

# GIUSTIZIA COSTITUZIONALE E STATI DECENTRATI. L'ESPERIENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA

**Tania Groppi**

SOMMARIO: 1. Federalismo, regionalismo e giustizia costituzionale. – 2. Il giudizio in via principale dopo la riforma del Titolo V. – 3. Il ruolo della Corte costituzionale italiana nell'evoluzione dello Stato regionale. 3.1. La giurisprudenza precedente alla riforma costituzionale del 2001 (cenni). 3.2. L'incremento quantitativo delle questioni in via principale dopo la riforma del Titolo V. 3.3. Gli strumenti a garanzia del principio unitario nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V. 3.4. Conseguenze: lo svuotamento della competenza legislativa regionale. 3.5. Prospettive: la Corte costituzionale garante del principio di lealtà. – *Resum-Abstract.*

---

## **1. Federalismo, regionalismo e giustizia costituzionale**

La giustizia costituzionale (intesa come tecnica di difesa giurisdizionale della Costituzione nei confronti di atti e comportamenti dei poteri pubblici, compresa la legge del parlamento) costituisce elemento necessario degli Stati federali e regionali: entrambe queste forme di Stato si basano su una ripartizione di competenze, costituzionalmente garantita, tra diversi livelli di governo. Pertanto, è indispensabile che esista un custode della rigidità delle norme costituzionali, preposto ad assicurare il rispetto del patto costituente e a risolvere i conflitti di competenza, anche di tipo legislativo.

Come sottolineava Kelsen, "le costituzioni federali non solo regolano il procedimento legislativo e pongono alcuni principi in ordine al contenuto delle leggi, come quelle degli Stati unitari, ma fissano altresì i fini assegnati rispettivamente alla legislazione federale e a quella locale. Ogni violazione dei limiti così tracciati dalla costituzione è una violazione della legge fondamentale dello Stato federale; la protezione di questo limite costituzionale delle competenze tra fede-

razione e Stati membri è una questione politica vitale”; per cui, “più che in qualsiasi altro caso, si avverte qui il bisogno di un organo obiettivo che risolva tali contrasti in modo pacifico, di un tribunale davanti al quale queste controversie possano essere portate come problemi di carattere giuridico e decise come tali”.<sup>1</sup>

Il legame tra controllo giurisdizionale di costituzionalità delle leggi e federalismo è evidente nell’esperienza storica:<sup>2</sup> il controllo di costituzionalità delle leggi nasce negli Stati Uniti, nell’Ottocento, ovvero nell’ambito di uno Stato federale. E, nella stessa epoca, in Europa, la giustizia costituzionale si sviluppa unicamente nelle organizzazioni statali di tipo federale (come Svizzera, Impero austroungarico, Impero tedesco) nella forma della *Staatsgerichtsbarkeit*, finalizzata all’ordinata convivenza tra i diversi livelli di potere all’interno dello Stato. Anche negli Stati solitamente qualificati come regionali (a partire dalla Costituzione cecoslovacca del 1920 e da quella della Seconda Repubblica spagnola del 1931), incontriamo un giudice costituzionale preposto, tra l’altro, alla garanzia del riparto delle competenze legislative.

Nei sistemi accentrati di giustizia costituzionale tali organi sono i giudici speciali istituiti come custodi della costituzione: *Tribunal constitucional*, Corte costituzionale, *Verfassungsgerichtshof*, *Bundesverfassungsgericht*, *Cour d’arbitrage*... Ad essi possono ricorrere, in condizione di parità, tutti i soggetti dell’ordinamento federale (Stato centrale ed enti decentrati) nei confronti di atti (anche legislativi) ritenuti lesivi della propria sfera di competenza. Risalta l’eccezione della Svizzera, ove, secondo un’antica e consolidata tradizione, il Tribunale federale può annullare le leggi e gli atti amministrativi cantonali in contrasto con la Costituzione, ma non ha questa facoltà nei confronti delle leggi federali, che deve invece sempre e comunque fedelmente applicare.<sup>3</sup> Naturalmente, i giudici costituzionali possono verificare il rispetto delle norme costituzionali sulle competenze, proprio in quanto norme costituzionali, anche nell’ambito di tipi di giudizio diversi da quelli instaurati dai soggetti del federalismo, come il giudizio in via incidentale o il ricorso diretto dei singoli cittadini.

1. Così H. Kelsen, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution* (1928), ora in *La giustizia costituzionale*, trad. it. a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1981, 203 ss.

2. J. Luther, *Idee e storie di giustizia costituzionale nell’ottocento*, Giappichelli, Torino, 1990.

3. V. E. Ferioli, *Il sistema di giustizia costituzionale nell’ordinamento federale elvetico*, in M. Olivetti, T. Groppi, a cura di, *La giustizia costituzionale in Europa*, Giuffrè, Milano, 2003, 341 ss.

Tuttavia, non è possibile individuare una correlazione tra federalismo e sistemi accentrati di giustizia costituzionale. L'osservazione delle concrete esperienze federali smentisce l'affermazione di Kelsen, secondo il quale "l'idea politica dello Stato federale è pienamente realizzata solo con l'istituzione di un tribunale costituzionale".<sup>4</sup>

Molti Stati decentrati (a partire dagli Stati Uniti, per arrivare al Canada, all'Australia, ai federalismi latinoamericani) dispongono di sistemi diffusi di giustizia costituzionale. In essi, la garanzia del rispetto delle norme costituzionali sulle competenze è assicurata in via incidentale da tutti i giudici, anche se in alcuni casi esiste una possibilità di ricorso diretto alla Corte suprema proprio per questioni relative alle competenze (così l'art. III, sez.2 della Costituzione degli Stati Uniti e, per certi versi, la *reference procedure* di fronte alla Corte suprema canadese). Indipendentemente da quest'ultima considerazione, anche in tali ordinamenti l'ultima parola in materia di rapporti tra livelli di governo spetta, così come nei sistemi accentrati, a un unico organo giurisdizionale: in base al principio dello *stare decisis* le decisioni dell'organo giudiziario di vertice (denominato Corte suprema nella maggior parte dei paesi, *High Court* in Australia) sono vincolanti per tutti gli altri giudici.<sup>5</sup>

Nella maggior parte degli Stati decentrati l'esistenza del "giudice dei rapporti federali" non dipende dallo Stato centrale, ma è prevista da una fonte costituzionale, modificabile soltanto attraverso la revisione costituzionale. Ciò implica, in molti Stati federali, la necessità di un qualche tipo di consenso da parte degli Stati membri. L'unica eccezione è costituita dal Canada, ove la Corte suprema è stata istituita con legge federale e, quindi, almeno in teoria, la sua esistenza dipende dal legislatore federale.<sup>6</sup>

Il giudice dei rapporti federali non può però essere qualificato come soggetto "terzo" tra lo Stato centrale e gli enti decentrati: esso è sempre organo dello Stato centrale, e soltanto in pochi ordinamenti

---

4. H. Kelsen., *op. cit.*, *loc. cit.*

5. Al riguardo v. C. Padula, *Le controversie tra Federazione e Stati-membri negli ordinamenti a giurisdizione costituzionale diffusa*, in *Le regioni*, 1999, 11 ss.

6. Sulla Corte suprema del Canada v. T. Groppi, *La Corte suprema del Canada come "giudice dei diritti"*, in G. Rolla, a cura di, *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada*, Giuffrè, Milano, 2000, 63 ss.

gli Stati membri possono incidere sulla scelta dei suoi componenti, solitamente attraverso l'intervento nel procedimento di nomina, secondo varie modalità, delle seconde camere territoriali (così, oltre agli Stati Uniti, al Messico, al Brasile, dove le nomine presidenziali richiedono il *consent* del Senato, anche l'Austria, la Germania e il Belgio).<sup>7</sup> Diverso, ancora una volta, è il caso del Canada, ove anche se la Corte suprema è nominata interamente dal governo federale, tuttavia per legge tre giudici debbono provenire dal Quebec e per convenzione costituzionale tre dall'Ontario, tre dalle Province occidentali e uno dalle Province atlantiche.

Il ruolo svolto dalla giustizia costituzionale nella concreta evoluzione dei singoli ordinamenti decentrati è decisivo: la definizione costituzionale delle sfere di competenza, solitamente realizzata sulla base di elenchi di materie, lascia infatti ampio spazio alla interpretazione, come sempre avviene quando si è in presenza di norme costituzionali elastiche.<sup>8</sup> Le grandi svolte nella storia degli Stati decentrati sono segnate da celebri sentenze, come mostra l'esperienza degli Stati Uniti: altro – e assai più difficile – compito è verificare se queste decisioni siano espressione di attivismo giudiziario o si limitino a ratificare rapporti di forza e trasformazioni già compiute.<sup>9</sup>

Nel passaggio dal federalismo duale a quello cooperativo è andato modificandosi anche il ruolo dei giudici costituzionali: se nell'epoca del federalismo duale essi sono stati soprattutto i custodi del riparto delle competenze, con l'avvento dello Stato sociale e del federalismo cooperativo sono divenuti i garanti del rispetto delle garanzie procedurali e della leale cooperazione. Nell'ambito di ordinamenti nei quali le competenze centrali e locali si sovrappongono e si intrecciano, la definizione dei rapporti centro-periferia è affidata alle relazioni intergovernative, alla negoziazione caso per caso tra i soggetti del fede-

---

7. Sulla composizione degli organi di giustizia costituzionale negli Stati decentrati v. N. Vizioli, *Brevi considerazioni sull'elezione dei giudici costituzionali negli stati decentrati*, in T. Groppi, a cura di, *Principio di autonomia e forma dello stato*, Giappichelli, Torino, 1998, 301 ss.; S. Bagni, *Stato autonomo e composizione degli organi di giustizia costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, 375 ss.

8. E. Orban, a cura di, *Federalism and Supreme Courts*, Bruxelles-Montreal, 1991.

9. Sul rapporto tra decisioni delle Corti e decisioni del legislatore nella storia costituzionale degli Stati Uniti, v. B. Ackerman, *We the People: Transformations*, Cambridge, Mass., 1998, 272 ss., secondo il quale la Corte suprema ratifica, consolidandoli, i risultati di una previa trasformazione politica.

ralismo, piuttosto che alla conflittualità. Diventa centrale il rispetto delle procedure, partecipate, di formazione delle decisioni e, più in generale, specie se e dove esse non siano tipizzate, del principio di leale collaborazione (o di "lealtà federale"). Questa è la nuova frontiera con cui si debbono confrontare i giudici costituzionali negli Stati politicamente decentrati.<sup>10</sup>

## **2. Il giudizio in via principale dopo la riforma del Titolo V**

Anche nello Stato regionale italiano, caratterizzato, già secondo la Costituzione del 1948, da una ripartizione costituzionalmente garantita delle competenze legislative, il giudice costituzionale è stato chiamato ad esserne custode.

Come la Corte costituzionale ha precisato, Stato e regioni non possono "farsi giustizia da sé", risolvendo direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge: il legislatore statale (o regionale), a fronte di una legge dell'altro soggetto che ritenga costituzionalmente illegittima non ne può sospendere l'efficacia, ma deve agire in giudizio dinanzi alla Corte, ai sensi dell'art.127 Cost.<sup>11</sup>

Il giudizio di legittimità costituzionale "in via principale" rappresenta la via di accesso alla Corte costituzionale specificamente preposta a rimuovere le eventuali "parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e le leggi regionali", che consente di contribuire al mantenimento di un "unitario ordinamento giuridico".<sup>12</sup>

---

10. Su questi temi v. *amplius* T. Groppi, *Il federalismo*, Laterza, Bari-Roma, 2004.

11. Così la sentenza 198/2004.

12. Vedi ancora, sul giudizio principale, la citata sentenza 198/2004. Non ci occupiamo in questo lavoro, dedicato al riparto delle competenze legislative, dei conflitti di attribuzione Stato-regioni, previsti dall'art.134 Cost.

Proprio per questo, esso può essere attivato unicamente dai titolari di competenze legislative<sup>13</sup> e non è previsto il ricorso diretto, a tutela della propria autonomia, di province e comuni, a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti (Spagna, Germania, Svizzera). Gli enti locali, benché dotati di autonomia costituzionale, non possono difenderla di fronte alla Corte costituzionale.<sup>14</sup> La legge n.131/2003, all'art. 9, per colmare questa lacuna ha previsto una via indiretta: la "Conferenza Stato-Città" (che rappresenta gli enti locali a livello statale) o il Consiglio delle autonomie locali (che rappresenta gli enti locali a livello regionale), possono chiedere, rispettivamente, al Consiglio dei ministri o alla Giunta regionale, di sollevare questione di legittimità costituzionale di una legge (rispettivamente) regionale o statale. Si tratta però di un rimedio poco efficace, in quanto Consiglio dei ministri e Giunta regionale non sono obbligati a promuovere il ricorso.<sup>15</sup>

Il giudizio in via principale è un giudizio astratto, successivo all'entrata in vigore della legge, tanto che riguardi leggi statali che leggi regionali.<sup>16</sup>

Quest'ultimo aspetto rappresenta un importante elemento di novità, introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Nel testo della Costituzione del 1948, infatti, il giudizio sulle leggi regionali (non invece su quelle statali) era di tipo preventivo e costituiva l'ultima tappa del procedimento di controllo svolto dal Governo, al quale era consentito anche rinviare la legge al Consiglio regionale per una nuova deliberazione. Qualora il Consiglio regionale avesse riapprovato, a maggioranza assoluta, la legge, allora il Governo poteva ricorrere alla

---

13. Va anche ricordato che soltanto i titolari delle attribuzioni legislative in contestazione sono legittimati ad essere parti del giudizio in via principale: tra le molte v. ad es. le sentenze 49/2003, 338/2003, 166/2004.

14. D'altra parte, la Corte costituzionale ha espressamente affermato che "lo stesso art.114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione tra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa" (così sentenza 274/2003).

15. V. E. Lamarque, *Commento all'art.9*, in P. Cavaleri, R. Lamarque, a cura di, *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 230 ss.

16. Per alcune recenti considerazioni su questo tipo di giudizio, v. E. D'Orlando, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato e regioni: verso una convergenza tra Verfassungsgerichtsbarkeit e Staatsgerichtsbarkeit?* in E. Bettinelli, F. Rigano, a cura di, *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 374 ss.

Corte costituzionale. Il carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, oltre a rappresentare un *unicum* nel panorama del diritto comparato, comportava un grave *vulnus* all'autonomia delle regioni, in quanto le loro leggi erano "bloccate" fino al sopravvenire della decisione della Corte che, negli anni '80, poteva tardare anche 10 anni<sup>17</sup>.

Il carattere successivo del ricorso ha fatto sorgere la necessità di un meccanismo cautelare, che sia in grado di determinare la sospensione degli effetti della legge impugnata, nell'attesa della sentenza della Corte costituzionale. Tale meccanismo è stato introdotto, in termini problematici<sup>18</sup>, dalla legge n. 131/2003 che, all'art. 9, prevede la possibilità, per la Corte costituzionale, di sospendere d'ufficio la norma impugnata (statale o regionale), qualora ritenga che la sua esecuzione "possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini".

A seguito della riforma del titolo V della Costituzione, molto si è discusso sulla possibilità che, nell'ordinamento italiano, fosse da ritenere superato l'altro elemento di differenziazione tra il ricorso statale e quello regionale alla Corte costituzionale: i vizi denunciabili. Nella vigenza del vecchio titolo V, infatti, si era affermata una posizione giurisprudenziale secondo la quale lo Stato poteva censurare le leggi regionali per qualsiasi tipo di vizio, mentre le regioni potevano far valere unicamente i vizi di incompetenza. L'ipotesi prevalente era che tale limitazione dovesse ormai ritenersi estesa anche allo Stato, come conseguenza della scomparsa della sua competenza legislativa generale, con la conseguente trasformazione del giudizio principale in un vero e proprio conflitto di attribuzioni legislative, che avrebbe condotto a una "parità delle armi" tra Stato e regioni.<sup>19</sup>

17. V. ad es. E. Gianfrancesco, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Giuffrè, Milano, 1994.

18. V. ancora E. Lamarque, cit., 250 ss., circa i dubbi sulla legittimità costituzionale di una simile previsione.

19. Una sintesi dei problemi e delle diverse soluzioni ipotizzate in E. Gianfrancesco, *Il controllo sulle leggi regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti, *La Repubblica delle autonomie*, 2 ed., Giappichelli, Torino, 2003, 149 ss, nonché Id., *L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano, a cura di, *op. cit.*, 39 ss.

La Corte costituzionale ha però respinto tale impostazione. Essa ha confermato la propria precedente giurisprudenza, secondo la quale le regioni possono invocare parametri estranei alle norme sulle competenze solo quando la violazione di tali parametri possa riflettersi sulla loro sfera di attribuzioni.<sup>20</sup> Ma tale limitazione non è stata estesa anche ai ricorsi statali. La Corte, con la sentenza 274/2003, ha ribadito la possibilità, per lo Stato, di impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale. Secondo la Corte, infatti, anche nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato è "pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento". In ciò, la Corte conferma l'impostazione di chi vedeva nel giudizio principale su iniziativa dello Stato uno strumento dell'unità della Repubblica, orientato primariamente e direttamente all'interesse oggettivo dell'ordinamento alla eliminazione delle leggi incostituzionali.<sup>21</sup>

---

20. Ponendosi in esplicita continuità con la giurisprudenza precedente, ad esempio, la Corte ha ritenuto ammissibili ricorsi regionali che invocavano a parametro l'art.77 Cost. (sentenza 6/2004) o l'art.79 (sentenza 196/2004, sul condono edilizio, qualificato dalle regioni ricorrenti come "amnistia impropria"). Al contrario, essa ha dichiarato inammissibile (sentenza 287/2004), perché non relativa alla difesa delle proprie competenze costituzionali, la censura rivolta da una regione avverso i commi da 1 a 5 dell'art. 21 del decreto-legge n. 269 del 2003, riguardanti la concessione di un assegno per il secondo o ulteriore figlio, impugnati per contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Le disposizioni in questione, secondo la ricorrente, avrebbero luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento, rilevante agli effetti dell'invocato parametro costituzionale, sia per l'attribuzione dell'assegno *de quo* alle sole donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, e non anche alle "famiglie di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia", sia per la concessione dello stesso indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali delle destinatarie. Una interessante questione è quella della possibilità per le regioni di ergersi a paladine dell'autonomia locale, secondo il citato art.9 della legge n.131/2003. In un caso del genere, peraltro relativo alla prima impugnazione di una legge di un'altra regione (sentenza 533/2002) la Corte ha ritenuto ammissibile questa censura, precisando però che dalla lesione dell'autonomia locale risultava anche una violazione di quella regionale.

21. Così G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 234 ss.



### 3. Il ruolo della Corte costituzionale italiana nell'evoluzione dello Stato regionale

#### 3.1. La giurisprudenza precedente alla riforma costituzionale del 2001 (cenni)

La Corte costituzionale italiana ha svolto fin dall'inizio della sua attività, nel 1956 (per le regioni speciali; dal 1970, per le regioni ordinarie), un ruolo importante nella evoluzione dello Stato regionale, soprattutto in quanto ha scelto di non contrapporsi al legislatore statale, ma di assecondarne, di volta in volta, gli orientamenti. Essa ha rinunciato, in questo campo, ad ogni forma di attivismo giudiziario (assai più di quanto non abbia fatto riguardo alla garanzia dei diritti fondamentali), individuando il suo ruolo soprattutto nella difesa delle regole procedurali (ovvero di quello che si chiama "regionalismo cooperativo").<sup>22</sup>

La Corte ha mantenuto questa impostazione anche dopo la riforma costituzionale del 2001.<sup>23</sup>

Le norme costituzionali in materia di rapporti Stato-regioni, già nella Costituzione del 1948, erano norme "aperte" all'attuazione legislativa e all'interpretazione giudiziaria. Nel campo della potestà legislativa, lo Stato era chiamato a definire i confini delle leggi regionali, dettando i principi fondamentali per l'esercizio della potestà concorrente; si apriva il problema tipico di ogni Stato decentrato, della definizione delle materie contenute negli elenchi costituzionali (in Italia, fino al 2001, c'era solo un elenco di materie regionali); occorreva trasferire le funzioni amministrative con appositi atti (e, insieme ad esse, il personale e le risorse finanziarie per svolgere queste funzioni); occorreva individuare i tributi che le regioni, nella loro autonomia finanziaria avrebbero potuto imporre e altro ancora.

22. V. al riguardo E. Cheli, *Lo "Stato regionale" nella giurisprudenza costituzionale*, in Id., *Il giudice delle leggi. La corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, Bologna, Il Mulino, 1996, 83 ss.

23. Su questa giurisprudenza v. gli scritti raccolti in E. Battinelli - F. Rigano, a cura di, *op. cit.*, e in *Le regioni*, 2-3/2004. Tra questi in particolare G. Falcon, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, 305 ss.; M. Luciani, *L'autonomia legislativa*, 355 ss.; P. Caretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, 381 ss.

La Corte costituzionale, prima con le regioni speciali, poi con le ordinarie, ha assecondato una serie di interventi del legislatore statale (culminati negli anni '80, quando si è parlato di "regionalismo italiano in un cono d'ombra") che riducevano di molto le competenze regionali. Si può ad esempio ricordare che: a) è stata ritenuta ammissibile una normativa statale di dettaglio, e non di principio, nelle materie regionali; tale normativa è stata definita "cedevole", nel senso che poteva essere eliminata dalle regioni, nel momento in cui emanavano proprie leggi; b) in nome dell'"interesse nazionale" si è ammesso che lo Stato potesse legiferare, con norme di dettaglio non cedevoli, nelle materie regionali, qualora fosse necessario per tutelare tale interesse; c) le materie regionali, elencate nella Costituzione, sono state interpretate, secondo quello che è stato definito il "parallelismo all'inverso", sulla base degli atti statali di trasferimento delle funzioni amministrative: se una funzione amministrativa non era trasferita alla regione, era sottratta a quest'ultima anche la possibilità di legiferare su tale ambito. Si è parlato di "decostituzionalizzazione" delle materie, la cui definizione è stata affidata, unilateralmente, allo Stato.

Quando poi, negli anni '90, il legislatore statale ha iniziato a intraprendere un cammino inverso, ampliando l'autonomia regionale con il trasferimento di nuove funzioni alle regioni, anche al fine di allargarne la potestà legislativa, la Corte ha ritenuto di giustificare tali interventi (così ad esempio la sentenza 408/1998).

Un elemento costante nella giurisprudenza costituzionale è stato quello della garanzia del principio della "leale collaborazione": per quanto le è stato possibile, in assenza di riferimenti espliciti nel testo costituzionale, la Corte ha chiesto che, quando lo Stato interveniva a comprimere le competenze regionali, lo facesse coinvolgendo le regioni nel procedimento decisionale, attraverso strumenti di *soft law*, come pareri e intese. Senza dubbio questa giurisprudenza ha dato un notevole impulso allo sviluppo del regionalismo cooperativo che ha caratterizzato l'esperienza italiana e che ha visto anche la creazione, con legge dello Stato, di un importante organo misto, la Conferenza Stato-regioni, non previsto nella Costituzione.<sup>24</sup>

---

24. Su questa giurisprudenza v. ad es. S. Bartole, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contenimento tra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 563 ss.; P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 116 ss.

### **3.2. L'incremento quantitativo delle questioni in via principale dopo la riforma del Titolo V**

Con la riforma costituzionale del 2001 il ruolo della Corte costituzionale è risultato decisamente accresciuto. Infatti, essa si è trovata a interpretare un testo nuovo, rispetto al quale è sorta immediatamente una conflittualità molto elevata.

Nel 2003, l'anno nel quale la Corte ha affrontato appieno le nuove questioni, ben il 15% delle decisioni è stato emesso nel giudizio in via principale (contro il 2% del 2002) e delle 136 sentenze il 36% risolve questioni sollevate nel giudizio principale (a fronte del 40% di sentenze pronunciate nel giudizio incidentale): una percentuale mai raggiunta nella storia dello Stato regionale italiano.<sup>25</sup> La Corte, come ha detto nella conferenza stampa annuale per il 2003 il suo presidente, Gustavo Zagrebelsky, "è stata chiamata a una funzione di supplenza non richiesta e non gradita".

Nel 2004, quasi il 22% delle decisioni è emesso nel giudizio principale, mentre delle 167 sentenze, il 37,72% risolve questioni incidentali e ben il 48,5% ricorsi promossi in via principale. Per la prima volta nella cinquantennale storia della Corte costituzionale italiana, il numero delle sentenze rese nel giudizio principale supera quello delle sentenze emesse nel giudizio incidentale.

Le ragioni di questa situazione sono molteplici, alcune "fisiologiche", altre "patologiche".

In primo luogo, si è di fronte a norme costituzionali nuove che, per loro natura, chiedono di essere interpretate: mancano precedenti giurisprudenziali che possano fornire punti di riferimento. In secondo luogo, il nuovo testo era privo di norme transitorie: ciò ha accresciuto la difficoltà del passaggio dal vecchio al nuovo ordinamento e la sopravvenuta legge generale di attuazione del nuovo Titolo V, la c.d. legge "La Loggia" (dal nome del Ministro degli affari regionali: legge

---

25. Per questi dati, v. *la relazione del Presidente della Corte costituzionale*, G. Zagrebelsky, La giustizia costituzionale nel 2003, pronunciata il 2 aprile 2004, anche in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

131/2003) non sembra aver risolto i problemi aperti.<sup>26</sup> In terzo luogo, è mancata l'attuazione da parte del legislatore statale, anzi, si può dire che, dopo il 2001, esso ha continuato a comportarsi come se la riforma non esistesse.<sup>27</sup>

Come ha sottolineato il presidente Onida nella conferenza stampa del 20 gennaio 2005 (sulla giustizia costituzionale nel 2004), "ci siamo trovati e ci troviamo di fronte ad una contraddizione, fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso, e una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare, e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione, restata largamente ferma ai caratteri del passato. Si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato. Questa contraddizione ha posto e pone la Corte di fronte al difficile compito di risolvere le controversie cercando di dare soluzioni che non contraddicano la lettera e lo spirito del nuovo titolo V, ma che tengano conto della realtà di un ordinamento che non può conoscere interruzioni e vuoti, anzitutto nella tutela dei diritti delle persone e nella stessa continuità degli apparati e dell'azione amministrativa".

Il giudizio in via principale, quindi, ha occupato la gran parte dell'attività della Corte costituzionale nel 2003 e nel 2004, e lo stesso pare potersi dire anche in riferimento al 2005. Potrebbe trattarsi di un fenomeno transitorio, collegato alla prima interpretazione della

---

26. La Corte ha più volte sottolineato i problemi derivanti dalla mancanza di una normativa transitoria. Ad es., in relazione al Fondo unico per lo spettacolo, essa ha affermato che "in un settore del genere si sconta in modo particolare la difficoltà derivante dalla mancanza, nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della Parte seconda della Costituzione), di qualunque disposizione transitoria finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni e particolarmente là dove – come nel caso in questione – occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi impiegate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace" (sentenza 255/2004). Essa ha giustificato il permanere di una disciplina incostituzionale in quanto temporanea, ma ha sostenuto al contempo che "appare evidente che questo sistema normativo non potrà essere ulteriormente giustificabile in futuro".

27. Sulla legislazione (anche statale) successiva alla riforma del Titolo V si veda ad es. G. Tarli Barbieri, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. Bettinelli, F. Rigano, *op. cit.*, 230 ss.

riforma, e la conflittualità potrebbe abbassarsi in futuro, quando esisteranno orientamenti giurisprudenziali consolidati. Al momento, peraltro, non è possibile fare previsioni.

Il gran numero di questioni sollevate in via principale che la Corte è stata chiamata a decidere (nel 2004 sono state decise 700 questioni, contenute in 115 ricorsi, mentre nel corso dell'anno ne sono sopravvenuti altri 116) ha inciso anche sulle tecniche processuali. A partire dalla sentenza 201/2003, la Corte ha fatto uso della "separazione delle questioni" proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento con questioni omogenee poste da altri ricorsi. Mentre in passato i singoli ricorsi, riuniti per identità dell'oggetto, erano affidati a un unico relatore chiamato ad affrontarli nella loro interezza, oggi vengono divisi e le diverse questioni che uno stesso ricorso solleva sono decise con distinte sentenze. Tale tecnica (successivamente "esportata" anche al giudizio incidentale: si vedano le sentenze 23 e 24/2004) è stata utilizzata ampiamente nel 2004, ad esempio nelle decisioni concernenti le leggi finanziarie per il 2002, 2003, 2004. In tal modo, questioni diverse sono state assegnate a relatori diversi, evitando le "decisioni fiume" e permettendo una maggiore specializzazione ed approfondimento. Si tratta, in altri termini, di una vera e propria tecnica di smaltimento dell'arretrato, che ha consentito di far fronte alla gran mole di questioni principali sollevate senza che i tempi di giudizio risultino allungati.

L'aumentato spazio del giudizio principale ha portato la dottrina a chiedersi se si sia di fronte a un mutamento della natura della Corte: cioè se essa si stia trasformando da organo essenzialmente di tutela dei diritti in organo regolatore dei rapporti di competenza Stato-regioni, seguendo un processo inverso a quello che ha caratterizzato in molti paesi l'evoluzione della giustizia costituzionale.<sup>28</sup>

Pare di poter rispondere che così non è. Infatti, spesso nei giudizi che contrappongono Stato e regioni vengono in rilievo questioni che attengono alla garanzia dei diritti fondamentali: basti pensare alla tutela della salute, alla protezione dei lavoratori contro il *mobbing*,

28. Nell'800, si pensi a USA, Impero tedesco, Impero austroungarico, Confederazione elvetica; nel '900, al Belgio.

ai diritti degli animali, alla disciplina delle comunicazioni, alla tutela dell'ambiente, alla determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali, tutti temi che sono stati affrontati dalla Corte nel giudizio principale negli anni 2003 e 2004. D'altra parte, non è questo un fenomeno sorprendente, in quanto le più antiche esperienze di giustizia costituzionale (a partire da quella degli Stati Uniti) testimoniano che dietro controversie che si configurano formalmente come conflitti di competenza, spesso si celano questioni relative alla garanzia dei diritti.

### ***3.3. Gli strumenti a garanzia del principio unitario nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V***

Il tema dei diritti fondamentali può aiutare in parte a comprendere l'interpretazione della riforma costituzionale offerta dalla Corte, che si muove in una linea di sostanziale continuità con la precedente evoluzione dello Stato regionale italiano.

Anche negli anni più recenti, così come in passato, l'orientamento della Corte costituzionale è stato volto in gran parte ad assecondare, in nome del principio unitario, gli interventi del legislatore statale che sottraggono competenze alle regioni, nonostante la scomparsa dal testo costituzionale di ogni riferimento all'interesse nazionale.<sup>29</sup> Ma assai più frequentemente che in passato il principio unitario è inteso come garanzia di un insieme di diritti e di doveri uguale per ogni cittadino, su ogni parte del territorio nazionale, indipendentemente dai "confini" delle regioni.

Molteplici sono gli strumenti utilizzati dalla Corte per giustificare gli interventi statali, riconducendoli alla tutela del principio unitario.

---

29. Scomparsa più volte sottolineata dalla stessa Corte che, ad esempio, nella sentenza 303/2003 ha affermato che il principio di sussidiarietà non può assumere "la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (la possibilità che lo Stato possa giustificare la propria potestà legislativa sulla base di un richiamo all'interesse nazionale è esclusa anche dalla sentenza 370/2003).

a) Il principale è senza dubbio il principio di sussidiarietà, cui la Corte costituzionale ha fatto ricorso per introdurre un meccanismo, assente nel testo costituzionale, finalizzato a rendere flessibile il riparto delle competenze legislative, secondo un modello non dissimile dalla *konkurrierende Gesetzgebung* dell'art. 72 del *Grundgesetz*.<sup>30</sup>

La Corte, con una decisione che, a detta di molti commentatori, ha "riscritto il titolo V", ha affermato che, qualora in nome del principio di sussidiarietà (espressamente codificato nell'art.118 Cost. riguardo alle funzioni amministrative) lo Stato conservi alcune funzioni amministrative, perché ritenute di interesse unitario, ciò avrà anche conseguenze sulla competenza legislativa, che resterà statale. La possibilità, per lo Stato, di disciplinare, in nome delle esigenze unitarie, profili delle materie di competenza concorrente che non gli competerebbero, è tuttavia temperata dall'affermazione che "i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata" (sentenza 303/2003).

b) Un aspetto altamente problematico è rimasto quello della definizione delle materie. Qui, nonostante il ribaltamento della enumerazione delle competenze, con l'attribuzione alle regioni della competenza residuale, la Corte si è attestata su posizioni particolarmente penalizzanti per l'autonomia regionale, almeno sotto tre punti di vista.

Innanzitutto, ha circoscritto le competenze regionali residuali, dell'art. 117, comma 4, riportandole a ambiti "interstiziali".<sup>31</sup> Essa ha affermato "l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente

30. Per ulteriori applicazioni della "chiamata in sussidiarietà" v. in ultimo, ne 2005, la sentenza 62/2005, 151/2005, 242/2005 e 285/2005.

31. Così G. Tarli Barbieri, *op. cit.*, 256.

riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione" (sentenza 370/2003). Ad esempio, i lavori pubblici, di cui pure l'art. 117 non parla, costituiscono "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti" (sentenza 303/2003). Materie innominate, come l'edilizia e l'urbanistica, sono a loro volta ricondotte dalla Corte entro la competenza concorrente del "governo del territorio" (sentenza 362/2003).

Inoltre, la Corte ha continuato a utilizzare, al fine di ricondurre un determinato oggetto entro una materia, il criterio legislativo-evolutivo. Con la conseguenza che un cambiamento nella legislazione ordinaria di settore può comportare lo spostamento della collocazione di un oggetto nel riparto materiale delle competenze legislative dell'art. 117 Cost. Così, ad esempio, a seguito della evoluzione legislativa, la disciplina degli asili nido viene ricondotta entro la materia dell'istruzione e, per alcuni profili, entro quella della "tutela del lavoro" (sentenza 370/2003); la disciplina delle fondazioni di origine bancaria è ritenuta estranea, a seguito degli sviluppi legislativi, alla materia concorrente "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale", per essere ricondotta invece a quella, statale, dell'ordinamento civile (sentenza 300/2003). Gli atti statali di trasferimento delle funzioni amministrative, benché precedenti alla riforma costituzionale del 2001, hanno continuato a mantenere la medesima valenza interpretativa del passato ai fini della definizione delle materie (vedi sentenze 9 e 26/2004, sui beni culturali, oppure 287/2004, sui servizi sociali). In sostanza, questa impostazione comporta un permanere della decostituzionalizzazione del riparto delle competenze, in favore di una definizione offerta, in via unilaterale, dal legislatore statale.<sup>32</sup>

In terzo luogo, molte delle materie di competenza statale dell'art. 117, comma 2, sono state lette dalla Corte non come materie, ma come "clausole trasversali", capaci di incidere su tutte le materie di competenza regionale. In particolare, si è fatto ricorso a tale tecnica interpretativa per le materie statali più strettamente legate ai diritti

---

32. V. anche la sentenza 26/2005, ove si afferma che "utili elementi possono trarsi anche dalla normativa precedente la modifica stessa [del titolo V], considerata nelle sue sistemazioni e nelle sue valutazioni (cfr. sentenze n. 9 del 2004 e n. 324 del 2003).



fondamentali: la tutela dell'ambiente (sentenze 407/2002 e 536/2002), la tutela della concorrenza (sentenza 14/2004), l'ordinamento civile (sentenza 359/2003), i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti in ogni parte del territorio nazionale (sentenze 282/2002 e 88/2003). Le esigenze unitarie sottese a tali competenze statali sono a più riprese esplicitate dalla Corte.<sup>33</sup>

Infine, in caso di interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre alle Regioni, (ipotesi che la Corte, a partire dalla sentenza 50/2005, definisce di "di concorrenza di competenze" e non "competenza ripartita o concorrente"), la Corte ritiene di poter far ricorso, "qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre", al non meglio specificato "criterio della prevalenza", che ha giocato, nei casi in cui è venuto in rilievo, in favore della competenza statale.<sup>34</sup>

c) Altro aspetto controverso è quello della definizione dei principi fondamentali. Anche qui, in molte occasioni, si è assistito a uno svuotamento delle competenze regionali. Basti pensare al caso in cui la Corte individua nella legislazione statale un principio fondamentale che impone la riserva allo Stato della disciplina di una parte della materia. Ad esempio, essa ha qualificato come principio fondamentale quello "secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato" (sentenza 253/2003 e 319/2005). In altri casi, essa ha definito come principio fondamentale l'intera disciplina statale di una materia, in quanto realizza un corretto equilibrio tra valori costituzionali. In tal modo, la legislazione statale in materia di vivisezione ha acquisito

33. Si veda ad esempio la sentenza 14/2004, secondo la quale l'art.117, comma 2, lettera e) "evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti de minimis), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale".

34. Oltre alla sentenza 50/2005, si può richiamare la sentenza 234/2005: entrambe fanno "prevalere" la competenza statale in materia di "ordinamento civile" su competenze regionali residuali.

“in blocco” lo *status* del principio fondamentale, poiché esprime “il punto di equilibrio della sperimentazione”, bilanciando il rispetto verso gli animali con l’interesse collettivo alla sperimentazione (sentenza 166/2004). Tale avocazione di competenza allo Stato, attraverso la qualificazione come principi fondamentali di disposizioni statali che espropriano del tutto la regione della materia, in alcuni casi può essere ricondotta alla esigenza di garantire l’uguaglianza dei diritti. Ciò è evidente laddove la Corte definisce principi fondamentali previsioni contenute in una legge statale che debbono essere “necessariamente uniformi” su tutto il territorio nazionale: la sentenza 361/2003, sul c.d. “fumo passivo”, afferma la natura di principi fondamentali delle disposizioni statali che prevedono varie fattispecie di illecito amministrativo al fine della tutela della salute. Il carattere di principi fondamentali, necessariamente uniformi, si ricava dalla “loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall’esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica: bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali delle norme in questione si comprende non appena si consideri l’impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell’esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell’attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale”.

d) Il ruolo centrale del principio unitario emerge anche nella interpretazione che la Corte ha dato dei poteri statali repressivi e sostitutivi previsti dagli art. 127 e 120, comma 2, Cost. Dell’art.127 già si è detto: la Corte ha affermato che lo Stato può impugnare le leggi regionali per qualsiasi tipo di vizio proprio perché “allo Stato è pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria” (sentenza 274/2003).

Quanto all’art 120, comma 2, e al potere sostitutivo là previsto, la Corte ne ha sottolineato il carattere di rimedio straordinario, a garanzia del principio unitario. Essa ha precisato (sentenza 43/2004) che “la nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là

degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali – il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell'incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali – che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato". Essa ha aggiunto che "quanto all'unità giuridica' e all'unità economica', quale che ne sia il significato... si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi 'naturalmente' facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione". L'intervento del governo finalizzato a garantire tali interessi essenziali prescinde dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie (e, dovremo aggiungere, da quello delle competenze legislative, in quanto, benché le clausole dell'art. 120, comma 2, siano riconducibili alle riserve statali dell'art. 117, comma 2, esse non si riferiscono a "materie", ma a quelle che la stessa Corte ha definito "competenze idonee ad investire tutte le materie": sentenza n. 282/2002).

e) La necessità di garantire i diritti, a costo di sacrificare l'autonomia regionale, è poi evidente anche nell'emergere, con la sentenza 13/2004, di un nuovo tipo di tecnica decisionale nel giudizio principale. La Corte costituzionale, infatti, pur riconoscendo che una legge statale invadeva le competenze regionali, e dichiarandone l'incostituzionalità, ha ritenuto di mantenere questa legge in vigore fino a quando le singole regioni non approvino loro leggi che vadano a sostituirsi a quella statale. La ragione di questa singolare pronuncia, che introduce nell'ordinamento italiano un istituto caratteristico della giustizia costituzionale tedesca, l'incostituzionalità dichiarata ma con differimento nel tempo degli effetti, è che la lacuna che si verrebbe a determinare potrebbe produrre una violazione dei diritti fondamentali dei cittadini. La Corte costituzionale, pertanto, come mostrano le successive sentenze 16/2004 e 49/2004, introduce una sorta di test da compiere prima di dichiarare l'incostituzionalità di una legge statale nel giudizio principale: occorre verificare che l'annullamento di tale norma non comporti un "diretto ed immediato pregiudizio ai diritti delle persone". Il ripristino del corretto ordine delle competenze è rinviato quindi a un momento futuro, pur di non creare un vuoto nella tutela di un diritto fondamentale (nel caso della sentenza 13/2004, si trattava di quello alla istruzione).

### **3.4. Conseguenze: lo svuotamento della competenza legislativa regionale**

La conseguenza di questa giurisprudenza è l'affermazione di una lettura del testo costituzionale continuista rispetto allo Stato regionale pre-2001.

La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, pur tra molte incertezze di fondo, pareva reggersi su alcuni punti fermi, veri e propri pilastri intorno ai quali cercare di costruire, attraverso l'attuazione e l'interpretazione, un modello armonico e funzionante di Stato decentrato.

L'ampliamento della potestà legislativa regionale, risultante dall'inversione della tecnica di riparto delle competenze prevista nel vecchio art.117 costituiva uno dei pilastri della riforma: le regioni, sulla base del nuovo testo costituzionale, venivano a caratterizzarsi essenzialmente in quanto "legislatori", a spese del parlamento nazionale, le cui attribuzioni erano rigorosamente circoscritte entro l'elenco del secondo comma dell'art.117. Indubbiamente, già la lettura di questo elenco ingenerava i primi elementi di perplessità: da esso risultava che le regioni potevano continuare a dettare, come in passato, soltanto norme volte a regolare l'esercizio delle funzioni amministrative (restando sottratto loro il diritto civile, il diritto penale, il diritto processuale); inoltre, l'elenco in questione si presentava infarcito di clausole trasversali, che ben potevano prestarsi a giustificare un intervento statale nelle materie di competenza regionale. Era comunque innegabile il tentativo di circoscrivere la competenza legislativa statale: esso derivava, oltre che dall'elencazione contenuta nel citato secondo comma, anche dalla clausola residuale del quarto comma e dalla nuova configurazione delle competenze concorrenti. Riguardo a queste ultime, la nuova formulazione dell'art.117, terzo comma, pareva precludere allo Stato interventi che non fossero volti a dettare principi fondamentali. La scomparsa, infine, dell'interesse nazionale dall'art.127 faceva venire meno il principale strumento che negli anni era stato utilizzato per scardinare il riparto delle funzioni legislative, in quanto lo Stato vi aveva basato innumerevoli interventi centrali nella sfera regionale.

I primi anni di vita della riforma, attraverso l'azione congiunta del legislatore nazionale e della giurisprudenza costituzionale, hanno

contribuito a smantellare questa iniziale impostazione. Oggi, non è più possibile sostenere che lo Stato decentrato italiano si caratterizza per la posizione centrale assunta dai legislatori regionali, a spese del parlamento nazionale. Benché il Titolo V sia stato riscritto nel 2001, occorre tristemente ma realisticamente rilevare che poco è cambiato nei rapporti Stato-regioni. La ripartizione delle competenze è ancora una volta nelle mani dello Stato centrale, indipendentemente dal ribaltamento della tecnica di enumerazione delle materie nell'art.117 Cost.

Anche se, come ritiene la gran parte della dottrina,<sup>35</sup> questa giurisprudenza è volta, nello svolgimento di quel ruolo di supplenza "non richiesto e non gradito" dalla Corte, a cercare di dare al modello di Stato regionale italiano post-2001 una coerenza che sembra mancare nel testo costituzionale, in nome della uguaglianza dei diritti fondamentali, tuttavia non se ne può negare l'effetto paradossale: ovvero lo svuotamento di uno degli aspetti qualificanti della riforma del 2001, cioè la nuova ripartizione delle competenze legislative.

### **3.5. Prospettive: la Corte costituzionale garante del principio di lealtà**

Volendo lanciare uno sguardo sul futuro, ci si deve interrogare su quale potrà essere il ruolo della Corte costituzionale, una volta terminata questa prima fase di interpretazione del nuovo testo.

In tale prospettiva, sembra di poter affermare che la Corte costituzionale, preso ancora una volta atto della impossibilità di realizzare una separazione delle competenze basata su elenchi di materie, sarà soprattutto il garante del corretto uso, da parte dello Stato, degli strumenti che la Corte stessa gli ha riconosciuto, in molti casi *praeter constitutionem*.

---

35. Si vedano i citati saggi raccolti in *Le Regioni*, 2-3/2004.

Questo ruolo implica non tanto un controllo sull' effettiva "dimensione unitaria" degli interessi, sempre opinabile,<sup>36</sup> quanto soprattutto sul rispetto del principio di "lealtà".

Ciò non solo in relazione alla sussidiarietà "ascensionale" della sentenza 303/2003, ma anche nel caso di "concorrenza di competenze".<sup>37</sup>

E' infatti nella correttezza del procedimento che può emergere anche una corretta determinazione del livello degli interessi. Come la Corte ha affermato con la sentenza 303/2003, "nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione,

---

36. Come ha mostrato l'esperienza del principio di sussidiarietà a livello di Unione europea. Anche le decisioni della Corte costituzionale sull'art.118, comma 1, non si segnalano per l'abbondanza delle argomentazioni: si veda ad es. la sentenza 151/2005, nella quale, dichiarando non fondata la questione di costituzionalità delle norme statali volte a supportare, sul piano finanziario, l'acquisto dei decoder necessari per il digitale terrestre, si afferma che "l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare nella specie giustificata – alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione – da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale".

37. Di "concorrenza di competenze" si inizia a parlare, come accennato, a partire dalla sentenza 50/2005 (v. anche sentenze 51 e 62/2005). La Corte afferma espressamente che "per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze" (così sentenza 219/2005). Ciò qualora non si ritenga di dover fare applicazione del già citato criterio di prevalenza, che porta ad escludere la leale collaborazione (sentenza 234/2005).

la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleghi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione”.<sup>38</sup>

Tale collaborazione, cui in ultima analisi è rimesso l'intero funzionamento dello Stato regionale, continua però a presentare nell'ordinamento italiano almeno due punti problematici.

Innanzitutto, è una collaborazione “zoppa”. Essa dovrebbe esplicarsi su due piani, come la Corte ha precisato riguardo alla attrazione delle funzioni in sussidiarietà: a) la legge attributiva delle funzioni dovrebbe essere adottata attraverso procedure che assicurino la partecipazione al procedimento legislativo di tutti i livelli di governo coinvolti; b) la legge stessa deve introdurre adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni allocate in capo agli organi centrali (sentenza 6/2004). In assenza di una norma costituzionale sulla partecipazione regionale al procedimento legislativo,<sup>39</sup> il primo aspetto è privo di tutela costituzionale: la partecipazione regionale è obbligatoria unicamente a livello sublegislativo e soltanto l'assenza di tale contenuto necessario può portare alla dichiarazione di incostituzionalità della legge.<sup>40</sup> Quando la legge individua direttamente il livello unitario dell'interesse, il meccanismo partecipativo (relativo in ogni caso alle modalità attuative) appare del tutto inidoneo a contribuire a determinare adeguatamente il livello dell'interesse; esso può servire soltanto a evitare una completa espropriazione della competenza regionale coinvolta (è questo il caso della sentenza 62/2005).

38. Oltre alle ipotesi di “chiamata in sussidiarietà” e di “concorrenza di competenze”, la Corte ritiene costituzionalmente necessaria la leale collaborazione anche qualora la legge statale disponga interventi finanziari dello Stato in materie regionali: tali interventi, ammissibili in via transitoria fino alla piena attuazione dell'art.119 Cost., debbono però sempre prevedere momenti di collaborazione con le regioni, titolari delle competenze (ad esempio, sentenze 222 e 231/2005).

39. Assenza evocata anche dopo la riforma del Titolo V, dalla sentenza 196/2004, secondo la quale “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)”.

40. V. la sentenza 233/2004 con nota di I. Ruggiu, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante, per una Metro leggera*, in *Le Regioni*, 2005.

In secondo luogo, restano aperte le incertezze sul carattere, forte o debole, delle intese legislativamente previste.<sup>41</sup> Qualora non sia la legge stessa a determinare il carattere forte della partecipazione regionale, la precisazione è rimessa alla Corte, che opera con esiti alterni e secondo orientamenti non sempre decifrabili, lasciando in molti casi impregiudicata la questione quando è chiamata a pronunciarsi sulla legge in sede di giudizio principale.<sup>42</sup>

Lo strumento per garantire che la collaborazione, prevista dalla legge, si svolga con lealtà diventa allora il conflitto di attribuzione Stato-regioni (o, per meglio dire, regioni-Stato):<sup>43</sup> via di accesso al giudizio della Corte fino ad oggi marginale, ma che potrebbe invece in futuro assumere sviluppi del tutto imprevisti.

---

41. Per intesa "forte" si intende che l'intesa deve necessariamente essere raggiunta affinché sia possibile adottare un atto, mentre per intesa "debole" si intende che l'intesa deve essere perseguita e ricercata lealmente, ma qualora non sia possibile addivenirvi, lo Stato può comunque adottare l'atto.

42. Ma si veda la citata sentenza 62/2005, ove l'intesa è chiaramente configurata come "debole".

43. Conflitto che si può produrre in conseguenza dell'adozione da parte dello Stato, unilateralmente, di un atto, rispetto al quale la legge prevedeva la necessità di un'intesa, lasciandone impregiudicata la natura (debole o forte).



## RESUM

La justícia constitucional és un element indispensable en tots els estats compostos per tal de, entre altres funcions, garantir el respecte al repartiment de competències. L'autora comença analitzant aquest paper de la justícia constitucional en els estats compostos i passa immediatament a estudiar el paper que ha tingut a Itàlia, partint de l'anàlisi dels processos constitucionals i del seu pes en la pràctica. Fixant com a punt de referència la darrera reforma del títol V l'any 2001, l'autora analitza quin havia estat fins llavors el paper de la Corte Costituzionale i quin ha estat aquest paper amb posterioritat a la reforma, que va voler reforçar el poder legislatiu de les regions però que, en la pràctica, no ha aconseguit variar substancialment la situació anterior. Finalment, l'autora teoritza sobre quin ha de ser el paper de la Corte en el futur immediat.

## ABSTRACT

In this article, the author analyzes whether and to what extent, the 2001 reform of the Italian Constitution, aimed at enhancing regional legislative power, had any impact upon the role of the Italian constitutional court (Corte Costituzionale) as a mechanism to warrant the distribution of powers between the regions and central institutions. In this sense, the author starts by providing a general picture of the role of constitutional courts in federal and decentralized systems. Secondly, she analyzes the roles played by the constitutional court up to and after the 2001 reform. Finally the author discusses what should be the role of the court in the most immediate future.