corte a disporre dell'oggetto del processo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 4839-4848.
- MASSA M., *Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V*, in *R. BIN, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 459-466.
- MASSA M., *Il potere federativo delle autonomie territoriali*, in *C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, Giuffrè, 2016, pp. 425-438.
- MAZZAROLLI L.A., *Il carattere peculiare delle pronunce «additive di principio» nei giudizi in via principale*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 776-786.
- MAZZIOTTI M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961.
- MEZZANOTTE C., *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 954-977.
- MEZZANOTTE C., *Giudizi in via d'azione, termini per ricorrere e autoritarieità della legge statale*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 230-241.
- MEZZANOTTE C., *Le nozioni di «potere» e di «conflitto» nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1979, pp. 110-132.

- MEZZANOTTE C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 631-633.
- MEZZANOTTE C., *Il giudizio sulle leggi: le ideologie del Costituente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- MEZZANOTTE C., *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.
- MILAZZO P., *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e “raffina” il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 963-978.
- MILAZZO P., *L'impugnativa regionale del «codice dell'ambiente»: un'occasione per qualche riflessione sulla struttura e i limiti del potere di sospensione delle leggi nell'ambito dei giudizi in via d'azione introdotti dalle Regioni*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 153-167.
- MILAZZO P., *Illegittimità della legge delega (per mancata previsione del corretto modulo di leale collaborazione) e destino dei decreti delegati già approvati. Appunti sulla sentenza n. 251/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio delle fonti*, 1, 2017, pp. 1-21.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE (a cura di), Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali, Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946.
- MINISTERO PER LA COSTITUENTE (a cura di), Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, vol. II, *Autonomie locali*, Roma, Stabilimento tipografico Fausto Failli, 1946.
- MODUGNO F., *La Corte costituzionale italiana oggi*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale. In onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, CEDAM, 1985, pp. 527-586.
- MODUGNO F., *Considerazioni sul tema*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 13-25.
- MODUGNO F., *Annulabilità e annullamento: I*, in *Enc. giur.*, vol. III, Roma, 1988, *ad vocem*.
- MODUGNO F., *La dicotomia “Stato-soggetto”-“Stato-ordinamento” nel pensiero dei tre Maestri*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin. Atti del convegno di studio per celebrare la Casa editrice CEDAM (1903-2003)*, Padova, CEDAM, 2004, pp. 17-86.

- MODUGNO F., *Sul problema dell'interpretazione conforme a Costituzione: un breve excursus*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1961-1968.
- MOLLIKA POETA L., *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017.
- MONACO G., *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)* in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 7/2016.
- MONACO G., *La concretezza del giudizio incidentale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2016.
- MONEGO D., *Principio del contraddittorio, inesistenza della legge e rilevanza d'ufficio del vizio di un giudizio in via di azione*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 150-158.
- MONEGO D., *Di un palese caso di ultrapetizione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 883-895.
- MONEGO D., *Ius superveniens nel giudizio in via principale fra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 644-660.
- MONEGO D., *Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio ed uso distorto della legislazione*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 458-473.
- MORELLI A., *Il ruolo e le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica dell'ordinamento democratico*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica italiana, 2006, pp. 401-436.
- MORELLI A., *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli, Rubbettino editore, 2008.
- MORELLI A., *Il tempo del giudizio. L'incidenza dello ius superveniens sul parametro di legittimità costituzionale e gli spazi dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 1159-1172.
- MORELLI A., *Dopo il referendum costituzionale: quali prospettive per il sistema delle autonomie?*, in *Le Regioni* 2016, pp. 847-856.
- MORELLI A., *Le relazioni istituzionali*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 114-149.
- MORELLI A., TRUCCO L. (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014.
- MORELLI M.R., *Doverosità della previa verifica di una possibile «interpretazione adeguatrice» ai fini dell'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità e diverso regime del giudizio in via principale*, in *Giust. civ.*, 1997, pp. 2353-2361.

- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè, 2001.
- MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 818-820.
- MORRONE A., *Bilanciamento (giustizia cost.)*, in *Enc. dir.*, Ann. II, t. 2, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 185-204.
- MORRONE A., *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 13-34.
- MORRONE A., *Fonti normative* Bologna, il Mulino, 2018.
- MORRONE A., *I mutamenti costituzionali derivanti dall'integrazione europea*, in *federalismi.it*, 20, 2018, pp. 1-26.
- MORRONE A., *Il "caso Cappato" davanti alla Corte costituzionale. Riflessioni di un costituzionalista*, in ID. (a cura di), *Seminario preventivo. Il "caso Cappato" davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, Rassegna 10, 2018, pp. 3-13.
- MORRONE A. (a cura di), *Seminario preventivo. Il "caso Cappato" davanti alla Corte costituzionale*, in *Forum di quaderni costituzionali*, Rassegna 10/2018, pp. 3-13.
- MORRONE A., *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 251-290.
- MORRONE A., *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del SSN Critica delle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in *Corti supreme e salute*, in corso di pubblicazione.
- MORTATI C., *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.
- MORTATI C., *Sulla corrispondenza fra «chiesto e pronunciato» nei giudizi di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1959, pp. 759-773.
- MORTATI C., *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, vol. II, 1960, pp. 1277-1304.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, t. I, Padova, CEDAM, 1969.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, Padova, CEDAM, 1969.
- MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana*, *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 923-993.
- MORTATI C., *La Corte costituzionale e i presupposti della sua vitalità*, in ID., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 679-702.
- MORTATI C., *Problemi dell'ordinamento regionale*, in ID., *Problemi di diritto*

- to pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 469-488.
- MORTATI C., *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza repubblicana. Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1972.
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali, art. 1-12*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, pp. 1-50.
- NAWIASKI H., *Der Bundestaat als Rechtsbegriff*, Tübingen, Mohr, 1920.
- NICCOLAI S., *Sul diritto degli «organi dello Stato» di intervenire nei giudizi davanti alla Corte ex art. 20 comma 2 legge n. 87 del 1953 e su qualche altra questione connessa al contraddittorio*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2672-2686.
- NIRO R., *Note minime sulla potestà legislativa "residuale" e delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1855-1889.
- NISTICÒ M., *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, pp. 49-89.
- OCCHIOCUPO N. (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, CEDAM, 1984.
- OLIVETTI M., *Lo Stato policentrico delle autonomie* in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 37-43.
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna, il Mulino, 2002.
- OLIVETTI M., *Le funzioni legislative regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 91-113.
- ONIDA V., *Illegittimità costituzionale di leggi limitatrici di diritti e decorso del termine di decadenza*, in *Giur. cost.*, 1965, pp. 514-582.
- ONIDA V., *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, pp. 1504-1529.
- ONIDA V., *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra stato e regione. Profili processuali*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale, ATTI DEL CONVEGNO, Trieste 26-28 maggio 1986*, Milano, 1988, pp. 181-203.
- ONIDA V., *La giustizia costituzionale nel 2004. Relazione in occasione della conferenza stampa del Presidente Valerio Onida*, Roma 20 gennaio 2005, 2005.

- ONIDA V., *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 11-26.
- ONIDA V., *Intervento*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 269-277.
- ONIDA V., *Limiti e prospettive del regionalismo*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017, pp. 35-38.
- ORESTANO R., *L'azione in generale, a) Storia del problema*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 785-822.
- ORLANDO V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, Modena, Società tipografica modenese, 1925.
- PACE A., *I limiti dell'interpretazione «adeguatrice»*, in *Giur. cost.*, 1963, pp. 1066-1073.
- PACE A., *Sulla sospensione cautelare dell'esecuzione delle leggi autoapplicative impugnate per incostituzionalità*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, pp. 517-550.
- PACE A., *La Corte disconosce il valore costituzionale della libertà di concorrenza?*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 2965-2969.
- PACE A. (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano, Giuffrè, 2006.
- PACE A., *Superiorità della Costituzione e sindacato delle leggi*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4809-4835.
- PADULA C., *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esponenziali"*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 676-684.
- PADULA C., *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto tra "sistemi"*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 682-691.
- PADULA C., *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 2005.
- PADULA C., *La Corte costituzionale e l'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale: verso la fine delle oscillazioni?*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 769-774.
- PADULA C., *Principio di corrispondenza chiesto-pronunciato, principio di sussidiarietà e distretti produttivi: una sentenza che desta perplessità*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 875-882.
- PADULA C., *Requisiti della delibera di impugnazione e requisiti del ricorso*

- so: un'ulteriore strettoia nel giudizio in via principale?, in *Le Regioni*, 2008, pp. 1077-1097.
- PADULA C., *Vizi procedurali dei decreti-leggi e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, pp. 503-524.
- PADULA C., *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *federalismi.it*, 2015, pp. 2-33.
- PADULA C., *Riflessioni sparse sulle autonomie territoriali, dopo la (mancata) riforma*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 857-872.
- PADULA C., *La tutela diretta dei diritti fondamentali: il preenforcement constitutional challenge contro le leggi negli Stati Uniti e le questioni incidentali astratte in Italia*, Torino, Giappichelli, 2018.
- PADULA C., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 737-762.
- PAJNO S., *L'“adeguamento automatico” degli statuti speciali*, in S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto, Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 173-221.
- PAJNO S., VERDE G. (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto, Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Milano, Giuffrè, 2010.
- PALADIN L., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III, 1971, pp. 3-43.
- PALADIN L., *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1971, pp. 189-202.
- PALADIN L., *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in E. ROTELLI (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, il Mulino, 1973, pp. 249 e ss., pp. 307-322.
- PALADIN L., *La giustizia costituzionale nel 1985. Conferenza stampa del Presidente Livio Paladin, 25 gennaio 1986*, in *Giur. cost.*, 1986, pp. 280-299.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996.
- PALERMO F., «*Nomina sunt consequentia rerum*». Ovvero, *il federalismo nella costituzione materiale*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1198-1209.
- PALICI DI SUNI E., *Presentazione*, in G. JELLINEK, *Una Corte costituzionale per l'Austria*, a cura di E. Palici di Suni, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 1-35.
- PANZERA C., *Interpretare manipolare combinare: una nuova prospettiva per lo studio delle decisioni della Corte costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2013.
- PANUNZIO S., *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, CEDAM, 1970.

- PANZERI L., *L'allargamento del contraddittorio nel giudizio in via principale: qualche riflessione sul tema alla luce della giurisprudenza costituzionale* in R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 400-414.
- PARIS D., *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2013, pp. 1519-1526.
- PARIS D., *Il parametro negletto. Diritto dell'Unione europea e giudizio in via principale*, Torino, Giappichelli, 2018.
- PARISI S., *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 341-377.
- PARISI S., *La potestà primaria alla deriva? Spunti ricostruttivi per ripensare un luogo comune*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 821-876.
- PASSAGLIA P., *Il funzionamento (e la funzionalità) del giudizio in via principale dopo la riforma del Titolo V: osservazioni a margine della prima sentenza parziale «con riserva»*, in *Foro it.*, I, 2003, cc. 2227-2230.
- PASSAGLIA P., *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4052-4062.
- PASSAGLIA P., *«Presidenzialismo» e «collegialità» nel procedimento decisorio della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, vol. V, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 2401-2433.
- PASSAGLIA P. (a cura di), *La configurazione del giudizio in via principale in Belgio, Germania e Spagna*, Dossier del Servizio studi della Corte costituzionale, 2018.
- PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 773-786.
- PENASA S., *Bilinguismo e toponomastica: un punto fermo verso il bilanciamento tra primato della lingua italiana e tutela delle minoranze linguistiche? Commento alla sent. n. 210 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 249-259.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Conflitti tra regioni e Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 1015-1026.
- PERTICI A., *La Corte sceglie il rigore: questione inammissibile per insufficiente dell'oggetto e genericità della relativa motivazione*, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 660-668.
- PERTICI A., *La Corte mantiene il rigore: questione inammissibile per erroneità delle censure e incerta individuazione del parametro*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1621-1627.
- PERTICI A., *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in

- AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 65-86.
- PERTICI A., *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, Giappichelli, 2010.
- PERTICI A., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 119-210.
- PERTICI A., *Giudizio in via d'azione*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, UTET, 2012, pp. 403-470.
- PETTA P., *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975, p. 104
- PICCHI M., *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto (osservazioni a margine della sentenza n.70/2015)*, in *federalismi.it*, 21, 2013.
- PICCHI M., *Ambiguità semantica e distonia interpretativa quali conseguenze dei modi di formulazione di una disposizione: una nuova ammonizione per la regione Campania*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna 9, 2017.
- PIERANDREI F., *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 874-1036.
- PIGNATELLI N., *Le interazioni tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Torino, Giappichelli, 2008.
- PINARDI R., *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, Giuffrè, 2007.
- PINELLI C., *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 454-472.
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, cc. 194-199.
- PINELLI C., *Art. 9. Attuazione degli articoli 123, secondo comma, e 127 della Costituzione, in materia di ricorsi alla Corte costituzionale*, in AA.VV., *Legge La Loggia: commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, Maggioli, 2003, pp. 180-190.
- PINELLI C., *Accoglimento di un ricorso regionale avverso disposizione non incidente sul riparto di competenze Stato/Regioni*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 1615-1616.

- PIZZORUSSO A., *Le modificazioni dello statuto per il Trentino Alto-Adige e le leggi statali anteriori: termine per ricorrere e «principio di continuità»*, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 535-540.
- PIZZORUSSO A., *Art. 134*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 134-139. Garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1981.
- PIZZORUSSO A., *I sistemi di giustizia costituzionale: dai modelli alla prassi*, in *Quad. cost.*, 1982, pp. 521-533.
- PIZZETTI F., *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979.
- PIZZETTI F., *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1153-1196.
- PIZZETTI F., ZAGREBELSKY G., «*Non manifesta infondatezza*» e «*rilevanza*» nella instaurazione incidentale del giudizio sulle leggi, Milano, Giuffrè, 1972.
- POLITI F., *Gli effetti nel tempo delle sentenze di accoglimento della Corte costituzionale (Contributo a una teoria dell'invalidità costituzionale della legge)*, Padova, CEDAM, 1997.
- POGGI A.M., *Il contraddittorio nel giudizio in via principale: i problemi delle regioni speciali*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 242-278.
- POGGI A., *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di istruzione*, in *federalismi.it*, 3, 2004.
- PUGIOTTO A., *La Corte apre a questione in via alternative (ma solo nei giudizi in via di azione)*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 1183-1193.
- PUGIOTTO A., *La rimozione della pregiudizialità costituzionale nella sentenza costituzionale n. 10/2015*, in *Giur. cost.*, 2015, pp. 90-98.
- RAGONE G., *L'attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative. Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2020, pp. 226-239.
- RAGONE S., *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale consequenziale nel giudizio in via principale*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 431-443.
- RANDAZZO B., *La manutenzione del giudizio in via principale*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La manutenzione della giusti-*

- zia costituzionale: il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia, *Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 163-191.
- RAUTI A., *Le nuove "norme integrative" della corte fra collegialità e celebrità del giudizio costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009.
- REDENTI E., *Le leggi delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, pp. 421-457.
- REPETTO G., *"Eppur si muove!"*. Il controllo di costituzionalità sulle leggi siciliane e l'autonomia salvata da se stessa), in *Giur. cost.*, 2014, pp. pp. 2042-2049.
- REPETTO G., *La Corte mette fine al controllo preventivo di costituzionalità sulle leggi siciliane (e si riappropria delle sue funzioni)*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4501-4506.
- REPETTO G., *Il canone dell'incidentalità costituzionale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017.
- RESCIGNO G.U., *Quando il legislatore usa in un modo per lo meno sospetto e comunque contorto i suoi poteri, il Governo non segue il modo semplice e diretto per impugnare una disposizione di legge regionale, la Corte è costretta per ragioni di giustizia ad inventare un motivo più che dubbio di incostituzionalità*, in *Giur. cost.*, 2013, pp. 1063-1067.
- RIDOLA P., *Impugnativa diretta delle leggi statali e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1975, pp. 3311-3351.
- RIVOSECCHI G., *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 2335-2343.
- RIVOSECCHI G., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, *Atti del Seminario, Roma, 13 giugno 2013*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 147-213.
- RIVOSECCHI G., *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 2017, pp. 2579-2589.
- RIVOSECCHI G., *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene «imposta» nella delegazione legislativa*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 125-128.
- RIVOSECCHI G., *L'ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO

- (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, in corso di pubblicazione.
- ROLLA G. (a cura di), *La difesa delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 2005.
- ROMBOLI R., *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, Giuffrè, 1985.
- ROMBOLI R., *Il conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni e tra regioni*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 207-237.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, Giappichelli, 1990.
- ROMBOLI R. (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta, Atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990*, Torino, Giappichelli, 1991.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, Giappichelli, 1993.
- ROMBOLI R., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in ID. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 43-214.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999.
- ROMBOLI R., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, V, 2001, cc. 186-194.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, Giappichelli, 2002.
- ROMBOLI R., *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, CEDAM, 2003, pp. 227-275.
- ROMBOLI R., *Aspetti processuali del giudizio sulle leggi e del conflitto tra enti*, in *Foro it.*, V, 2004, cc. 88-93.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, Giappichelli, 2005.
- ROMBOLI R. (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale carattere, limiti prospettive di un modello*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, 2008.
- ROMBOLI R., *Qualcosa di nuovo... anzi d'antico: la contesa sull'interpretazione conforme della legge*, in *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 667-708.

- ROMBOLI R., *Il diritto processuale costituzionale dopo la “svolta” degli anni 1987-1989*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent’anni dopo la svolta, Atti del seminario svoltosi a Stresa il 12 novembre 2010*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 317-332.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Torino, Giappichelli, 2011.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2015)*, Torino, Giappichelli, 2014.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, Giappichelli, 2017.
- ROMBOLI R., *Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”. Una tavola rotonda per ricordare Alessandro Pizzorusso ad un anno dalla sua scomparsa*, in Id. (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 1-37.
- ROMBOLI R., (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Torino, Giappichelli, 2017.
- ROMBOLI R., ROSSI E., *Giudizio di legittimità costituzionale delle leggi*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 503-570.
- RONCHETTI L., *La legge regionale alla luce del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale*, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 485-496.
- RONCHETTI L., *L’autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018.
- RÖRIG M.T., *Germania*, in P. PASSAGLIA (a cura di), *La configurazione del giudizio in via principale in Belgio, Germania e Spagna*, Dossier del Servizio studi della Corte costituzionale, Roma, 2018.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1987-1989)*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 147-205.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1990-1992)*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 143-215.
- ROSSI E., *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento preventivo delle leggi regionali*, Trento, Università degli Studi di Trento, 1993.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-1995)*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 199-289.

- ROSSI E., *La Corte «bacchetta» il Governo sui ricorsi nei confronti della legge regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 181-189.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 117-156.
- ROSSI E., *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi, Atti del seminario di Milano svoltosi il 15 e 17 maggio 1997*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 191-224.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 215-298.
- ROSSI E., *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 3032-3042.
- ROSSI E., *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. IV, *Dei giudici e della giustizia costituzionale*, Napoli, 2009, pp. 1605-1631.
- ROSSI E., *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 130-190.
- ROSSI E., *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la ridondanza*, in *Giur. cost.*, 2012, pp. 298-305.
- ROSSI E., *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 473-483.
- ROSSI E., *Il giudizio in via principale tra motivi di crisi e prospettive di rilancio*, in *Quad. cost.*, 2018, pp. 647-666.
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione italiana (1943-1947)*, Milano, Giuffrè, 1967.
- ROTELLI E. (a cura di), *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, il Mulino, 1973.
- ROTELLI E., *Comuni, Province, Regioni e Stato nella terza bicamerale*, in *Amministrare*, 1998, pp. 299-330.

- RUGGERI A., *Comunità europee, Stato e Regioni dopo la sentenza n. 170/1984 della Corte costituzionale sull'efficacia dei regolamenti comunitari*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 433-455.
- RUGGERI A., *Le leggi regionali contrarie a norme comunitarie autoapplicative al bivio fra non applicazione e incostituzionalità (a margine di Corte cost. n. 384 del 1995)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, pp. 469-489.
- RUGGERI A., *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 1-31.
- RUGGERI A., *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Quad. reg.*, 2001, pp. 565-647.
- RUGGERI A., *Le fonti del diritto regionale. Ieri, oggi e domani*, Torino, Giappichelli, 2001.
- RUGGERI A., SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001.
- RUGGERI A., *La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del Titolo V e dei suoi effetti nei giudizi pendenti)*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 846-860.
- RUGGERI A., *Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale (Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 2002)*, in *Consulta Online*, pp. 1-5.
- RUGGERI A., *Riforma del Titolo V e vizi delle leggi regionali: verso la conferma della vecchia giurisprudenza?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003.
- RUGGERI A., *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.
- RUGGERI A., *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003.
- RUGGERI A., *Potestà legislativa primaria e potestà «residuale» a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *Giur. it.*, 2003, pp. 1530-1532.
- RUGGERI A., *La Corte e il drafting processuale*, in *Quad. cost.*, 2004, pp. 158-161.
- RUGGERI A., *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2006, pp. 775-823.

- RUGGERI A., *La Corte, la clausola di “maggior favore” e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.
- RUGGERI A. (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006.
- RUGGERI A., *Colpi di maglio della Consulta sul meccanismo di controllo delle leggi siciliane (“a prima lettura” di Corte cost. n. 114 del 2014)*, in *Consulta Online*, pp. 1-4.
- RUGGERI A., *Stato costituzionale e Stato d’eccezione, nella più recente esperienza italiana: dall’alternativa alla mutua integrazione?*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, vol. XVIII, *Studi dell’anno 2014*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 475-500.
- RUGGERI A., *Tendenze della Costituzione e tendenze della giustizia costituzionale, al bivio tra mantenimento della giurisdizione e primato della politica*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l’anima “politica” e quella “giurisdizionale”*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 99-116.
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 37 e ss.
- RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 529-555.
- RUOTOLO M., *Competenza della Corte costituzionale in materia di contrasto tra norme comunitarie e leggi regionali impugnate dal Governo in via principale*, in *Giur. it.*, 1995, pp. 333-341.
- RUOTOLO M., *La dimensione temporale dell’invalidità della legge*, Padova, CEDAM, 2000.
- RUOTOLO M., *Interpretazione conforme a Costituzione e tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. III, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, pp. 2469-2500.
- RUSSO A., *L’Alta Corte per la Regione siciliana*, in *Cronache parlamentari siciliane*, 1973 (estratto), pp. 3-75.
- SALAZAR C., *L’accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra stato e regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale, Atti del seminario di Firenze svoltosi il 28-29 maggio 1999*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 227-265.

- SALAZAR C., *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 45-127.
- SALERNO G., *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, pp. 563-585.
- SANDULLI A.M., *Natura, funzione ed effetti delle pronunce della Corte costituzionale sulla legittimità delle leggi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, pp. 23-48.
- SANDULLI A.M., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, pp. 200-216.
- SASSANI B., *Interesse ad agire, I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.
- SATTA F., *Diritto processuale civile*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 1100-1108.
- SATTA S., *Sui rapporti fra giurisdizione costituzionale e processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, pp. 590-595.
- SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionali e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009.
- SCACCIA G., *Principio di leale collaborazione e funzione legislativa in una sentenza di incostituzionalità "cautelare"*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 2226-2235.
- SCACCIA G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- SCALA G., *Governo e giudizio in via principale*, in A. RUGGERI (a cura di), *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 273-309, pp. 273-307.
- SCALA G., *Specialità del giudizio di legittimità costituzionale in via principale per le Regioni ad autonomia differenziata*, in F. ASTONE *et al.* (a cura di), *La differenziazione dei riti processuali tra certezza ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2009, pp. 89-127.
- SCHMITT C., *La giurisdizione come custode della costituzione*, in ID., *Il custode della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 27-109.
- SCHMITT C., *Il custode della costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1981.
- SCHMITT C., *Dottrina della Costituzione*, a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984.

- SERGES G., *Riaspetto normativo mediante delega legislativa e determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 83-116.
- SERGES G., *Interpretazione conforme e tecniche processuali*, in *Giur. it.*, 2010, pp. 1973-1978.
- SERGES G., *Il “dominio” degli effetti temporali delle decisioni d’incostituzionalità*, in *Dir. soc.*, 2016, pp. 603-627.
- SERVIZIO STUDI DELLA CORTE COSTITUZIONALE (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale dell’anno 2018. Danti quantitativi e di analisi*, 2019.
- SILVESTRI G., *La separazione dei poteri*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1984.
- SILVESTRI G., *Legge (controllo di costituzionalità)* in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, UTET, Torino, 1994, pp. 128-163.
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, pp. 3-74.
- SILVESTRI G., *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1119-1133.
- SMEND C., *Costituzione e diritto costituzionale*, con introduzione di G. Zagrebelsky, Milano, Giuffrè, 1988.
- SORRENTINO F., *Una svolta apparente nel «cammino comunitario» della Corte: l’impugnativa statale delle leggi regionali per contrasto con il diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3456-3458.
- SORRENTINO F., *Svolta della Corte sul rinvio pregiudiziale: le decisioni 102 e 103 del 2008*, in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1288-1291.
- SORRENTINO F., *Le fonti del diritto italiano*, Padova, CEDAM, 2015.
- SMURRA G., *Sulla necessità della preventiva delibera della giunta regionale per resistere nei giudizi di costituzionalità in via di azione*, in *Giur. cost.*, 2016, pp. 219-228.
- SPADARO A., *La pericolosa anomalia della “contrattazione” stato-regioni: una storia senza fine...*, in *Federalismi* 17, 2013, pp. 1-13.
- STAIANO S., *Interesse nazionale: non risolte le insufficienze degli standard giudiziari della Corte*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 1122-1137.
- STAIANO S., *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *federalismi.it*, n. 20/2012, pp. 1-8;
- STAIANO S., *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *federalismi.it*, n. 8/2014, pp. 1-9.
- STAIANO S., *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017.
- STERPA A., *“Negoziate le leggi”: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in B. CARAVITA (a cura di), *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Atti del Convegno di Roma, Facoltà di scienze

- politiche, sociologia, comunicazione*, 11 luglio 2011, Napoli, Jovene, 2012, pp. 159-180.
- STERPA A., *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?*, in *federalismi.it*, 10, 2017, pp. 1-13.
- STURZO L., *La regione nella Nazione*, Capriotti, Roma, 1949.
- TARCHI R., *Il sistema regionale delle fonti*, in E. LIBONE (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 119-146.
- TARELLO G., *L'opera di Giuseppe Chiovenda nel crepuscolo dello Stato liberale*, in ID., *Dottrine del processo civile. Studi storici sulla formazione del diritto processuale civile*, Bologna, il Mulino, 1989, pp. 109-214.
- TARELLO G., *Dottrine del processo civile. Studi storici sulla formazione del diritto processuale civile*, Bologna, il Mulino, 1989.
- TARLI BARBIERI G., *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale in La riforma del Titolo V della Costituzione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 174-262.
- TARLI BARBIERI G., *Regione Veneto o «Repubblica di San Marco»? Riflessioni sparse a partire dalla sent. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, pp. 186-197.
- TARLI BARBIERI G., *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, 2019, pp. 204-229.
- TEGA D., *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 1141-1155.
- TEGA D., *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 131-154.
- TEGA D., *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2019, pp. 413-415.
- TOGLIATTI P., *Rapporto al V Congresso nazionale del Partito comunista italiano*, in ID., *Opere*, vol. V, Roma, Editori Riuniti, 1984, pp. 174-223.
- TOGLIATTI, P., *Opere*, vol. V, Roma, Editori Riuniti, 1984.
- TOMMASEO F., *I processi a contenuto oggettivo*, in *Riv. dir. civile*, 1988, pp. 495-532.
- TOSI R., *Pretese delle regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 937-951.

- TOSI R., *Parità di trattamento in sede di controllo delle leggi regionali: un'esigenza insuscettibile di garanzia*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 766-771.
- TOUSSEAU G., *Modelli di giustizia costituzionale. Saggio di critica metodologica*, Bologna, Bononia University Press, 2009.
- TOUSSEAU G., *Oltre i «modelli» di giustizia costituzionale, verso una comparazione pragmatista*, in S. BAGNI (a cura di), *Giustizia costituzionale comparata. Proposte classificatorie a confronto*, Bologna, Bononia University Press, 2013, pp. 23-46.
- TRIPODINA C., *Immaginare un giudice nuovo. La Corte costituzionale, i suoi strumenti, i suoi limiti*, in F. CORTESI, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, FrancoAngeli, 2018, pp. 297-333.
- TRUCCO L., *Autonomia e governance*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 3-14.
- VILLATA R., *Interesse ad agire*, in *Enc. giur., II) Diritto processuale amministrativo*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, *ad vocem*.
- VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 587-603.
- VIOLINI L., *Dopo il referendum: quale dei tanti regionalismi si prospetta?*, in *Le Regioni*, 2016, pp. 909-910.
- VIPIANA P., *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, CEDAM, 2008.
- VIPIANA P., *La prima pronuncia della Corte costituzionale sul merito di un'istanza di sospensiva delle leggi*, in *Le Regioni*, 2010, pp. 1339-1349.
- VIPIANA P., *Un'altra volta la Corte costituzionale esamina specificamente (ma non nel merito) un'istanza di sospensiva di una legge*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 449-455.
- VIRGA P., *La Regione*, Milano, Giuffrè, 1949.
- VIRGA P., *Alta corte per la regione siciliana*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 83-89.
- VOLPE G., *L'ingiustizia delle leggi: studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1977.
- VOLPE G., *Art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 134-139. Garanzie costituzionali*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1981, pp. 312-436.
- VOLPE G., *Dalla promulgazione parziale alla abrogazione parziale delle leggi regionali siciliane: il presidente della regione come 'legislatore negativo'*, in *Le Regioni*, 1983, pp. 475-486.
- VOLPE G., *L'accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*,

- in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale carattere, limiti prospettive di un modello*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 3-32.
- VOLTERRA S., *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni, con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica, I: Costituzione italiana e modelli stranieri*, Bologna, il Mulino, 1980, pp. 117-292.
- VUOLO A., *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Napoli, Jovene, 2009.
- VUOLO A., *Crollo di un altro antico feticcio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, pp. 1-7.
- ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 521-712.
- ZAGREBELSKY G., *Diritto processuale costituzionale?*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13-14 novembre 1989*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 105-137.
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale nel 2003 incontro con stampa del presidente Gustavo Zagrebelsky*, 2004, in <http://www.giurcost.org/cronache/Zagrebelsky04.html>.
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale, II. Oggetto, procedimento, decisioni*, il Mulino, Bologna, 2018.
- ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 52-65.
- ZICCHITTO P., *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017.

SOMMARIO

PREMESSA

POSIZIONE DEI PROBLEMI E DELIMITAZIONE DELLA RICERCA

1. Processo o procedimento? Un dilemma fondamentale del giudizio costituzionale 7
2. Sua declinazione nell'ambito del sindacato in via principale: procedimento di controllo sulle norme o regolamento di competenza? 10
3. Conseguenze, derivanti dalla scelta del modello, sul sistema costituzionale e sulla posizione del Giudice delle leggi 15
4. Conseguenze sulle tendenze giurisprudenziali. Delimitazione dell'indagine 18

CAPITOLO I

ORIGINE E MODELLI

1. Un'originaria ambiguità 23
2. Nel laboratorio costituente: il ricorso governativo nel Progetto Ambrosini come atto preordinato all'esercizio di una funzione di controllo. Il Parlamento guardiano dell'interesse nazionale e la Corte custode della legalità costituzionale 24
3. Sindacato accentrato e ricorso diretto: le diffuse perplessità sull'introduzione del ricorso regionale 29
4. Il ripensamento dei Costituenti. Il ricorso regionale nella l. cost. n. 1 del 1948: atto di controllo o atto funzionale alla tutela delle competenze? 37
5. Modellistica del giudizio in via principale: il regolamento di competenza come controversia giurisdizionale su interessi politico-territoriali. La funzione arbitrale della Corte costituzionale 44
6. Il sindacato in via principale come controllo, unitario e oggettivo, sull'atto (legislativo). L'asimmetria processuale tra Stato e Regioni 55

6.1.	Tra astrattezza e neutralità. La Corte costituzionale come organo di controllo di “secondo grado” e i rapporti con il controllo parlamentare sul rispetto dell’interesse nazionale	62
7.	Osservazioni conclusive	68

CAPITOLO II
LE OSCILLAZIONI DEL PENDOLO.
TENDENZE DEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE
PRIMA DELLA REVISIONE DEL TITOLO V

1.	La tipicità del giudizio costituzionale in via principale e l’asimmetria processuale nello Stato regionale incompiuto	73
2.	L’avvento delle Regioni ordinarie e il “sorpasso” dei ricorsi regionali sulle impugnazioni statali. I rinvii plurimi e la contrattazione della funzione legislativa regionale	80
3.	Il ricorso governativo come atto di controllo. L’estinzione del giudizio: la rinuncia e l’accettazione come manifestazioni dispositive del procedimento? La cessazione della materia del contendere e i primi casi di trasferimento della questione	86
4.	Le condizioni di ammissibilità del ricorso e le diverse dimensioni del contraddittorio. L’illegittimità conseguenziale e le sentenze manipolative	92
5.	Dalla astrattezza alla concretezza: l’interesse regionale a ricorrere, le questioni ipotetiche e il meccanismo della doppia pronuncia	105
5.1.	(segue) L’esercizio dei poteri istruttori	112
6.	Ancora sulle multiple virtualità del giudizio in via principale: la mancata attivazione del controllo parlamentare e il “conflitto” sulla dimensione degli interessi. L’identità teleologica tra vizio di merito e vizio di legittimità	116
7.	Attenuazioni della asimmetria quanto all’oggetto dell’impugnazione e al parametro evocabile. La lesione “indiretta” delle competenze regionali	125
8.	Controllo di comunitarietà e giudizio in via principale: le norme sovranazionali (anche <i>self-executing</i>) come parametro interposto di legittimità costituzionale	129
9.	L’allargamento degli atti oggetto di impugnazione e l’inammissibilità degli interventi dei terzi	135
10.	Osservazioni conclusive	138

CAPITOLO III
DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V.
QUALCOSA È CAMBIATO?

1.	Le suggestioni federaliste della riforma del Titolo V della Costituzione	143
2.	La parificazione processuale tra Stato e Regioni: il tramonto del giudizio in via principale quale procedimento di controllo?	147
3.	La problematica attuazione della legge di revisione ad opera della Legge La Loggia (l. n. 131 del 2003). Il potere sospensivo tra parità delle armi e obiettività del giudizio	155
4.	La fase pre-contenziosa. Esplosione dei ricorsi governativi e tendenziale parità di trattamento riservata alle leggi regionali. La contrattazione legislativa “sommersa”	161

4.1. Tentativi di trasformazione del ricorso regionale: le Regioni come rappresentanti processuali delle opposizioni parlamentari?	170
5. Osservazioni conclusive e successivo modo di procedere della ricerca	175

CAPITOLO IV

L'INVERARSI DEL REGOLAMENTO DI COMPETENZA

1. Premessa	179
2. Il contraddittorio preso sul serio. La valorizzazione di alcune norme sui processi comuni e il rigido scrutinio sulla completezza del ricorso	180
2.1. L'inoperatività del principio <i>iura novit curia</i> e gli arzigogoli interpretativi per salvare ricorsi carenti sotto il profilo del parametro	185
2.2. La necessaria corrispondenza tra delibera collegiale e ricorso (con un cenno ad un contrario orientamento minoritario)	188
3. La valutazione dello <i>ius superveniens</i> sul parametro. L'effetto sanante dell'intervenuta modifica al parametro interposto statale	193
3.1. <i>Ius superveniens</i> e modifiche sopravvenute all'oggetto del giudizio. La disponibilità del giudizio tra cessazione della materia del contendere e trasferimento della questione	197
4. Il sindacato sulla legge statale: dallo scrutinio sulle leggi al giudizio sugli interessi	203
4.1. L'interesse nazionale redivivo? Materie trasversali e letture teleologiche dei principi fondamentali. Il criterio di prevalenza	206
4.2. La (resistibile?) ascesa della leale collaborazione tra attrazione in sussidiarietà e intrecci "inestricabili". Le incertezze su tempi, modi e luoghi della sua declinazione	212
5. Le autonomie speciali a Corte. Un regolamento di competenza a regime specifico?	223
6. Osservazioni conclusive	229

CAPITOLO V

EPIFANIE DI UN FIUME CARSICO. IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE COME PROCEDIMENTO DI CONTROLLO

1. Premessa	235
2. L'interesse a ricorrere: l'interesse statale all'integrità dell'ordinamento e i mille volti dell'interesse regionale.	237
3. L'inammissibilità dell'intervento dei terzi	243
4. L'asimmetria parametrica e la differente legittimazione ad agire di Stato e Regioni	247
5. Il sindacato sulla legge regionale: una legge (ancora) "controllata"?	251
5.1. Materie-materie, sillogismi e uniformità giuridica. Le interpretative e «le distorte applicazioni» della legge regionale	252
5.2. I valori costituzionali come limiti all'autonomia territoriale	258
6. L'illegittimità conseguenziale "a una direzione"	264
7. La manipolazione "temporale" delle dichiarazioni di incostituzionalità delle leggi statali	269
8. Tendenze di dubbia collocazione. La tecnica della separazione dei ricorsi come deroga al principio dispositivo?	274

8.1.	Un irrocervo processuale: i poteri istruttori tra reificazione dell'oggetto del giudizio e attenuazione del principio dispositivo	279
8.2.	L'antinomia sopravvenuta a seguito della modifica del principio fondamentale. Abrogazione o illegittimità della normativa regionale di dettaglio?	289
8.3.	L'incerto statuto della ridondanza	292
8.3.1.	Tra tutela delle competenze regionali e garanzia della Costituzione: la ridondanza al crocevia giurisprudenziale	296
8.3.2.	Un caso speciale di ridondanza: il ricorso regionale a tutela dell'autonomia locale	305
9.	Osservazioni conclusive	308

CAPITOLO VI

LA GARANZIA DELL'UNITÀ DELLA REPUBBLICA

1.	Un provvisorio riepilogo	315
2.	Dottrina della Costituzione e giustizia costituzionale: alla ricerca dell'archetipo del giudizio in via principale	320
3.	Le ragioni dell'asimmetria. L'identità regionale della Repubblica	325
3.1.	Lo Stato motore dell'unità e nucleo fondamentale della Repubblica	331
3.2.	Il ricorso governativo come potere sollecitatorio in vista dell'unità dell'ordinamento	335
4.	I confini dell'autonomia regionale	339
4.1.	Il ricorso della Regione come garanzia di istituto. Legittimazione regionale ad agire e delimitazione del vizio in ridondanza	346
5.	Il giudizio in via principale come garanzia dell'unità della Repubblica	349
5.1.	La forma degli interessi unitari: legge dello Stato e ridimensionamento della leale collaborazione	355
6.	Gemelli diversi: la distinzione teleologica tra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale	360
7.	Riflessi processuali derivanti dalla configurazione in senso oggettivo del giudizio. Una possibile modifica <i>de iure condendo</i> : automatica sospensione della legge regionale impugnata?	371
7.1.	Correttivi giurisprudenziali: la necessaria elasticità della valutazione sulla completezza del ricorso	374
7.2.	Ripensare l'effetto sanante dello <i>ius superveniens</i> sul parametro interposto di origine statale. L'illegittimità sopravvenuta della norma di dettaglio contraria al "nuovo" principio fondamentale	379
7.3.	L'allargamento (moderato) del contraddittorio e i possibili correttivi alla disponibilità del giudizio	382
7.4.	Ripensare le tecniche decisorie. Manipolative sulla legge statale e interpretative della legge regionale: maneggiare con cura. La possibile limitazione degli effetti retroattivi delle pronunce caducatorie di leggi statali	387
	RIEPILOGO	395
	INDICE DELLE OPERE CITATE	415

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*", 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI E., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI E., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinuncia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOZZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI E., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggjo*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI E., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.

101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., "Ubi venus mutatur", 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.

150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale*. Vol. I, *Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio*. Vol. II, *Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. I, *Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. II, *Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem*, I, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.

192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO F., "Fideiussoribus succurri solet", 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. Busetto M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni. Vol. I, Policies, metodi, criteri di collegamento. Vol. II, Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.

234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. DI MARIA S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustiniana del codice*, 2010.
251. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. QUERZOLA L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. RASIA C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. BELLODI ANSALONI A., *Ad eruendam veritatem. Profili metodologici e processuali della quaestio per tormenta*, 2011.
257. PONTORIERO I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. GUSTAPANE A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. CAIANIELLO M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. BRIGUGLIO F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. VALENTINI E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. TASSINARI D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. MARTELLONI F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. ROVERSI-MONACO F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. TORRE V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. RAFFIOTTA E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. CARUSO C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. PEDRINI F., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. CURI F., *Profili penali dello stress lavoro-correlato. L' homo faber nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. CASALE D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. NICODEMO S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. LEGNANI ANNICHINI A., *«Proxenetes est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (sec. XII-XVI)*, 2013.
274. MONDUCCI J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. MANTOVANI M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. DE DONNO M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.

277. PACILLI M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. PIŠTAN Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.
279. BELLODI ANSALONI A., *L'arte dell'avvocato, actor veritatis. Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. HOXHA D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. QUERZOLA L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. PIERI B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei consilia di Paolo da Castro*, 2016.
283. RASIA C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. DRIGO C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. POLACCHINI F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. CALCAGNILE M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. VILLA E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. VINCIERI M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. CASALE D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. GANARIN M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. LAUS F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. BONACINI P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. GABELLINI E., *L'azione arbitrare. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. LUPOI M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. DALLARI F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. DONINI A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. NOVARO P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. MATTIOLI F., *Giustiniano, gli argentarii e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. MEDINA M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. CENTAMORE G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.

Finito di stampare nel mese di giugno 2020
per i tipi di Bononia University Press