

LA “MANUTENZIONE” DEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE:

SOMMARIO: 1. Premessa. “Manutenzione ordinaria” e “manutenzione straordinaria” del giudizio in via d’azione. – 2. Il controllo sulle leggi statali e regionali ai sensi dell’art. 127 Cost. come fattispecie fondamentale. – 3. La crescita del contenzioso, le sue cause e i riflessi sul ruolo della Corte costituzionale. – 4. La manutenzione delle singole fasi del giudizio: interventi già realizzati e ipotesi di nuovi interventi. – 4.1. La proposizione del ricorso. – 4.2. Il potere cautelare della Corte. – 4.3. La separazione e la riunione dei procedimenti. – 4.4. Il contraddittorio. – 5. Premesse per l’articolazione di un’ipotesi di “manutenzione straordinaria”: regionalismo partecipativo ed esigenze unitarie. – 6. Spunti per una rilettura del giudizio sulle leggi in via principale in un’ottica di valorizzazione della sua natura obiettiva. – 6.1. Il ricorso statale su leggi regionali come strumento di “polizia costituzionale” – 6.2. Il ricorso regionale su leggi statali come strumento di garanzia “delle unitarie finalità costituzionali” – 6.3. Conseguenze sul giudizio costituzionale della prospettiva enunciata. – 7. A mo’ di conclusione: la tutela dell’integrità dell’ordinamento come finalità del giudizio verso un sistema di giustizia costituzionale sovranazionale (europeo).

1. Premessa. “Manutenzione ordinaria” e “manutenzione straordinaria” del giudizio in via d’azione

A dieci anni dalla riforma del Titolo V e delle norme sul controllo delle leggi regionali, la prospettiva della “manutenzione”, suggerita dal titolo della relazione a me affidata, appare felice, forse la più propizia a suscitare una riflessione sulla tenuta complessiva dell’edificio processuale in rapporto ai compiti cui esso deve assolvere.

Mutuando dalla terminologia dell’edilizia distinguerei fra interventi di “manutenzione ordinaria”, volti cioè a perseguire una più efficace e coerente applicazione delle norme e delle prassi esistenti, e interventi di “manutenzione straordinaria” tesi a migliorare l’edificio processuale ridefinendone le finalità sostanziali.

Restando nella metafora, va aggiunto che la manutenzione del giudizio in esame può essere condotta attraverso una varietà di strumenti: dalla modifica di prassi giurisprudenziali, eventualmente in seguito “formalizzate” nelle Norme Integrative sui giudizi dinanzi alla Corte, alla modifica dei Regolamenti parlamentari; dall’adozione di leggi attuative della Costituzione o di modifica della legge n. 87 del 1953, alla modifica dei Titoli V o VI della Costituzione. La scelta dello strumento attraverso il quale adottare l’intervento manutentivo di per sé non è però indicativa della sua natura ordinaria o straordinaria: essa incide piuttosto sul livello di rigidità della modifica introdotta, sul suo grado di “stabilizzazione”.

Ancora: la prospettiva della “manutenzione” del giudizio in via d’azione non può non tenere sullo sfondo il tema cruciale del ruolo della Corte costituzionale e dei legislatori, statale e regionali, in un quadro ordinamentale sempre più composito, talvolta caotico, integrato con quello di “sistemi” sovranazionali retti da logiche proprie.

La problematica sarà dunque esaminata tenendo conto della *stretta e necessaria connessione degli aspetti processuali del giudizio con quelli sostanziali*, avendo cura di tenere distinti i piani, senza separarne le finalità. Nel ragionare sul giudizio di costituzionalità e sulla sua manutenzione non può infatti non

· Relazione al seminario annuale del Gruppo di Pisa sul tema “La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia”, svoltosi a Roma il 18 novembre 2011 i cui atti, a cura di M. Decaro, N. Lupo e G. Rivosecchi, sono in corso di pubblicazione presso l’editore Giappichelli.

L’autrice dedica questo scritto al ricordo di Alessandra Concaro.

guardarsi all'assetto sostanziale dei rapporti Stato-Regioni quale emerge dalla stessa giurisprudenza costituzionale.

2. Il controllo sulle leggi statali e regionali ai sensi dell'art. 127 Cost. come fattispecie fondamentale

Ci si concentrerà in particolare sulla figura centrale del giudizio in via d'azione, quella dell'art. 127 Cost., che con la riforma del 2001 disciplina sia il procedimento concernente il controllo su leggi regionali sia quello su leggi statali, prima invece regolato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948.

Il giudizio sugli Statuti regionali previsto dall'art. 123 Cost. (e le sue "varianti" relative alle "leggi statutarie" delle Regioni speciali disciplinate dalla legge cost. n. 2 del 2001), conclusasi la stagione statutaria, può considerarsi oggi una tipologia di giudizio "in stato di quiescenza" per usare la calzante espressione di Paolo Passaglia¹. Nel 2011 risulta pendente soltanto un ricorso sullo Statuto del Molise² approvato in seconda lettura con deliberazione del 22 febbraio 2011. Merita di essere segnalata la vicenda del ricorso proposto il 3 febbraio 2012, di cui davano notizia le agenzie di stampa, contro lo Statuto della Regione Veneto (approvato in seconda deliberazione l'11 gennaio 2012): si apprende sempre dalla stampa che il ricorso non è stato coltivato dal Governo a seguito di accordi intervenuti sulla modifica del testo³.

Le problematiche sorte sul procedimento di approvazione degli Statuti sono state ampiamente indagate dalla dottrina⁴ e la Corte ha ormai chiarito la natura del controllo di costituzionalità e la sua autonomia (e non sovrapponibilità) rispetto a quello previsto per le leggi ordinarie⁵.

Sia consentita soltanto un'osservazione con riguardo alla determinazione della scansione temporale del controllo di costituzionalità rispetto al referendum previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 123 Cost. Ancora di recente si è sostenuto in dottrina che la giurisprudenza costituzionale non attribuirebbe al ricorso governativo un effetto sospensivo dell'entrata in vigore dello Statuto, dato che il carattere preventivo sarebbe riconosciuto al solo ricorso e non già anche alla decisione della Corte⁶. Mi sembra che la logica posta a fondamento della interpretazione dell'art. 123 resa dalla Corte nella *sentenza n. 304 del 2002* sia di ostacolo ad una siffatta lettura. In virtù del principio di legalità costituzionale il Giudice delle leggi ritiene che "la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie è intesa infatti ad impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente" (n. 1 del considerato in diritto). E' poi lo stesso Giudice costituzionale ad aggiungere espressamente: "Ad accogliere la tesi che il *giudizio della Corte* debba avvenire su deliberazioni statutarie già entrate in vigore, la sequenza procedimentale, che nell'art. 123 ha un andamento logicamente coerente, ne risulterebbe rovesciata: sarebbe infatti disciplinato prima, nel secondo comma, un controllo di legittimità temporalmente successivo, e quindi, nel terzo, una consultazione popolare avente ad oggetto quello stesso atto la cui validità potrebbe essere, in tutto o in parte, negata dalla Corte costituzionale" (n. 2 del considerato in diritto)⁷. Dunque appare chiaro che il carattere preventivo è

¹ In *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale* (2008-2010), a cura di R. Romboli, Torino 2011, 117.

² Iscritto al n. 30 del R.R. 2011.

³ La notizia dell'intervenuto accordo può leggersi sulla pagina web de Il Sole24ore, all'indirizzo: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-02-08/montibossi-intesa-statuto-veneto-221628.shtml?uuiid=AaB9w4oE>. Pare che le doglianze del Governo riguardassero il comma 4 dell'art. 30, secondo il quale "La Regione, d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali, adatta i vincoli posti dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica alle specifiche esigenze del Veneto": http://www.adnkronos.com/IGN/Regioni/Veneto/Statuto-Regione-impugnato-da-Governo-ora-la-parola-passa-a-Consulta_312936472358.html.

⁴ Si v. il bel lavoro di A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli Statuti regionali*, Milano 2007.

⁵ Cfr. sentenze n. 304 del 2002, n. 445 del 2005 e n. 469 del 2005.

⁶ E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino 2011, 157.

⁷ Corsivi aggiunti.

riconosciuto al giudizio della Corte e non solo al ricorso governativo: del resto i due casi portati a sostegno della tesi contraria (*sentenze n. 49 del 2003 e n. 25 del 2008*) non mi pare scalfiscano la solida ricostruzione procedimentale dell'art. 123 Cost., considerato anche che si riferiscono a "leggi statutarie" della Valle d'Aosta adottate ai sensi dell'art. 15 del suo Statuto come modificato dall'art. 2 della legge cost. n. 2 del 2001; e soprattutto che, in entrambi i casi, l'impugnazione aveva preceduto la promulgazione, mentre questa era intervenuta, nonostante la pendenza del ricorso, una volta decorso il termine per il referendum. Benchè in entrambi i casi la Corte non abbia rilevato né segnalato l'anomalia della avvenuta promulgazione in pendenza del giudizio, non si può infatti sostenere che la promulgazione (erroneamente) intervenuta impedisse alla Corte di pronunciarsi sul ricorso tempestivamente proposto in via preventiva; in questa ipotesi la Corte non può che intervenire sulla legge (erroneamente) promulgata (come accade nell'ipotesi di promulgazione delle leggi della Regione Siciliana impugnate dal Commissario dello Stato, ai sensi dell'art. 29, comma 2, dello Statuto)⁸.

Quanto agli altri tipi di giudizio sulle leggi in via principale sopravvissuti alla legge cost. n. 3 del 2001 (e all'art. 10 della stessa)⁹, quello rispetto al quale un'opera manutentiva straordinaria parrebbe indispensabile è proprio il controllo sulle leggi siciliane, che invece la Corte costituzionale ha ritenuto di "salvare" (sulla scia del legislatore)¹⁰, riconoscendo l'eccentricità di tale sistema di controllo e dunque "l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di «forma di autonomia più ampia» adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001" (*sentenza n. 314 del 2003*, n. 3 del considerato in diritto)¹¹.

Gli artt. 28 e 29 dello Statuto siciliano affidano al Commissario dello Stato il potere di impugnazione in via preventiva, assoggettato a termini strettissimi per la definizione del giudizio da parte della Corte, decorsi i quali la legge regionale può essere promulgata.

La Regione, anzichè semplicemente avvalersi della facoltà di promulgare la legge in pendenza del giudizio di costituzionalità ai sensi dell'art. 29 dello Statuto, ha inaugurato (e molto spesso seguito) la prassi

⁸ Cfr. le sentenze n. 5 e n. 60 del 1958.

⁹ Si ricordi che la Corte costituzionale ha fatto cadere il meccanismo di controllo previsto dallo Statuto della Valle d'Aosta chiarendo che "la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale, anche in pendenza di un giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso prima della citata riforma costituzionale, si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia rispetto a quanto previsto dall'art. 31 dello statuto speciale della Valle d'Aosta; che, di conseguenza, la nuova anzidetta disciplina posta dall'art. 127 della Costituzione è applicabile, a norma dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, anche al procedimento di impugnazione in via principale delle leggi della Regione autonoma Valle d'Aosta" (così *ordinanza n. 377 del 2002*). Alla medesima conclusione la Corte è pervenuta implicitamente con riguardo al procedimento disciplinato dallo Statuto del Friuli-Venezia Giulia (*ordinanza n. 65 del 2002*). Con riguardo al giudizio previsto dall'art. 55 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige la Corte ha chiarito che: "il controllo sulle leggi della Regione o delle Province autonome aveva natura preventiva e, al pari di quello di cui all'art. 127 della Costituzione per le Regioni ad autonomia ordinaria, era strutturato in due fasi: quella del rinvio della delibera legislativa al Consiglio regionale o provinciale e quella, successiva ed eventuale, della proposizione della questione di legittimità costituzionale. Nella giurisprudenza di questa Corte si era consolidato l'orientamento secondo il quale i motivi del ricorso dovevano essere gli stessi che sorreggevano l'atto governativo di rinvio. Questo poteva bensì esternarli succintamente, ma comunque in maniera tale da consentire alla Regione di conoscere le censure mosse dal Governo onde poter assumere le necessarie determinazioni politiche in sede di riesame e di riapprovazione della legge regionale (da ultimo, sentenze n. 135 del 2001; n. 569 del 2000; n. 194 del 1997; n. 29 del 1996 e n. 384 del 1994). (...) poichè il mutamento introdotto con la sostituzione dell'art. 127, nel sopprimere un controllo politico sull'esercizio della potestà legislativa delle Regioni, realizza senz'altro una forma di autonomia più ampia di quella riconosciuta alla Regione Trentino-Alto Adige e alle Province autonome dal menzionato art. 55, quest'ultimo deve ritenersi superato, trovando oggi applicazione anche per esse la disciplina posta per le Regioni ad autonomia ordinaria" (così *sentenza n. 533 del 2002*). La Corte non ha invece ancora avuto modo di pronunciarsi sulla sopravvivenza, che appare peraltro scontata, del controllo successivo "per mancato adeguamento" introdotto con le norme di attuazione dello Statuto trentino approvate con d.lgs. n. 266 del 1992. In argomento si v. spec. E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 3312 ss.; E. ROSSI, *Il procedimento di controllo delle leggi delle Regioni speciali dopo la legge cost. n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 2003, 298 ss.

¹⁰ Con l'art. 9, l. n. 131 del 2003.

¹¹ Sulla quale criticamente si v. per tutti 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, 3032 ss.

di promulgare le leggi impugnate omettendo le disposizioni oggetto del ricorso: prassi prontamente criticata dalla dottrina più attenta¹².

La Corte ha risposto con la tecnica di decisione della cessazione della materia del contendere sull'assunto, ormai consolidato nella giurisprudenza costituzionale, che "la promulgazione parziale del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana realizza «l'esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale», ciò che, sul piano processuale, «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplicino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale»"¹³. In tal modo non si è mai data l'occasione per la Corte di pronunciarsi sulla legittimità (assai dubbia) della promulgazione parziale: ciò che, fra l'altro, potrebbe incoraggiare tentativi di "esportazione" del modello siciliano attraverso la previsione di un potere di rinvio parziale delle leggi statali da attribuire al Presidente della Repubblica¹⁴.

Prima di entrare in *medias res* sia consentito ancora notare che a seguito delle modifiche introdotte nel nuovo art. 127 Cost. la legge regionale non risulta oggi assoggettata ad alcuna forma di controllo a livello regionale (quale quello un tempo esercitato dal Commissario del Governo) e che in nessun caso i nuovi Statuti regionale hanno attribuito al Presidente della Regione un potere di rinvio della stessa per motivi di legittimità, analogo al potere del Presidente della Repubblica, come pure era stato proposto in dottrina¹⁵.

La mancata previsione di un controllo affidato al Presidente della Regione si giustifica in ragione del diverso ruolo che svolge il Presidente della Giunta nella forma di governo regionale rispetto al Presidente della Repubblica; e tuttavia essa deve essere tenuta sullo sfondo nelle riflessioni in ordine al giudizio di costituzionalità, che rappresenta pertanto l'unica sede di controllo giuridico sulla legge regionale.

3. La crescita del contenzioso, le sue cause e i riflessi sul ruolo della Corte costituzionale

Nel rappresentare le esigenze di manutenzione dell'edificio processuale deve anzitutto considerarsi la crescita costante del contenzioso in via principale: se si guarda al numero dei ricorsi dal 2002 al 2011 ci si attesta intorno al centinaio per ciascun anno¹⁶, salva la flessione a 52 nel 2007 che aveva fatto ben sperare circa un avvenuto assestamento dopo la riforma¹⁷.

In termini quantitativi, ma non solo, può dunque affermarsi che ormai sono soprattutto i giudizi sulle controversie fra Stato e Regione ad impegnare la Corte, e a definirne il ruolo. "Dalla Corte dei diritti alla Corte dei conflitti" si è detto, e, in effetti, accanto all'impennata dei conflitti ex art. 68, primo comma, Cost.,

¹² S. MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia urbanistica*, in *Giur. cost.*, 1979, 972 ss.

¹³ Così da ultimo, *ex multis*, ordinanza n. 28 del 2012. Com'è noto la prassi è stata inaugurata negli anni Ottanta, con le sentenze n. 142 del 1981 e n. 13 del 1983.

¹⁴ Si v. il disegno di legge cost. n. 797 Ceccanti e altri del 18 giugno 2008 che all'art. 1 prevede: "1. L'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente: «Art. 74. Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare una legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione. Il Presidente della Repubblica può richiedere una nuova deliberazione limitatamente ad una o più parti di una legge qualora la parte non oggetto del rinvio possa autonomamente sussistere. In tal caso procede alla promulgazione della parte che non ha costituito oggetto del rinvio.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, o le sue parti rinviate, il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione»".

¹⁵ E. MALFATTI, *Sub Art. 127*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, 2006, 2509 nota 9.

¹⁶ Si v. le relazioni annuali dei Presidenti, pubblicate sul sito ufficiale della Corte costituzionale all'indirizzo web: http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_236.do.

¹⁷ Interessante ai nostri fini ricordare le ragioni addotte dal Presidente Bile, nel corso della consueta conferenza stampa annuale, per spiegare il calo dei ricorsi del 2007: "Tale notevole diminuzione, da un lato, conferma quanto già rilevato l'altro anno, ossia che - dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 - tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione. E, dall'altro lato, dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione. La tendenza si è espressa anche dopo la proposizione del giudizio in via principale, con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede" (corsivi aggiunti).

anche le controversie su atti legislativi hanno fortemente contribuito a dare una nuova immagine dell'organo di giustizia costituzionale.

I fattori che hanno concorso alla crescita del contenzioso sono molteplici e per lo più ben noti: da quelli di natura "strutturale-fisiologica" come l'incremento - almeno sulla carta - delle competenze legislative regionali, ad altri di natura "strutturale-patologica", derivanti dalla non buona fattura della riforma del 2001 nel suo complesso¹⁸.

La scelta della "materia" come criterio di riparto delle competenze legislative, l'eliminazione del principio del parallelismo delle funzioni legislative e amministrative, la mancata previsione di luoghi e forme di concertazione volte a supplire alla soppressione della fase precontenziosa che si instaurava nel precedente giudizio sulle leggi regionali a seguito del rinvio governativo con richiesta di riesame, hanno concorso ad introdurre elementi di incertezza ed aleatorietà quanto alla spettanza delle attribuzioni costituzionali e alla loro definizione.

Ha pesato, e non poco, naturalmente l'"abbandono" della riforma da parte del legislatore. La *supplenza* della Corte si è trasformata nel tempo in una inaccettabile *sostituzione* del legislatore ed ha finito col rendere l'organo di giustizia costituzionale protagonista (seppure a malincuore e contro voglia)¹⁹, piuttosto che arbitro²⁰, nella configurazione dello Stato regionale secondo i nuovi assetti voluti dalla riforma. Non appare pienamente condivisibile perciò l'opinione di chi sostiene che nel configurare lo Stato delle autonomie il ruolo della Corte sarebbe "rilevante, ma per lo più non decisivo né trainante"²¹. Lo stesso Autore, infatti, ammette che, dopo la riforma del 2001, la mancata emanazione di norme di trasferimento delle funzioni, a differenza di quel che accadde nella fase di attuazione del primo regionalismo, ha obbligato la Corte "ad operare «in prima battuta» la concretizzazione del riparto" e ad elaborare "alcuni criteri generali e alcune definizioni, anche notevolmente "creative"²². E, infatti, si è autorevolmente riconosciuto nella Corte "il maggior fattore di *attuazione* della nuova disciplina costituzionale"²³. Pertanto l'immagine di un giudice costituzionale che "asseconda" gli orientamenti del legislatore *statale* in questo caso non sembra appropriata, mancando in realtà una legislazione di attuazione, salvo che si riferisca alla sensibilità mostrata dalla Corte nei confronti delle *esigenze di carattere unitario* fatte valere dallo Stato allo scopo di limitare le competenze legislative regionali.

Le stesse tecniche adottate dalla giurisprudenza costituzionale per la risoluzione delle controversie, paradossalmente, sembrano peraltro favorire il contenzioso piuttosto che prevenirlo o scoraggiarlo.

Così gli "intrecci" o "interferenze" tra materie attribuite a competenze diverse sono risolti caso per caso attraverso l'applicazione del *criterio della prevalenza* adottato dalla Corte allorché il "nucleo essenziale" della disciplina in questione possa ricondursi chiaramente ad una materia. Il criterio della prevalenza può giocare a favore di una competenza esclusiva dello Stato, rispetto a competenze regionali residuali o concorrenti (non mi pare risultino casi di ritenuta prevalenza di materia residuale regionale su materie di competenza statale o concorrente), e in questo caso il riparto di competenza è netto; oppure a favore di una competenza concorrente, e allora resta ancora da verificare se è stato rispettato il criterio di riparto della

¹⁸ Per un quadro sintetico ed efficace degli elementi critici, si v. G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n.2/3 del 2011, 241 ss.

¹⁹ G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti. La Corte costituzionale e la politica*, Torino 2005.

²⁰ M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi e P. Costanzo, Torino 2007, 221.

²¹ V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra i legislatori locali e centrali*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Atti del XXI Convegno annuale, Roma, 27-28 ottobre 2006, Napoli 2010, 109.

²² *Ult. op. cit.*, 111-112.

²³ A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali in tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza Costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano 2006, 278.

competenza fra principi e dettagli²⁴. La prevalenza può manifestarsi anche a favore di una pluralità di materie tutte di competenza esclusiva dello Stato²⁵ o di materie di competenza concorrente rispetto a materie di competenza regionale residuale²⁶.

Soltanto quando il “nucleo essenziale” della disciplina non può essere ricondotto ad una sola materia opera il *criterio della concorrenza di competenze* e dunque il *principio di leale collaborazione*²⁷, principio consacrato ormai non solo come parametro di giudizio ma anche come “tecnica di giudizio”²⁸, usata al fine di correggere la legge attraverso la pronuncia della Corte.

Ai fattori strutturali, fisiologici e patologici, debbono poi aggiungersi anche quelli *contingenti*: l'alto tasso di conflittualità politica che ha connotato l'ultimo decennio ha trovato sfogo da un lato nel giudizio per conflitto tra poteri (spec. quelli tra Magistratura e Parlamento), ma anche, e impropriamente come è stato

²⁴ Esempi di ritenuta prevalenza di materia di competenza esclusiva dello Stato: in tema di emersione lavoro sommerso, prevale la materia ordinamento civile (*sentenza n. 234 del 2005; sentenza n. 384 del 2005*); in tema di sanzioni per mancata osservanza delle norme in materia di ricette mediche, prevale la materia del coordinamento informativo su quella tutela della salute (*sentenza n. 240 del 2007*); in tema di appalti, prevale la materia tutela della concorrenza (*sentenza n. 401 del 2007; sentenza n. 322 del 2008; sentenza n. 411 del 2008; sentenza n. 160 del 2009; sentenza n. 186 del 2010*); prevale la materia tutela della concorrenza anche in tema di società a partecipazione pubblica degli enti locali (*sentenza n. 148 del 2009*); in tema di disciplina delle fonti rinnovabili, prevale la materia tutela della concorrenza su quella energia (*sentenza n. 88 del 2009*); in tema di VAS, di VIA, di danno ambientale, di rifiuti nucleari prevale la materia tutela dell'ambiente (*sentenza n. 225 del 2009; sentenza 234 del 2009; sentenza 235 del 2009; sentenza 33 del 2011*); in tema di garanzie del cliente nei contratti delle agenzie di viaggio prevale la materia ordinamento civile (*sentenza n. 80 del 2012*).

²⁵ Es. in tema di gestione servizi idrici, prevalgono la materia tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente e ordinamento civile (*sentenza n. 246 del 2009*); in tema di servizi pubblici locali e di tariffe del servizio idrico, prevalgono tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza (*sentenza n. 325 del 2010; sentenza n. 142 del 2010*); in tema di uso di strumenti finanziari da parte di Regioni ed enti locali, prevalgono le materie disciplina dei mercati finanziari e ordinamento civile (*sentenza n. 52 del 2010*); in tema di denominazione di vini, prevalgono tutela della concorrenza e ordinamento civile (*sentenza n. 368 del 2008*). Quanto alla materia sicurezza pubblica, talora la Corte vi riconduce alcuni oggetti in chiave di prevalenza (ordinanza sui cani potenzialmente pericolosi: *sentenza n. 222 del 2006*, conflitto fra enti), talaltra nega che trovi applicazione il criterio della prevalenza (ordinanze sindacali per la sicurezza urbana e disciplina delle “ronde” in rapporto a situazioni di “disagio sociale”: *sentenza n. 226 del 2010 e sentenza n. 274 del 2010*, quest'ultima in giudizio per conflitto fra enti).

²⁶ Es. in tema di asili nido, prevale la materia istruzione (*sentenza n. 370 del 2003; sentenza n. 320 del 2004; sentenza n. 114 del 2009*); in tema di divieto di fumo in locali, prevale l'igiene e sanità (*sentenza n. 59 del 2006*: competenza concorrente delle Province autonome); in tema di rapporto di lavoro di dirigenti sanitari, di incompatibilità dei dirigenti di Istituti di cura, di disciplina della vendita dei farmaci, di attività libero professionale dei medici, prevale la materia tutela della salute (*sentenza n. 181 del 2006; sentenza n. 422 del 2006; sentenza n. 430 del 2007; sentenza n. 371 del 2008*); in tema di realizzazione di impianti nucleari, prevale la materia energia (*sentenza 278 del 2010; sentenza n. 331 del 2010; sentenza n. 33 del 2011*).

²⁷ Così ad es.: nella *sentenza n. 50 del 2005* si legge: “Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di *concorrenza di competenze* e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. *sentenza n. 370 del 2003*), qualora appaia evidente l'appartenenza del *nucleo essenziale* di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre” (n. 5 del considerato in diritto; corsivi aggiunti). Nello stesso senso si v. *sentenza n. 219 del 2005* (n. 5 del considerato in diritto), *sentenza n. 234 del 2005* (n. 9 del considerato in diritto), e più di recente *sentenza n. 52 del 2010* (n. 13 del considerato in diritto); *sentenza n. 226 del 2010* (n. 5.4 del considerato in diritto), *sentenza n. 334 del 2010* (n. 3 del considerato in diritto), *sentenza n. 33 del 2011* (6.6. del considerato in diritto). La Corte ha adottato tale criterio ad esempio in tema di lavori socialmente utili (*sentenza n. 219 del 2005*); in tema di fondo per la ricerca scientifica (*sentenza n. 133 del 2006*); in tema di pesca (*sentenza n. 213 del 2006; sentenza n. 81 del 2007*), di molluschicoltura (*sentenza n. 233 del 2009*); in tema di apprendistato (*sentenza n. 24 del 2007; sentenza n. 176 del 2010; sentenza n. 334 del 2010*); in tema di disciplina dei distretti produttivi (*sentenza n. 165 del 2007*); in tema di Fondo per l'innovazione (*sentenza n. 201 del 2007*), di Fondo per le politiche della famiglia (*sentenza n. 50 del 2008; sentenza n. 168 del 2009*), di Fondo mobilità disabili (*sentenza n. 124 del 2009*); in tema di piani di intervento infrastrutturale (*sentenza n. 51 del 2008*), di interventi infrastrutturali nei settori dell'energia e delle telecomunicazioni (*sentenza n. 339 del 2009*).

²⁸ Si v. E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 223, 226; E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Si ma come?*, in *I ricorsi in via principale, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano 2011, 44; V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, cit., 115-117.

giustamente notato²⁹, nel giudizio sulle leggi in via d'azione, attraverso impugnative strumentali o strategiche. Si pensi alle impugnazioni aventi ad oggetto la legge regionale toscana che disciplina il soggiorno degli stranieri dimoranti irregolarmente per asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di asilo, condizione giuridica degli stranieri extracomunitari e immigrazione: la Corte ha rigettato tutte le questioni sollevate, tranne una dichiarata inammissibile, con la *sentenza n. 269 del 2010*³⁰.

La questione dell'adeguatezza delle singole norme processuali che regolano il giudizio in via d'azione va dunque saggiata alla luce di tutti i fattori richiamati, fattori la cui pregnanza induce a riproporre nuovamente, a dieci anni dalla riforma, la discussione circa la natura del controllo di costituzionalità e la sua funzione.

4. La manutenzione delle singole fasi del giudizio: interventi già realizzati e ipotesi di nuovi interventi

Per tornare alla distinzione fra le tipologie di manutenzione cui si è accennato all'inizio, va detto che gli interventi sinora adottati sull'edificio processuale in esame sembrano ispirarsi ad una logica di "manutenzione ordinaria", tesa al chiarimento di alcuni aspetti della riforma, e ad una più efficace e coerente applicazione dei singoli istituti processuali.

L'operazione di manutenzione è stata realizzata per lo più dalla Corte sia in via pretoria, sia in via normativa (con l'adozione delle nuove Norme Integrative del giudizio nel 2008)³¹. L'unico intervento legislativo in attuazione della riforma del controllo sulle leggi in via principale risale al 2003 ed è contenuto nell'art. 9 della legge n. 131 cd. La Loggia che modifica gli artt. 31, 32, 33 e 35 della legge n. 87 del 1953³².

L'accresciuto carico di lavoro, specificamente con riguardo al giudizio in via d'azione, ha indotto il Giudice costituzionale ad assumere un atteggiamento di maggior rigore nel definire ed applicare la portata dei singoli istituti processuali già nel 2002, all'indomani della riforma.

Un'accurata analisi delle problematiche insorte e degli strumenti adottati è stata proposta in occasione del seminario annuale organizzato sul tema dalla Corte costituzionale nel 2010³³.

In questa sede mi limiterò a soffermarmi sui profili che appaiono più rilevanti con riferimento alle diverse fasi e ai diversi aspetti del procedimento: la proposizione del ricorso, l'esercizio del potere cautelare della Corte, la riunione e la separazione dei procedimenti, il contraddittorio.

4.1. La proposizione del ricorso

La confermata competenza a deliberare il ricorso in capo al Consiglio dei ministri e rispettivamente alla Giunta regionale (collegialità imposta in ragione della gravità degli effetti di natura costituzionale dell'impugnativa) depona a favore della permanente *facoltatività* del ricorso frutto di una scelta di politica istituzionale. La legge La Loggia, tuttavia, introduce il potere della Conferenza Stato-Città e autonomie locali di proporre al Governo il ricorso avverso leggi regionali (art. 31, comma 3, l. n. 87 del 1953), nonché il potere dei Consigli delle autonomie locali di proporre alla Giunta il ricorso avverso leggi statali (art. 32, comma 2, l. n. 87 del 1953). La novità è espressione del compromesso rispetto alle richieste di introduzione di strumenti diretti a tutela delle autonomie locali (in linea con la tendenza manifestatasi di recente in alcuni ordinamenti

²⁹ In argomento si v. A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, a cura di G. Campanelli, F. Dal Canto, E. Malfatti, S. Panizza, P. Passaglia, A. Pertici, Torino 2011, 65 ss. e spec. Par. 3.1 e 3.2; S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T. Giupponi, Bologna 2008, 331 ss.

³⁰ Si v. anche le sentenze n. 300 del 2005; n. 134 e n. 299 del 2010; n. 16 e n. 226 del 2010.

³¹ Sulle quali si v. U. ADAMO, *Le Nuove 'Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale': la via principale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011.

³² Sulle singole modifiche si tornerà nel prosieguo.

³³ AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit.

federali e regionali). Tuttavia non è stato chiarito se la proposta possa essere disattesa, seppure motivatamente, dall'organo competente a deliberare³⁴.

Alcuni dei nuovi Statuti hanno previsto "variazioni" volte a coinvolgere le assemblee legislative nell'*iter* relativo alla decisione di promovimento del giudizio dinanzi alla Corte, con un potere di proposta o imponendo un obbligo di consultazione³⁵. Lo Statuto del Piemonte prevede altresì il coinvolgimento dell'organo di garanzia statutaria in funzione consultiva³⁶.

Quanto al rapporto tra delibera di impugnazione e ricorso, la giurisprudenza si segnala per il rigore (superiore al passato) con il quale la Corte valuta la corrispondenza tra i due atti³⁷. Interessante è segnalare altresì la rilevanza attribuita dalla giurisprudenza, ai fini di integrare il contenuto della delibera governativa, alla Relazione del Ministro per gli affari regionali, talvolta addirittura acquisita agli atti con apposita ordinanza istruttoria³⁸.

Le nuove N.I. introducono un requisito formalmente nuovo del ricorso, richiedendo che esso non solo enunci le norme impugnate e i parametri, ma contenga altresì "l'illustrazione delle relative censure" (art. 19). Per la verità la norma riflette un atteggiamento giurisprudenziale già adottato dalla Corte a partire dalla *sentenza n. 349 del 1999*, in cui si sono puntualizzati i vincoli gravanti sulle parti nella redazione del ricorso, l'inosservanza dei quali conduce alla dichiarazione di inammissibilità di ricorsi o di capi di ricorso ritenuti generici. Fatta salva questa precisazione, la giurisprudenza sul contenuto essenziale dell'atto introduttivo appare tuttavia ancora incerta, benchè costante nel ritenere inaccettabili motivazioni *per relationem*, che si limitino cioè a rinviare alla motivazione di altro atto introduttivo³⁹ (non semplicemente ad altre parti dello stesso atto)⁴⁰.

4.2. Il potere cautelare della Corte

L'eliminazione del carattere preventivo del ricorso contro leggi regionali ha spinto il legislatore ad introdurre (o forse solo a disciplinare, se si ritiene fosse già implicito nel sistema) il potere di sospensione della legge⁴¹, peraltro espressamente esteso anche all'ipotesi di impugnazione della legge statale.

La formulazione testuale della disposizione legislativa configura un potere *ex officio* della Corte, tuttavia, le nuove N.I. sembrerebbero aver considerato la sola ipotesi di sospensione su istanza di parte. Anche questa previsione normativa pare confermare l'orientamento manifestato dalla Corte nel senso dell'esclusione del potere d'ufficio, quando ha ritenuto di non pronunciarsi su istanze di sospensione, perché prive di sufficiente motivazione. Così nell'*ordinanza n. 245 del 2006* la Corte ha dichiarato non luogo a provvedere sull'istanza di sospensione avanzata in un ricorso in via principale promosso dalla Regione Emilia Romagna (e deciso con la *sentenza n. 225 del 2009*), perché la ricorrente aveva prospettato in maniera assertiva la sussistenza dei presupposti senza adeguatamente argomentare. Con l'*ordinanza n. 107 del 2010* la Corte per la prima volta si è espressamente pronunciata sull'istanza di sospensione dell'atto normativo impugnato (si trattava degli artt. 1-2 del d.l. 29 del 2010 cd. decreto salva-liste, adottato dal

³⁴ Si v. S. AGOSTA, «Soggetti» e «oggetti» del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit., 284 ss.

³⁵ Cfr. es. art. 28, comma 1, lett. g) St. Lombardia, art. 26, St. Marche; art. 34, comma 2, St. Toscana.

³⁶ Sul ruolo delle consulte statutarie si v. le sentenze n. 12 del 2006 e n. 200 del 2008.

³⁷ Si v. al riguardo le osservazioni di 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 principale*, in *I ricorsi in via principale*, in *I ricorsi in via principale*, Milano 2011, spec. 203-209.

³⁸ Cfr. sentenza n. 134 del 2004 e ordinanza n. 53 del 2009. Criticamente sul punto C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale*, cit., 104-105.

³⁹ Cfr. sentenza n. 38 del 2007. Si v. ancora C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria...*, cit., 109.

⁴⁰ Cfr. sentenza n. 68 del 2011.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 9, comma 4, della legge n. 131 del 2003 di modifica dell'art. 35, l. 87 del 1953.

Governo per far fronte all'esclusione di alcune liste dalle elezioni regionali del Lazio per irregolarità nella presentazione), rigettando l'istanza per difetto del presupposto del *periculum in mora*⁴².

Il Governo ha presentato di rado istanze di sospensione, mentre le istanze regionali sono state in genere "assorbite" dalla decisione nel merito⁴³, ma hanno avuto l'effetto di indurre la Corte ad accelerare i tempi del giudizio pur in mancanza di norme acceleratorie *ad hoc*.

Va ricordato qui il caso della legge regionale della Liguria impugnata anche per contrasto col diritto comunitario, nel quale il Governo, anzichè presentare istanza di sospensione al Giudice delle leggi, ha preferito ricorrere al discutibile strumento del decreto-legge per "sospendere" la legge regionale, in ottemperanza all'ingiunzione del Presidente della Corte di Giustizia, contestualmente alla proposizione del ricorso dinanzi alla Corte costituzionale (*ordinanza n. 457 del 2007*)⁴⁴.

La recentissima vicenda dei decreti-legge sulle liberalizzazioni che intervengono in materie attribuite dalla giurisprudenza costituzionale consolidata alla competenza legislativa esclusiva regionale, svuotando totalmente i poteri di autonomia, induce a domandarsi se in questi casi la sospensione cautelare della legge statale adottata sulla base di titoli di competenza relativi a materie "trasversali" non sia doverosa a tutela delle prerogative regionali⁴⁵ e della certezza del diritto (basti pensare al grave imbarazzo delle amministrazioni comunali lasciate sole ad affrontare difficili scelte: applicare la normativa regionale, spesso già scrutinata positivamente dalla Corte, ovvero applicare la normativa statale fortemente indiziata di incostituzionalità?).

4.3. La separazione e la riunione dei procedimenti

L'art. 22 delle nuove N.I. ha disciplinato la separazione e la riunione dei procedimenti (quest'ultima peraltro già prevista dall'art. 15), formalizzando in tal guisa la prassi inaugurata nel 2003, con la *sentenza n. 201*, in occasione di ricorsi contro leggi statali che investivano una pluralità di disposizioni disomogenee.

La prassi della scissione dell'atto di impugnazione e la norma che l'ha recepita rispondono ad evidenti ragioni pratiche: tuttavia, essa finisce con l'incidere sul principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato,

⁴² Secondo la Corte, infatti, "l'eventuale sospensione dell'efficacia del decreto-legge impugnato non potrebbe rimuovere in via definitiva la condizione di precarietà che caratterizza l'imminente competizione elettorale, in ragione della vigenza di un decreto-legge non ancora convertito ed al momento già oggetto di ulteriore ricorso in via principale dinanzi a questa Corte; (...) tale condizione - in sé suscettibile di generare gravi incertezze che si potrebbero ripercuotere sull'esercizio di diritti politici fondamentali e sull'esito stesso delle elezioni - permarrebbe con identica gravità, ove fosse accolta la domanda cautelare".

⁴³ Cfr. sentenze n. 16 e n. 326 del 2010; n. 182 e n. 190 del 2011.

⁴⁴ Così la Corte dichiara l'estinzione del processo a seguito dell'abrogazione della legge regionale, dando conto dell'intera vicenda: "Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato la legge della Regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36 (Attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006/2007 ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera a), terzo alinea della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici), in riferimento agli artt. 10, 113 e 117, commi primo e secondo, lettera s), della Costituzione; che, con ordinanza del 19 dicembre 2006, il Presidente della Corte di Giustizia delle Comunità europee, nel giudizio per inadempimento instaurato su ricorso della Commissione delle Comunità europee (causa C-503/06), ha ingiunto alla Repubblica italiana di sospendere l'applicazione della legge della Regione Liguria n. 36 del 2006; che, in ottemperanza alla richiamata ordinanza, è stato emanato il decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297 (Disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 febbraio 2007, n. 15, ha disposto la sospensione dell'applicazione della legge regionale n. 36 del 2006; che, successivamente, la legge della Regione Liguria 2 febbraio 2007, n. 4 (Abrogazione della legge regionale 31 ottobre 2006, n. 36 - Attivazione della deroga per la stagione venatoria 2006/2007 ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera a), terzo alinea della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici), ha abrogato la legge regionale oggetto del presente giudizio di legittimità costituzionale...".

⁴⁵ Come nel caso dell'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011 conv. in l. n. 214 del 2011 che, liberalizzando gli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali, ha prodotto l'effetto di "abrogare", secondo quanto ritenuto da taluni Tribunali amministrativi nel rigettare le istanze cautelari proposte dai ricorrenti (es. Tar Lombardia, I sez., ordinanze del 18 marzo e del 5 aprile 2012) le diverse discipline regionali ricondotte dalla Corte alla materia commercio, riservata in via esclusiva alle Regioni dalla consolidata giurisprudenza costituzionale (si v. da ultimo sentenza n. 150 del 2011). Sull'art. 31, comma 1, sono pendenti diversi ricorsi (iscritti ai nn. 29, 44, 45, 49 e 50 R.R. 2012) presentati dalle Regioni proprio per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost..

rimettendo alla discrezionalità della Corte la delimitazione dell'oggetto dei singoli giudizi e comportando lo sfasamento dei tempi di decisione⁴⁶.

Tale tecnica rischia di sacrificare o comunque di lasciare in ombra profili di legittimità che attengono all'insieme del contesto normativo più che alle singole disposizioni, e ciò al di là della eventuale formale impugnazione dell'intera legge da parte del ricorrente (si pensi ad esempio ad un testo normativo come il Codice dell'ambiente).

4.4. Il contraddittorio

La "chiusura" pressochè integrale della giurisprudenza costituzionale nei riguardi delle ipotesi di allargamento del contraddittorio nei giudizi in via d'azione (nei confronti di Regioni terze, degli Enti locali e di soggetti privati), sebbene confermata ancora di recente, potrebbe trovare qualche temperamento per effetto dell'art. 4 delle nuove N.I richiamato dall'art. 23, ove si disciplina il termine per eventuali interventi di altri soggetti, lasciando impregiudicata la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità.

Sull'argomento si tornerà nel prosieguo, ragionando sulla natura del giudizio, qui basti un cenno agli "effetti indiretti" che comunque l'intervento di terzi produce.

La giurisprudenza costante, infatti, ha sempre dichiarato inammissibili gli interventi sulla base dell'affermazione secondo cui: "Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente fra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando per i soggetti privi di tale potestà i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale"⁴⁷.

Tuttavia la Corte, dando conto in motivazione delle argomentazioni di merito proposte dai terzi intervenienti, mostra di valorizzarne l'apporto e finisce con il sollecitarli, a dispetto della sua consolidata "chiusura" al riguardo.

5. Premesse per l'articolazione di un'ipotesi di "manutenzione straordinaria": regionalismo partecipativo ed esigenze unitarie

Sin qui si sono considerati gli interventi di "manutenzione ordinaria".

Siamo però in presenza oggi di fenomeni e tendenze, fra loro spesso connesse, che inducono ad interrogarsi più ampiamente sulla funzionalità del processo costituzionale al fine di garantire il corretto sviluppo dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso.

Si possono considerare al riguardo: 1) la centralità che assume il giudizio sulle leggi in via d'azione nel definire il ruolo della Corte nel sistema (anche in rapporto ai circuiti alternativi e diffusi che oggi fanno concorrenza al giudizio in via incidentale)⁴⁸; 2) gli aspetti della crisi della legge, fra i quali la cattiva qualità del materiale legislativo dipendente anche dai processi legislativi, con eventuale compromissione di profili costituzionali rilevanti come quelli dell'art. 72 Cost., sui quali la Corte oggi ha scarse possibilità di intervenire

⁴⁶ Come osserva giustamente 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 principale*, in *I ricorsi in via principale*, cit., 211-217. In argomento si v. E. BINDI, *La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale...*, cit., 43 ss.

⁴⁷ Così sentenza n. 405 del 2008. Analogamente più di recente si v. sentenze n. 79 del 2011 (con ordinanza letta in udienza), n. 278 del 2010 e n. 250 del 2009.

⁴⁸ Si fa riferimento qui alle conseguenze derivanti dagli obblighi di interpretazione conforme a Costituzione, a CEDU e a diritto europeo (comunitario) che gravano sul giudice comune, operando alla stregua di ulteriori condizioni di ammissibilità nei giudizi sulle leggi in via incidentale. In argomento si v. da ultimo M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Torino 2010. Uno "sviamento" dal giudizio incidentale si è avuto anche a seguito di improprie disapplicazioni di norme interne ritenute contrastanti con la CEDU, assunta come diritto comunitario direttamente applicabile, estendendo la soluzione data dalla Corte con la sentenza n. 170 del 1984. Il Giudice delle leggi ha censurato tali prassi sia con le storiche sentenze del 2007 (n. 348 e n. 349) sia, più di recente, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con la sentenza n. 80 del 2011.

efficacemente⁴⁹; 3) l'accresciuta rilevanza dei parametri di derivazione esterna nei giudizi sulle leggi; 4) il carattere decisivo che la giurisprudenza costituzionale è andata assumendo ai fini della definizione generale dell'assetto regionalistico dello Stato, al di là della portata delle singole questioni. Tutti questi elementi inducono ad aprire una più ampia prospettiva di "manutenzione straordinaria" che muova da un ripensamento della funzione di tutela oggettiva e soggettiva propria del giudizio (funzioni tra loro strettamente collegate)⁵⁰ e della connessa asimmetria tra i due tipi di giudizio (sulla legge statale e sulla legge regionale), avallata dalla Corte anche in costanza del nuovo processo.

Si tratta in altre parole di rimettere sul tavolo l'interpretazione dell'art. 127 Cost. a dieci anni dalla sua riforma, da un lato saggiando *ex novo* la tenuta dell'orientamento che ha conservato l'originaria asimmetria, dall'altro affrontando uno dei problemi più rilevanti che il giudizio in via d'azione, com'è noto, oggi manifesta: quello derivante dalla soppressione della fase del rinvio governativo delle leggi regionali con la conseguenza che eventuali negoziazioni tra Governo e Regione sul contenuto della legge avvengono dopo l'entrata in vigore della legge e, dati gli stretti termini per l'impugnazione della stessa, anche dopo la proposizione del ricorso.

Non occorre qui ragionare sulla questione della procedimentalizzazione della cd. *contrattazione di legittimità*⁵¹, quanto piuttosto esaminare se non si possano trovare alternative percorribili che conducano fuori dalle "secche" nelle quali il Parlamento (nel silenzio della Corte) ha costretto il giudizio costituzionale omettendo di dare attuazione alla Commissione parlamentare integrata per le questioni regionali (cd. bicameralina) prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001⁵².

Non appaiono del tutto accettabili le conseguenze che la giurisprudenza costituzionale, in omaggio alla "natura dispositiva" del giudizio in via principale⁵³, trae dalla positiva conclusione di un accordo di natura legislativa o extra legislativa tra le parti⁵⁴. Tanto più che è stato ribadito, anche dopo la riforma del 2001, l'orientamento secondo il quale lo Stato e le Regioni non possono modificare tramite accordi l'ordine costituzionale delle competenze (*sentenza n. 63 del 2006*).

I riflessi sul processo costituzionale sono pesanti, perché trasformano la Corte più che in un arbitro, in un notaio che registra *ex post* l'esito della contrattazione, limitandosi ad adottare pronunce di cessazione della materia del contendere o di estinzione del giudizio a seguito di dichiarazioni di rinuncia seguite da accettazione, che intervengono fino al momento dell'udienza⁵⁵, con un forte dispendio di energie processuali, e avallando in tal modo l'esistenza di una sorta di "fase" informale e nascosta del giudizio.

La giurisprudenza costituzionale si è limitata sino ad ora a precisare i requisiti della rinuncia e della sua accettazione⁵⁶, nonchè le condizioni sostanziali per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, verificando cioè "che la legge non abbia avuto applicazione"⁵⁷.

⁴⁹ Si osservi che ormai sempre più di frequente la stessa Corte europea dei diritti si pronuncia sulla *qualità* della legge nazionale (si v. da ultimo es. il caso *Agrati c. Italia*, sentenza del 7 giugno 2011).

⁵⁰ Si v. di recente in riferimento alla giurisdizione costituzionale M. LUCIANI, *Relazione di sintesi*, in *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, a cura di E. Bindi, M. Perini e A. Pisaneschi, Torino 2008, 2008, 522 ss.

⁵¹ Sull'argomento si v. E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi...*, cit., spec. 9 ss. Meno fiducioso circa l'utilità di una minuziosa procedimentalizzazione del confronto fra Governo e Regione V. ONIDA, *Intervento*, in *I ricorsi in via principale*, cit., 270.

⁵² Sulle ragioni del blocco del procedimento di attuazione della bicameralina si v. l'illuminante ricostruzione di S. MANGIAMELI, *Vicende connesse all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di E. Gianfrancesco e N. Lupo, Roma 2007 e ora anche in S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino 2011, 69 ss.

⁵³ Ribadita ancora dalla Corte nella sentenza n. 93 del 2008.

⁵⁴ Si v., anche per un puntuale riferimento ai dati numerici, A. STERPA, "Negoziazione le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, in *federalismi.it*, n.13/2011, spec. 3-8.

⁵⁵ Si v. la sentenza n. 153 del 2011 in cui la Corte dichiara cessata la materia del contendere prendendo atto anche di una dichiarazione nel senso del carattere soddisfacente dello *ius superveniens* effettuata dalla parte in udienza.

⁵⁶ Cfr. l'ordinanza n. 418 del 2008 che esclude la legittimazione del difensore della Regione ad accettare in udienza la rinuncia in assenza di una deliberazione in tal senso della Giunta regionale, dichiarando invece la cessazione della materia del contendere.

Le ragioni di una simile forzatura della dinamica processuale sono tutt'altro che secondarie: esse denunciano il problema di fondo in cui versa oggi il processo costituzionale come riflesso di un sistema regionale dalle connaturate esigenze di *collaborazione* e *coordinamento* tra i livelli di governo.

Per quanto sia condivisibile l'opinione di chi ritiene che la gestione politica ed extra giudiziaria dei conflitti di competenza legislativa rientri in un processo fisiologico di trasformazione del regionalismo, tuttavia non può assecondarsi l'idea che una siffatta trasformazione possa avvenire attraverso la semplice integrazione della composizione della Corte "con una componente di «estrazione» regionale", per valorizzarne la funzione arbitrale⁵⁸.

E' piuttosto l'assenza di luoghi dedicati alla composizione politica che alimenta il contenzioso, per ciò appare non del tutto comprensibile al riguardo l'atteggiamento della Corte costituzionale che, da un lato, valorizza la leale collaborazione rispetto alle funzioni amministrative, ritraendosi, dall'altro, di fronte alle esigenze di leale collaborazione nell'ambito dei procedimenti legislativi.

Vanno ricordate in proposito le pronunce in cui il Giudice delle leggi prende posizione in ordine alla mancata attuazione della cd. bicameralina.

Nella *sentenza n. 6 del 2004* la Corte richiama l'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 *en passant*, dopo aver ribadito la giurisprudenza in tema di "attrazione in sussidiarietà" inaugurata con la sentenza n. 303 del 2003: "In altri termini, perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio (...) deve risultare adottata 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. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo, *nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...) - la legislazione statale di questo tipo «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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»*" (n. 7 considerato in diritto).

Ma è con la *sentenza n. 196 del 2004* che il Giudice delle leggi nega espressamente, per la prima volta, che in base all'art. 11 possa ritenersi vigente un principio di necessaria partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi riguardanti materie che interessano le Regioni medesime, giungendo sino ad escludere espressamente che esso fondi un obbligo costituzionale di procedimento legislativo ispirato alla leale collaborazione⁵⁹.

Questo orientamento costante della Corte⁶⁰ lascia perplessi di fronte alla evidente inadeguatezza del riparto "per materia" delle competenze, la cui rigidità ha indotto lo stesso Giudice costituzionale ad introdurre

⁵⁷ In argomento si v. E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in *Il Diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, IV, Napoli 2009, 1605 ss.

⁵⁸ In tal senso A. STERPA, *op. cit.*, 13-14.

⁵⁹ Al n. 27 del considerato in diritto si legge: "In relazione alla censura concernente la pretesa illegittimità costituzionale dell'art. 32, per violazione del principio di leale collaborazione nei procedimenti legislativi - che sarebbe affermato o deducibile dall'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 - e del principio costituzionale che prescriverebbe «la partecipazione regionale al procedimento legislativo delle leggi statali ordinarie, quando queste intervengono in materia di competenza concorrente», che sarebbe desumibile dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo le ricorrenti tale violazione sarebbe resa palese dal fatto che le Regioni non sono state consultate attraverso la Conferenza Stato-Regioni né in sede di adozione del decreto-legge, né in sede di adozione del disegno di legge di conversione. La questione non è fondata. Ciò anzitutto perché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)".

⁶⁰ Nella *sentenza n. 181 del 2006* la Corte ribadisce: "...deve osservarsi che si presenta destituita di fondamento la censura di violazione del principio di leale collaborazione, dedotta dalla Regione con riferimento al mancato coinvolgimento, quanto all'adozione della disposizione impugnata, della Conferenza permanente Stato-Regioni, a norma dell'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997 o dell'art. 11

differenziazioni tra materie (valore, trasversali, non materie) e clausole di flessibilizzazione come la chiamata in sussidiarietà. Di più, l'orientamento della Corte ha finito con lo spostare l'"asse della decisione dai legislativi agli esecutivi" con la impropria valorizzazione delle Conferenze⁶¹.

Scrivono Giorgio Pastori - nell'intervento al convegno promosso dalla rivista *Le Regioni* per fare un bilancio a dieci anni della riforma - che è proprio l'introduzione del principio di sussidiarietà nel quadro costituzionale successivo alla riforma, in un sistema di rapporti fortemente condizionato dal punto di vista finanziario dal cd. *patto di stabilità*, a mettere in luce come le diverse competenze, anche legislative, si debbano distribuire "fra i soggetti di autonomia in maniera *funzionalmente complementare* all'efficace perseguimento delle *unitarie finalità costituzionali*"⁶².

In questa chiave a me pare possa essere ripensato anche il giudizio in via d'azione, quale luogo dell'inveramento del regionalismo italiano. In un'ottica di superamento del regionalismo per competenze "rimasto al palo", ricercando formule nuove capaci di assecondare fino in fondo quel "regionalismo di partecipazione" - che la stessa Corte costituzionale ha il merito di aver promosso, peraltro forse non del tutto consapevole delle implicazioni e conseguenze - nel quale le competenze regionali si caratterizzano più per *funzioni ed obiettivi* che non per materie⁶³.

Sergio Bartole, in occasione del medesimo convegno sopra richiamato, ha sottolineato come nell'interpretazione del nuovo Titolo V gli operatori costituzionali si siano portati dietro schemi ermeneutici del passato, e siano stati guidati dall'idea che l'unità ed indivisibilità della Repubblica non possano essere salvaguardate se non per il tramite dell'intervento esclusivo di un potere centrale, non mancando di denunciare le responsabilità della dottrina che si è impegnata nello studio del Titolo V.

Secondo questo insigne studioso "non c'è stato ripensamento dell'idea che l'ordinamento nel suo complesso possa trovare, anche nella normalità dei casi e nella quotidianità dei rapporti, la garanzia della sua unità ed indivisibilità negli assetti delle relazioni fra i soggetti istituzionali territoriali soltanto attribuendo al centro poteri di sovraordinazione". Egli precisa che non intende "sottolineare la inescapabilità di esiti federalistici del nostro ordine costituzionale, se vogliamo realizzare autentiche autonomie regionali, ma (...) soltanto far rilevare che vi potrebbero essere strade alternative a quella di imputare sempre e comunque allo stato centrale la tutela dell'ordinamento unitario *sub specie* di interesse nazionale"⁶⁴.

della legge costituzionale n. 3 del 2001. Questa Corte, difatti, ha già avuto modo di precisare che il mancato coinvolgimento della predetta Conferenza, sia nella fase di emanazione del decreto-legge, che in quella della conversione in legge, non integra un vizio di costituzionalità della norma statale, né postula, di per sé, la lesione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni (sentenze n. 272 del 2005, n. 196 del 2004). È, pertanto, da escludere la fondatezza della tesi prospettata dalla Regione ricorrente secondo cui si sarebbe dovuto seguire, nella specie, «un intervento di codecisione paritaria con le Regioni» (n. 7.1 considerato in diritto). Nella *sentenza n. 50 del 2008* la Corte giudica inammissibile una censura ex art. 11 l. cost. n. 3 del 2001: "Altresì inammissibile è la prospettata violazione del principio di leale collaborazione, con riferimento al parametro di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Tale norma, al secondo comma, demanda ai regolamenti parlamentari di prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, affinché la stessa esprima un parere su progetti di leggi riguardanti materie «di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione». Il metodo collaborativo, prefigurato da detta norma, da un lato, non è allo stato utilizzabile in mancanza dell'emanazione della suindicata fonte regolativa (sentenza n. 6 del 2004), dall'altro, avrebbe comunque uno spazio di applicazione limitato, non riguardando tutti gli ambiti materiali di pertinenza regionale" (n. 4.1 considerato in diritto). In molti altri giudizi le ricorrenti deducono la violazione anche dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001 da cui si desumerebbe un principio di leale collaborazione, ma la Corte nella sua motivazione non prende in considerazione la norma (si v. sentenze n. 216 del 2006, n. 94 del 2008, n. 76 del 2009, n. 88 del 2009, n. 99 del 2009, n. 107 del 2009, n. 114 del 2009, n. 139 del 2009, n. 148 del 2009, n. 237 del 2009).

⁶¹ A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, nn. 4-5/2008, 815.

⁶² Così G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, 584 (corsivi aggiunti).

⁶³ Si v. ancora G. PASTORI, *op.cit.*, 585.

⁶⁴ S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, 565 ss. cit. 567-568. V. anche dello stesso Autore, *L'interesse nazionale da parametro di merito a parametro di legittimità: un dialogo mancato fra Corte costituzionale e dottrina*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale...*, cit., 24 ss.

Due dunque le premesse ideologiche dalle quali muove questa impostazione: 1) che il regionalismo non possa che essere partecipativo, 2) che “interesse nazionale” ed “esigenze unitarie” possano (debbano) non considerarsi alla stregua di concetti sovrapponibili.

6. Spunti per una rilettura del giudizio sulle leggi in via principale in un’ottica di valorizzazione della sua natura obiettiva

L’ipotesi di “manutenzione straordinaria” qui prospettata si muove nel quadro normativo esistente e, tenuto conto delle differenti problematiche sopra richiamate⁶⁵, si concentra sulla ricerca di possibili soluzioni giurisprudenziali alternative che, valorizzando la natura obiettiva del giudizio, piuttosto che quella soggettiva, ne riducano la storica “asimmetria”, favoriscano l’apertura del contraddittorio, ripensino la *facoltatività* del ricorso e limitino la *disponibilità* del giudizio.

Al di là delle scelte operate dalla Corte all’indomani della riforma, comprensibilmente ispirate a cautela, oggi parrebbe maturo il tempo per una svolta autentica, capace di valorizzare gli elementi del ricorso ascrivibili al modello astratto del giudizio sulle leggi (disciplina del contraddittorio, effetti delle decisioni, etc.) rispetto a quelli tipici del modello concreto del conflitto (carattere facoltativo del ricorso, potere di rinuncia, etc.), allo scopo di rendere più funzionale rispetto alle sue finalità costituzionali il giudizio in via principale.

La connaturata ambiguità del giudizio in via d’azione, sottolineata già da Rudolf Smend e ripresa da Gustavo Zagrebelsky, spinge oggi a ricercare un nuovo equilibrio tra le esigenze della “vita del diritto” e le esigenze della “vita dello Stato”.

Sebbene anche dopo la riforma del 2001 non possa dubitarsi che la *sovranità* sia riservata allo Stato (come la giurisprudenza costituzionale non ha mancato di sottolineare)⁶⁶, ciononostante occorre salvaguardare l’*autonomia* (politica e legislativa) regionale, affinché in virtù della *supremazia statale* non si finisca con l’avallare una sorta di “amministrativizzazione” delle leggi regionali.

Per quanto molte delle osservazioni che seguono abbiano rilievo comune, nel condurre l’indagine conviene comunque mantenere ferma la *summa divisio* tra giudizio instaurato dal Governo su leggi regionali e giudizio promosso dalle Regioni contro leggi statali.

6.1. Il ricorso statale su leggi regionali come strumento di “polizia costituzionale”⁶⁷

Punto di partenza obbligato della rilettura che si propone non può che essere la motivazione addotta dalla Corte nella *sentenza n. 274 del 2003* a sostegno della perdurante asimmetria del giudizio quanto a parametri invocabili⁶⁸, per saggiarne la tenuta in considerazione degli sviluppi del regionalismo e delle problematiche insorte negli anni seguiti alla riforma⁶⁹.

Al fondo del percorso argomentativo della Corte sta quella che Bartole denuncia come carenza di “fantasia” nella ricerca di soluzioni innovative, pur senza indulgere a tendenze politiche costituzionalmente inaccettabili.

Nella sentenza la Corte ribadisce, anche nel nuovo quadro costituzionale, l’orientamento inaugurato nel 1959, con la *sentenza n. 30*, secondo cui lo Stato può impugnare la legge regionale invocando qualsiasi parametro costituzionale: laddove come si sa la Regione può far valere nei confronti della legge statale solo vizi di violazione della sfera di autonomia ad essa garantita dalla Costituzione, e quindi invocando solo parametri attinenti al riparto delle competenze (*sentenza n. 32 del 1960*). Essa ritiene non decisivo il

⁶⁵ Ai parr. 3-5.

⁶⁶ Si v. es. la sentenza n. 365 del 2007.

⁶⁷ Secondo la nota definizione di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna 1988, 248.

⁶⁸ Per un puntuale richiamo delle diverse posizioni dottrinali e dei commenti alla pronuncia si v. C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005, 256 ss. e 297 ss.

⁶⁹ Reputa invece che “non abbia molto senso rimettere oggi in discussione l’impostazione ribadita dalla Corte con la sentenza n. 274 del 2003” V. ONIDA, *Intervento*, in *I ricorsi in via principale*, cit. 274.

mutamento letterale della formulazione del nuovo art. 127 Cost. e sostanzialmente simile il riferimento attuale all'ipotesi in cui la legge statale "leda la sfera di competenza" regionale, rispetto a quello della "invasione della sfera di competenza" contenuto nell'art. 2 della legge cost. n. 1 del 1948 che disciplinava il ricorso regionale avverso leggi statali.

In realtà la Corte non manca di osservare che una norma può "conservare nel tempo la formulazione originaria e tuttavia consentire una diversa interpretazione in ragione del successivo mutamento del contesto nel quale essa sia inserita", ma è proprio sul piano sistematico che conclude nel senso della persistente asimmetria, forse anche in reazione ad una riflessione dottrinale ancora non del tutto matura.

In quell'occasione la Corte, sebbene fosse chiamata ad esprimersi soltanto sull'estensione dei vizi denunciabili da parte dello Stato e non sull'ipotesi inversa, ha ricostruito il sistema dando per scontato il mantenimento dell'antica limitazione dei parametri invocabili dalle Regioni. Non si rinviene, infatti, una pronuncia della Corte dedicata a riesaminare *funditus* tale diverso problema, limitandosi sul punto la Corte a richiamare la sentenza n. 274 e la dottrina della ridondanza (come ad esempio nella *sentenza n. 4 del 2004*).

Se l'evocazione di una *istanza unitaria* che giustifica l'estensione dei parametri invocabili dallo Stato pare indiscutibile, essa peraltro non si oppone affatto, anzi, per quel che qui si sostiene, potrebbe addirittura fondare una estensione anche dei parametri invocabili dalle Regioni, come strumento di tutela dell'integrità dell'ordinamento.

La Corte si è preoccupata di smentire – forse a ciò indotta anche dall'eccezione sollevata in quel giudizio e a cui era chiamata a rispondere – un possibile allineamento *verso il basso*, senza porsi il diverso problema di un possibile allineamento *verso l'alto*, che potrebbe trovare fondamento proprio in quella "pari dignità istituzionale" introdotta all'art. 114 Cost. che, lungi dal negare la differente posizione nella Repubblica dello Stato e degli altri enti territoriali, consente di sottolineare il concorso di questi ultimi ai fini della migliore attuazione dell'ordinamento costituzionale.

All'indomani della riforma del 2001, valorizzando le novità introdotte (e in particolare il rovesciamento della clausola di enumerazione delle competenze e la previsione di una competenza residuale regionale), si è affermato infatti che il quadro delle autonomie aveva trovato un nuovo baricentro, in cui il principio di unità risultava bilanciato più fortemente dal principio di autonomia, determinando un sistema in cui anche la Regione acquista il peculiare ruolo di "garante" dell'unità⁷⁰.

Nella motivazione della sentenza del 2003 la Corte, inoltre, non ha attribuito alcun significato all'avvenuta unificazione in seno all'art. 127 Cost. dei due controlli prima previsti in sedi diverse. I Padri Costituenti avevano inserito il procedimento di controllo sulle leggi regionali nel Titolo V a tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5⁷¹, mentre soltanto con la legge costituzionale del 1948 introdussero l'impugnazione delle leggi statali a tutela delle competenze regionali. La riforma del 2001 avrebbe consentito di valorizzare anche l'altra faccia dell'art. 5, cioè il principio di autonomia come elemento che non si oppone, ma concorre alla superiore unità dell'ordinamento.

La Corte del 2003 ha interpretato l'"equiparazione" voluta dal legislatore costituzionale nella forma più restrittiva: come superamento del controllo preventivo sulle leggi regionali e assoggettamento dei due tipi di ricorso agli stessi termini perentori.

La scelta del Giudice costituzionale è stata nel segno della valorizzazione del ricorso statale come strumento di "*polizia costituzionale*", resistendo all'idea che si potesse limitare ai meri parametri competenziali anche il ricorso statale. Ma a ben vedere nella giurisprudenza costituzionale non sono moltissimi i casi in cui i parametri invocati nei ricorsi governativi sono diversi dalle disposizioni attributive della competenza, fatta eccezione forse per gli artt. 3 e 97⁷². Eppure non sono rari i casi di leggi regionali, evidentemente sfuggite all'impugnativa governativa, dichiarate incostituzionali a seguito di giudizi sollevati in

⁷⁰ M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino 2001, 42.

⁷¹ Si v. M. VOLPE, *Sub art. 137*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1981, spec. 320 ss.

⁷² Come osserva S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, cit., 299.

via incidentale in riferimento alla violazione di diritti fondamentali⁷³. L'inerzia del Governo, nonostante il carattere politico della scelta di impugnazione, non si può facilmente giustificare in un sistema in cui l'asimmetria fra i vizi che possono essere fatti valere si regge sulla funzione di tutela dell'ordinamento affidata al solo ricorso statale⁷⁴.

Del resto nel senso della valorizzazione della natura obiettiva del giudizio sulla legge regionale, possono forse rileggersi anche i casi in cui la Corte si è autorimessa una questione di legittimità costituzionale sulla legge regionale nel corso di un giudizio per conflitto tra enti⁷⁵. Si è evocato in quell'occasione il "fantasma dell'officialità dell'azione", e si è denunciata "la rottura del principio dispositivo" del giudizio, ritenendoli sacrificati a vantaggio di una garanzia del funzionamento complessivo dell'ordinamento⁷⁶.

6.2. Il ricorso regionale su leggi statali come strumento di garanzia "delle unitarie finalità costituzionali"

Raccogliendo la suggestione di Sergio Bartole occorre provare a ragionare sull'ipotesi interpretativa che allinea invece *verso l'alto* la posizione dello Stato e della Regioni nei giudizi qui in esame, valorizzando i tratti tipici del giudizio in astratto sulle leggi, insieme al profilo oggettivo, pure sotteso alla logica della tutela delle competenze tipica del conflitto tra enti⁷⁷.

La Costituzione conosce già ipotesi nelle quali è affidato alle autonomie un ruolo di tutela dell'ordinamento costituzionale nel suo complesso: si pensi ad esempio agli artt. 71, 75 e 138 Cost. che prevedono l'iniziativa legislativa e di referendum in capo ai Consigli regionali, singoli o in numero di almeno cinque. Si ricordi altresì che nel Progetto di Costituzione presentato all'Assemblea costituente i Consigli Regionali erano compresi fra i soggetti che avrebbero potuto adire direttamente la Corte a salvaguardia dell'ordinamento costituzionale⁷⁸.

La giurisprudenza costituzionale che esclude la possibilità per le Regioni di impugnare le leggi statali adducendo la violazione di parametri diversi da quelli di riparto delle competenze incontra una parziale eccezione, com'è noto, con la riconosciuta facoltà di far valere siffatti parametri "quando tale violazione comporti un'incisione diretta" (*sentenza n. 961 del 1988* e, dopo la riforma del titolo V, *sentenza n. 303 del 2003*) "o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse" (es. *sentenza n. 503 del 2000* e *sentenza n. 401 del 2007*) ovvero quando "il contrasto con norme costituzionali diverse (...) si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali" (*sentenza n. 50 del 2004*)⁷⁹.

⁷³ Si ricordi la disciplina lombarda che riservava ai cittadini residenti nella Regione il beneficio della circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili, escludendo implicitamente gli stranieri residenti che fossero affetti dalle medesime disabilità dichiarata incostituzionale con la *sentenza n. 432 del 2005*; o ancora si pensi alla legge della Regione Abruzzo e della Regione Lombardia che assegnavano i contributi per l'edilizia di culto alle sole confessioni religiose con intesa, entrambe dichiarate incostituzionali con le *sentenze n. 195 del 1993* e *n. 336 del 2002*.

⁷⁴ Si v. V. ONIDA, *Intervento*, in *I ricorsi in via principale*, cit., 271-272.

⁷⁵ Ordinanze n. 41 e n. 42 del 2001 decise rispettivamente con le sentenze n. 288 del 2001 e 133 del 2002.

⁷⁶ Cfr. le sentenze n. 149 del 2009 e n. 369 del 2010 e in argomento: E. Malfatti, S. Panizza, R. Romboli, *La giustizia costituzionale*, cit., 213.

⁷⁷ Di questa opinione sin da prima della riforma costituzionale E. Rossi, *La legge controllata*, Università degli studi di Trento 1993, 136-138 sulla base della considerazione che in forza della subordinazione gerarchica della legge alla Costituzione "la violazione di qualsiasi norma costituzionale significa violazione di norme sulla competenza" (136).

⁷⁸ Secondo l'art. 128 del Progetto di costituzione: "Quando, nel corso di un giudizio, la questione d'incostituzionalità di una norma legislativa è rilevata d'ufficio o quando è eccepita dalle parti, ed il giudice non la ritiene manifestamente infondata, la questione è rimessa per la decisione alla Corte costituzionale.

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.

Se la Corte, nell'uno o nell'altro caso, dichiara l'incostituzionalità della norma, questa cessa di avere efficacia. La decisione della Corte è comunicata al Parlamento, perché, ove lo ritenga necessario, provveda nelle forme costituzionali" (corsivi aggiunti).

⁷⁹ Si v. E. Rossi, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale: Riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in *I ricorsi in via principale*, cit., 129 ss. e ora anche in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano 2011, 1711 ss.; con premesse differenti si v. M. Cecchetti, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e*

La Corte ha così, ad esempio, da tempo riconosciuto la possibilità per ciascuna Regione di invocare la violazione dell'art. 77 Cost. da parte di un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione dei presupposti di necessità ed urgenza (*sentenza n. 303 del 2003* e *sentenza n. 6 del 2004*).

Non è dunque fuori luogo ipotizzare un ulteriore ampliamento della nozione di vizio della legge "ridondante" in lesione delle competenze regionali.

Un caso già attuale è quello dei ricorsi regionali a tutela delle autonomie locali. La legittimazione delle Regioni ad agire per far valere la violazione delle competenze costituzionalmente attribuite agli enti locali è stata riconosciuta a partire dalla *sentenza n. 196 del 2004*, ma è nella *sentenza n. 289 del 2009* che la Corte affronta *funditus* il tema e ne offre una ricostruzione in termini di inquadramento teorico. "Le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, *indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale*"⁸⁰.

A sostegno di una "coloritura" in senso oggettiva del giudizio si può anche ricordare la giurisprudenza che ha ammesso, nei giudizi in via principale promossi dalle Regioni, anche questioni meramente ipotetiche, dipendenti da una delle possibili interpretazioni delle disposizioni impugnate, a differenza di quanto accade nel giudizio in via incidentale.

Ma gli argomenti più persuasivi a sostegno di una simile impostazione si possono trarre dalla celebre *sentenza n. 303 del 2003* ed in particolare dal meccanismo dell'*intesa forte* come condizione per la cd. chiamata in sussidiarietà. Essa presuppone una concezione delle *esigenze unitarie*, a me pare, fortemente differenziata rispetto a quella dell'*interesse nazionale*: mentre quest'ultimo evoca una *contrapposizione* tra le esigenze dell'unità e quelle di differenziazione, le prime aprono ad una visione "conciliante", frutto di una faticosa, ma possibile, *convergenza* tra i diversi interessi regionali e tra gli interessi regionali e quello nazionale.

La valorizzazione del ruolo della Regione a garanzia dell'integrità dell'ordinamento (nazionale ed europeo) nel giudizio in via principale, potrebbe sortire l'effetto di ridare fiducia e accrescere il senso di responsabilità delle Regioni.

Insomma, la retorica mistificante dell'idea di un federalismo "al contrario", fatto cioè per divisioni, che è stata troppo a lungo tollerata, insieme ad una diffidenza verso l'esperienza regionalista ben più radicata nella cultura giuridica del nostro Paese - e non assente neppure in seno alla Corte - consentono di affermare che a tutt'oggi "dopo quarant'anni, l'autonomia regionale è ancora un obiettivo sostanzialmente mancato"⁸¹.

6.3. Conseguenze processuali della prospettiva enunciata

Sul terreno strettamente processuale, riconoscere alla Corte la possibilità di proseguire il giudizio nonostante il venir meno dell'interesse a ricorrere delle parti, a salvaguardia della certezza dei confini delle attribuzioni costituzionali, potrebbe portare in parte rimedio agli inconvenienti che si lamentano a seguito della soppressione del rinvio governativo delle leggi regionali, per l'accresciuto rischio che vengano portate in sede di giudizio costituzionale controversie di natura politica, facendo di esso uno strumento per "patteggiamenti", salvo abbandonare il giudizio quando questi ultimi giungano in porto.

In questa prospettiva, se si riconoscesse alla Corte il potere di decidere sul ricorso, nonostante la rinuncia allo stesso accettata dalla controparte, ne verrebbe scoraggiato l'uso strumentale del giudizio costituzionale; come pure se la Corte condizionasse la pronuncia di cessazione della materia del contendere

legittimazione delle regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato, in *I ricorsi in via principale*, cit., 279 ss. Per una compiuta analisi della giurisprudenza costituzionale anche meno recente e le sue oscillazioni in materia si v. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 264 ss.

⁸⁰ Cfr. C. SALAZAR, *Corte costituzionale e "novità" nel giudizio in via d'azione: le Regioni come "sostituti processuali" degli enti locali (considerazioni su un orientamento giurisprudenziale ancora in fieri)*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011 1797 ss. Più in generale, con riguardo alla posizione degli enti locali nei giudizi costituzionali si v. Q. CAMERLENGO, *Gli enti locali e la giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2009, 1341 ss.

⁸¹ Così M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?* In www.giurcost.org/eventi/scrittistresa/carli.pdf e ora anche in *Studi in onore di Enzo Cheli*, Bologna 2010.

non al semplice venir meno dell'interesse soggettivo del ricorrente, ma all'effettivo e oggettivo venir meno delle ragioni costituzionali della controversia.

Con riguardo al conflitto tra poteri, del resto, la Corte ha affermato espressamente che le questioni di equilibrio tra gli stessi "attenendo alle garanzie di ripartizione costituzionale delle attribuzioni, postulano che siano ristabilite certezza e definitività di rapporti, al fine di assicurare il regolare esercizio delle funzioni costituzionali"⁸².

La disponibilità del giudizio potrebbe a sua volta essere temperata dalla previsione di termini per la rinuncia, decorsi i quali la Corte potrebbe riservarsi di valutare se sussista comunque un interesse obiettivo alla definizione del giudizio. Anche in tal modo si scoraggerebbe l'uso strumentale del ricorso ai soli fini di innescare una trattativa politica, la cui necessità dovrebbe essere "forzatamente" ricondotta nelle sedi proprie (come la cd. bicameralina), eventualmente con il ripensamento della giurisprudenza costituzionale che non riconosce fondamento costituzionale all'obbligo di leale collaborazione nei procedimenti legislativi⁸³.

Dalla affermazione della natura obiettiva tipica del controllo astratto sulle leggi (statali e regionali) potrebbe discendere anche l'esigenza di ripensare la disciplina del contraddittorio, sia nel senso di rendere ammissibile l'intervento (*ad adiuvandum* o *ad opponendum*) di altre Regioni interessate e della Commissione parlamentare per le questioni regionali nel giudizio sulle leggi statali; sia nel senso di rendere possibile la *vocatio in ius* da parte della Corte, o l'intervento volontario di altre Regioni, nei casi di leggi regionali non impugnate identiche a quelle oggetto del giudizio.

L'allargamento del contraddittorio consentirebbe in tal modo anche di superare gli ostacoli alla eventuale dichiarazione di illegittimità "conseguenziale" di tali leggi, contribuendo a realizzare più compiutamente la funzione di "polizia costituzionale".

7. A mo' di conclusione: la tutela dell'integrità dell'ordinamento come finalità del giudizio verso un sistema di giustizia costituzionale sovranazionale (europeo)

L'ipotesi formulata va declinata in un quadro europeo sempre più integrato e di fronte ad un ordinamento europeo sempre più invasivo dell'ordinamento nazionale, nel quale i legislatori interni finiscono non di rado con il ricoprire il ruolo di fedeli "esecutori" di atti normativi esterni. I riflessi di ciò si intravedono ormai anche nei giudizi di costituzionalità in via principale.

A partire dalle *sentenze n. 384 del 1994 e n. 94 del 1995* la Corte ha ammesso la possibilità di impugnare in via d'azione le leggi regionali o statali per contrasto col diritto comunitario, pur sussistendo il poterdovere dei giudici comuni di disapplicarle in forza del primato del diritto europeo: e ciò proprio in nome dell'esigenza di assicurare la "pulizia" dell'ordinamento da disposizioni legislative incostituzionali per violazione del vincolo di rispetto degli obblighi discendenti dal diritto comunitario.

Sempre più di frequente, oggi, nelle questioni di legittimità costituzionale in via principale, si riscontra l'invocazione congiunta del primo comma dell'art. 117 e dei commi successivi dedicati al riparto di competenze normative tra Stato e Regioni⁸⁴. Ciò si spiega col fatto che la normativa europea (comunitaria) costituisce spesso la base di quella adottata a livello nazionale (statale e regionale), così che la violazione di una determinata competenza può, in certi casi, determinare, allo stesso tempo, una lesione dell'obbligo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (comunitario)⁸⁵.

Basti qui richiamare la materia tutela della concorrenza: la Corte ha affermato che la nozione di concorrenza di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e) non può non riflettere quella comunitaria, con la

⁸² Così sentenza n. 116 del 2003 (n. 4 del considerato in diritto).

⁸³ Si v. *supra*, par. 5.

⁸⁴ Si v. P. PASSAGLIA E T. GIOVANNETTI, *La Corte ed i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, cit., 305 ss.

⁸⁵ A. ANZON, *Il giudizio in via d'azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di "Giurisprudenza Costituzionale"*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale...*, cit., 16 ss.

conseguenza che la normativa interna si uniforma a quella europea di cui costituisce attuazione⁸⁶, e con la ulteriore conseguenza che per la valutazione della sussistenza della violazione occorre integrare il parametro costituzionale con i principi di tutela della concorrenza elaborati dalla giurisprudenza europea⁸⁷. Analogamente un'esigenza di integrazione fra diritto interno e diritto europeo si riscontra non di rado nella materia "tutela dell'ambiente"⁸⁸.

C'è di più. L'importanza dell'impatto del diritto europeo nel giudizio in via d'azione è sottolineata dal fatto che per la prima volta, nel 2008 (con la *sentenza n. 102* e l'*ordinanza n. 103*) la Corte costituzionale ha proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia volto all'interpretazione di norme di diritto dell'Unione Europea rilevanti per la decisione della questione di costituzionalità di cui era investita.

La Corte, per la prima volta, proprio in un giudizio in via principale, si auto-qualifica giudice comunitario (abilitato dunque ad adire la Corte di giustizia), riconoscendosi giudice di *unica istanza* (trattandosi dell'unico giudice "chiamato a pronunciarsi" nei giudizi promossi in via principale), e cioè giudice chiamato ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario.

L'apertura della Corte merita di essere segnalata in ragione della prospettiva di giustizia costituzionale nella quale si inserisce proprio con riguardo al giudizio in via principale. Il Giudice delle leggi chiarisce che non ammettere in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE "*comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia*". La Corte costituzionale, dunque, si fa custode di un *interesse sovranazionale*: l'*integrità* dell'ordinamento si sposta sul piano *europeo* richiedendo a tal fine il concorso di tutti i livelli istituzionali coinvolti.

Nel giudizio in via d'azione non mancano neppure richiami ad altre norme internazionali, con qualche maggiore frequenza quando si tratta di ricorsi del Governo nei confronti di leggi regionali. Infatti il rispetto degli obblighi internazionali - già esistente anche prima della riforma costituzionale del 2001, espressamente sancito negli Statuti speciali a proposito delle competenze legislative primarie delle relative Regioni, e pacificamente ritenuto implicito nelle competenze ripartite di tutte le Regioni - è uno dei limiti costituzionali alla potestà legislativa delle Regioni che il Governo può far valere quando impugna una legge regionale. Viceversa tale richiamo trova più difficilmente spazio, essenzialmente in funzione di rafforzamento dell'argomentazione, quando a ricorrere sia una Regione o Provincia autonoma nei confronti della legge statale, sia perché fino alla modifica dell'art. 117, primo comma, gli obblighi internazionali di origine pattizia non venivano considerati un limite costituzionale alla legge statale, sia perché i parametri invocabili in tali giudizi dalle Regioni restano per lo più circoscritti, come già si è sottolineato, a quelli che attengono alla difesa della sfera di autonomia costituzionalmente protetta della ricorrente, o la cui violazione "ridondi" in violazione di tale sfera.

Provare a ripensare nell'ottica della tutela dell'integrazione europea anche il giudizio in via d'azione appare oggi auspicabile, forse indispensabile. Abdicare a questo difficile compito di ridefinizione della posizione dello Stato e delle Regioni nel giudizio in via d'azione rischia di contribuire ad acuire ulteriormente quella crisi della legge che, mettendo in discussione il ruolo dei legislatori statali e regionali, non può che infrangersi sugli scogli del contenzioso costituzionale, non lasciando indenne nemmeno la Corte.

⁸⁶ Cfr. es. sentenza n. 181 del 2010.

⁸⁷ Cfr. es. sentenza n. 314 del 2009.

⁸⁸ Cfr. es. sentenza n. 127 del 2010.