Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa – 18 e 19 settembre 2020, Trento

Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni

"Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale"

Benedetta Liberali*

SOMMARIO: Premessa. - 1. Osservazioni introduttive. - 2. La riforma dell'art. 127 Cost.: parificazione o perdurante *asimmetria* di Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale? - 3. Il giudizio costituzionale in via principale fra *disponibilità* dell'azione processuale e *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali: il carattere *politico* (ma non *politicizzato*) delle scelte di Stato e Regioni relative al giudizio costituzionale. - 3.1. La scelta *politica* del ricorso … - 3.1.1. … da parte dello Stato. - a) La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale? - b) L'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale? - c) L'inammissibilità del ricorso statale? - d) La valorizzazione del principio di "leale collaborazione" anche nel giudizio costituzionale? - 3.1.2. … da parte delle Regioni. - 3.2. La scelta *politica* della rinuncia al ricorso (e della sua eventuale accettazione). - 3.3. La scelta *politica* di modificare le disposizioni censurate (e anche della mancata costituzione in giudizio). - 3.4. La scelta *politica* dei parametri costituzionali … - 3.4.1. … da parte dello Stato. - 3.4.2. … da parte delle Regioni. - 4. Ulteriori profili di interesse. - 4.1. La partecipazione dei terzi e degli *amici curiae*, alla luce della modifica delle Norme integrative. - 4.2. L'attività istruttoria formale. - 5. Stato e Regioni ai tempi del Coronavirus: ancora davanti alla Corte costituzionale? - 5.1. Profili generali: emergenza sanitaria e rapporto fra Stato e Regioni nell'adozione dei rispettivi provvedimenti. - 5.2. Tre casi particolari: l'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 2020 in materia di attraversamento dello Stretto di Messina previa autorizzazione. - 5.3. (Segue): il ricorso per conflitto di attribuzione fra enti avente a oggetto le misure delle Regioni Veneto e Lombardia. - 5.4. (Segue): l'impugnazione dell'ordinanza della Regione Calabria davanti al giudice amministrativo. - 6. Conclusioni.

Premessa.

Ragionare sul rapporto fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale e, in particolare, sui relativi profili processuali di maggiore interesse richiede di considerare i giudizi che direttamente li coinvolgono e, dunque, quello in via principale oltre che il conflitto di attribuzione. Queste due tipologie di processo costituzionale[1], sebbene presentino specifici aspetti che ne caratterizzano la procedura e ne differenziano conseguentemente i requisiti e le modalità di svolgimento, sono accomunati da alcuni tratti che attengono, sinteticamente, da una parte al carattere *discrezionale* della loro attivazione e, dunque, *disponibile* della sottesa azione processuale da parte degli enti che ne sono titolari e dall'altra alla assoluta *indisponibilità* delle prerogative costituzionali che ne formano oggetto[2].

---

* Ricercatore di Diritto costituzionale a tempo determinato, Università degli Studi di Milano.

[1] In generale, sulle espressioni "processo costituzionale", "diritto processuale costituzionale" e "giustizia costituzionale", si vedano le osservazioni di M. D'AMICO, "Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi", in *Giur. it.*, 1990, XI, 480 ss., M. D'AMICO, "Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale", in *Giur. cost.*, 1999, V, 2969 ss., G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1989, C. MEZZANOTTE, "Processo costituzionale e forma di Governo", in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Giuffré, Milano, 1990, 63 ss., G. ZAGREBELSKY, "Diritto processuale costituzionale?", ivi, 105 ss., A. RUGGERI, "Alla ricerca dell'identità del 'diritto processuale costituzionale'", in *www.forumcostituzionale.it*, 2009, S. VILLARI, *Il processo costituzionale. Nozioni preliminari*, Giuffrè, Milano, 1957, oltre che G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, 83 ss., A. PIZZORUSSO, "Art. 137", in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, Zanichelli, Roma, 1981, 1 ss., V. ANGIOLINI, "La Corte senza il 'processo', o il 'processo' costituzionale senza processualisti?", in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, 20 ss., R. ROMBOLI, "La Corte costituzionale e il suo processo", in *Foro it.*, 1995, IV, 1090 ss., V. ANGIOLINI, "Processo giurisdizionale e processo costituzionale", ivi, 1084 ss., e M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984. Si vedano anche le considerazioni introduttive di A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008, 5 ss.

[2] A questo proposito, si può richiamare quanto sostenuto da G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, Zanichelli, Roma, 1981, 129, che ha sottolineato che il conflitto di attribuzione fra enti "dal punto di vista della struttura processuale […] presenta caratteri assai simili a quelli del sindacato principale, a cominciare da quelli che fanno di esso un «processo di parti»". L'A., in particolare, rileva che "Ai giudizi di costituzionalità delle leggi proposti in via principale sono venuti in particolare allineandosi, soprattutto nell'esperienza pratica, i conflitti fra gli enti territoriali, i quali si svolgono fra le stesse parti e con analoghe modalità processuali, e si differenziano quasi esclusivamente per l'oggetto, che nel primo caso è costituito da atti legislativi e nel secondo da atti pubblici di qualunque altro tipo". Ancora, sostanzia simile "complementarietà che da tale allineamento deriva alle due competenze della Corte" anche un altro "e più specifico collegamento […] determinato per effetto della

Al fine di porre in rilievo i profili processuali problematici della contrapposizione "diretta" fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale che derivano da tali caratteri, se pure si prenderà in considerazione innanzitutto il giudizio in via principale perché consente di porli in evidenza con maggiore efficacia[3], non mancheranno alcune riflessioni sulle altre tipologie di giudizio costituzionale in cui Stato e Regioni si possono contrapporre altrettanto "direttamente", come nel citato caso del conflitto di attribuzione, oppure anche "indirettamente".

Si pensi, per esempio, in questa ultima prospettiva, al giudizio in via incidentale, per quanto concerne non solo la specifica tutela dei diritti fondamentali (in relazione alla parallela possibilità nel giudizio principale per le Regioni di evocare parametri costituzionali estranei al riparto di competenza, solo laddove se ne dimostri la cd. ridondanza), ma anche, e forse in misura ancor più significativa, il recente riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni con riguardo a parametri costituzionali diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost.[4].

Al giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione, invece, si farà specifico riferimento (sempre tenendo conto delle considerazioni svolte circa la natura *disponibile* e *politica* della scelta del ricorso e il carattere *indisponibile* delle sottese prerogative costituzionali propri del giudizio in via principale, che analogamente lo caratterizzano) alla luce dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Coronavirus Covid-19. A questo riguardo, si intendono svolgere alcune considerazioni relative al rapporto fra Stato e Regioni in simile contesto, pur considerando che – almeno finora – non risultano esservi stati (oltre che ricorsi in via diretta da parte delle Regioni aventi a oggetto i numerosi decreti-legge o le relative leggi di conversione contenenti le diverse misure restrittive per contenere il contagio) ricorsi per conflitto di attribuzione, aventi a oggetto, in particolare, le ordinanze regionali.

L'attuale contesto emergenziale e le conseguenze che esso ha dispiegato sull'ordinamento in ordine alla tutela e al bilanciamento dei diritti, alle fonti del diritto e al riparto di competenze fra Stato e Regioni (e anche sui lavori della stessa Corte costituzionale[5]), nonché al rapporto con l'evoluzione delle

---

facoltà […] di sollevare questione di costituzionalità di disposizioni o norme che essa debba applicare, operando come giudice *a quo*: poiché per decidere i conflitti la Corte impiega normalmente anche leggi ordinarie, la proposizione di questo tipo di ricorsi è servita talvolta come uno strumento per sottoporre al controllo della Corte leggi rispetto alle quali era scaduto il termine per l'impugnazione in via principale".

[3] A. ANZON, "Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di *«Giurisprudenza costituzionale»*", in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, 3, qualifica il giudizio costituzionale in via principale quale "strumento privilegiato per garantire il rispetto del nucleo essenziale della nostra forma di Stato – il riparto costituzionale delle competenze legislative tra autorità nazionale e locale – e […] in definitiva per disegnare il concreto modello costituzionale del decentramento politico nel sistema".

[4] A questo proposito si veda innanzitutto G. RIVOSECCHI, "Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali", in Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, 1 ss., e "Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità", in *Diritto pubblico*, 2017, II, 357 ss., oltre che A. J. GOLIA, "L'equilibrio di bilancio e le sue corti: considerazioni su legittimazione della Corte dei conti e giudizio incidentale", in *Quad. cost.*, 2019, IV, 901 ss.

[5] Si vedano le misure adottate dalla Corte costituzionale nella gestione del proseguimento dei propri lavori e delle modalità di accesso alla giustizia costituzionale con i decreti presidenziali del 24 marzo 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), del 20 aprile 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale, anche con collegamento da remoto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19*) e del 23 giugno 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ripristino delle modalità normali di svolgimento delle udienze pubbliche e di deposito degli atti*). Si veda CORTE COST., sentenza n. 91 del 2020, in cui si rende conto che le parti del giudizio in via principale avente a oggetto la legge della Regione Piemonte n. 16 del 2019 (*Istituzione del Fattore famiglia*) hanno richiesto, in prossimità dell'udienza, "la decisione allo stato degli atti, ai sensi del punto 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020".
In generale, sul cd. processo costituzionale telematico si vedano le considerazioni di R. GARGIULO, "Il processo costituzionale telematico: prospettive", in *Giurcost.org*, 2020, II, 272 ss., oltre che di M. TROISI, "l processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche", in *Federalismi*, 2020, XVIII, 342 ss., che si sofferma in modo particolare sul rapporto fra l'amministrazione emergenziale della giustizia amministrativa e di quella costituzionale. Su tale ultimo profilo si rinvia, con specifico riguardo al processo costituzionale in

conoscenze scientifiche, quindi, permettono di approfondire l'analogia che lega le due tipologie di giudizio e di porre in risalto le differenze fra le "prestazioni di giustizia" offerte dalla Corte costituzionale e quelle della giurisdizione amministrativa, che è stata e continua a essere (almeno per ora) maggiormente coinvolta per dirimere le controversie relative ai provvedimenti di alcune Regioni[6].

1. Osservazioni introduttive.

Le regole del processo costituzionale in via principale fanno emergere un carattere particolarmente complesso dello stesso giudizio, definito addirittura intrinsecamente ambiguo in ragione della costante oscillazione fra natura (soggettiva) di conflitto di attribuzioni legislative e quella (oggettiva) di controllo di costituzionalità delle leggi[7] e della compresenza di "tratti della 'contestazione' di legittimità e della 'contrattazione' di legittimità"[8].

---

via incidentale, a N. PIGNATELLI, *Le «interazioni» tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 2008.

[6] Al riguardo si vedano G. DI COSIMO – G. MENEGUS, "L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione", in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, 183 ss., F. PONTE, "Un'illegittimità troppo breve per essere accertata? Note minime su due ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica della regione Basilicata", ivi, 239 ss., F. F. PAGANO, "Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19", ivi, 209 ss., C. DELLA GIUSTINA, "Il TAR in via cautelare non sospende l'ordinanza che vieta l'attività fisica. Nota a TAR Campania, sez. V, n. 01048/2020 del 18.03.2020, Pres. Scudeller", ivi, 243 ss., V. BALDINI, "Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali", in *Dirittifondamentali.it*, 2020, I, 877 ss., E. LONGO, "Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19", in *Oss. fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, 377 ss., e G. DI COSIMO – G. MENEGUS, "Coronavirus, il TAR sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)", in *Lacostituzione.info*, 28 febbraio 2020.

[7] G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 367 e 358, laddove ritiene "la giurisdizione costituzionale come «sistema misto» o, meno tecnicamente, un ambiguo miscuglio" e ricorda come "Anche attraverso le scarne e affrettate battute di un'Assemblea sull'orlo dello scioglimento è possibile cogliere la profonda ambiguità annidata, si può dire, fin dalle origini dell'azione-giudizio in via principale; il suo oscillare senza soluzione […] tra le «opposte sponde» del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi e della risoluzione dei conflitti di attribuzione" (ivi, 332).

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1977, 248, sottolinea l'"ambiguità non risolta circa il carattere del giudizio principale, sempre in bilico tra la sua versione di giudizio di legittimità costituzionale e l'altra di regolamento di competenza legislativa".

C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria* nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?", in *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, 112 s., ritiene che se si ha riguardo alla tipologia di censure che Stato e Regioni possono prospettare alla Corte costituzionale, "la conclusione obbligata è che *tuttora* il giudizio in via d'azione conserva lo 'strabismo' derivante dal fatto che esso risulta avvicinabile al giudizio di costituzionalità *tout court* della legge, quanto l'oggetto sia una disciplina regionale, presentandosi invece simile al mero conflitto di competenze, quando lo scrutinio cada su un atto statale".

C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, 364 s., sottolinea come il giudizio in via principale si distingua "abbastanza nettamente dai giudizi 'oggettivi' di costituzionalità", come quello in via incidentale, se solo si considera che quest'ultimo è instaurato da un soggetto – il giudice – che "resta poi ad esso completamente estraneo; l'instaurazione non è soggetta a termine, ma solo al requisito della rilevanza; la prosecuzione prescinde da qualsiasi impulso, dalla presenza di qualsiasi 'parte', da eventuali rinunce e, almeno in teoria, dalle vicende del giudizio *a quo*"; mentre il giudizio in via principale è sorretto da una valutazione politica (sulla quale si tornerà oltre), da un termine entro cui può essere instaurato attraverso il ricorso, dalla presenza delle parti (ricorrente e resistente) che "conservano la disponibilità del giudizio, potendo determinarne l'estinzione tramite rinuncia" (ma non solo, come si vedrà oltre). L'A. si sofferma sull'ambiguità del giudizio costituzionale in via principale, con particolare riguardo al "carattere di un 'conflitto legislativo', cioè di un giudizio 'soggettivo', posto a tutela di una posizione giuridica soggettiva", e al carattere "di un giudizio sulla costituzionalità della legge, cioè di un giudizio 'oggettivo', posto a tutela della legalità costituzionale e non di una posizione soggettiva" (ivi, 364), ritenendo, in ogni caso, che qualunque sia l'ente ricorrente, il "giudizio in via principale sembra poter essere considerato prevalentemente 'soggettivo', in armonia con la sua facoltatività e la sua rinunciabilità" (ivi, 368).

E. MALFATTI, "Art. 127", in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, ricostruendo i lavori dell'Assemblea costituente sottolinea che "una profonda ambiguità si annida, fin dalle origini, nell'azione-giudizio in via principale, oscillando esso tra le opposte sponde del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi e della risoluzione dei conflitti di attribuzione".

Si vedano, inoltre, le riflessioni di F. DAL CANTO, "Corte costituzionale e attività interpretativa. Tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione", in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, cit., 237 ss.

A fronte di questa commistione, emerge un ulteriore profilo caratteristico del giudizio costituzionale in via principale. Esso si esprime, in particolare, nella costante tensione fra la natura facoltativa dell'impugnazione (e la conseguente *disponibilità* del relativo rapporto processuale, che rende il giudizio costituzionale "soggettivo") e l'*indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali che ne sono oggetto (che deriva dalla natura "oggettiva" di strumento di garanzia dell'integrità dell'ordinamento costituzionale del medesimo giudizio costituzionale)[9].

La piena *disponibilità* dell'azione da parte dello Stato e delle Regioni (e, dunque, dell'avvio e del proseguimento del giudizio costituzionale) da un lato e dall'altro l'assoluta e indiscussa *indisponibilità* delle rispettive attribuzioni costituzionali (che si traduce nel divieto di acquiescenza) pongono un

---

Sottolinea come l'"oscillante (e a tratti disinvolta) casistica" che caratterizza l'orientamento della Corte costituzionale dia "quasi l'impressione che la scelta per alcune impostazioni processuali in luogo di altre sia mossa più dalla forza gravitazionale del caso concreto – e, dunque, dai fini contingenti che la Corte costituzionale si premura di raggiungere – piuttosto che da una complessiva consapevolezza circa *ratio*, struttura e limiti del giudizio in via principale" C. CARUSO, "I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?", in *Le Regioni*, 2019, III, 645 s., rilevando così che "anche il giudizio in via principale sembra sfuggire da modelli processuali rigidi e altamente formalizzati, per via della stretta connessione tra le regole procedurali e i particolarissimi fini istituzionali perseguiti dal Giudice delle leggi".
C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 55 s., ritiene che il verbo usato con riguardo sia allo Stato sia alla Regione in termini di possibilità di impugnare le leggi rinsaldi "all'evidenza […] la natura di 'giudizio di parti' del processo in via d'azione".
Sulla natura del giudizio costituzionale in via incidentale, invece, quale giudizio "senza parti" si vedano innanzitutto R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Giuffrè, Milano, 1985, e M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991.

[8] E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Si, ma come?", in *I ricorsi in via principale*, cit., 9, che ricorda come la stessa Corte costituzionale avesse paventato il "rischio di trasformarsi da 'giudice dei diritti in giudice dei conflitti'", a fronte dell'aumento del grado di conflittualità fra Stato e Regioni a seguito della riforma del 2001 (ivi, 10). L'A., in particolare, riconduce alla "'contestazione' di legittimità" l'incremento del numero di ricorsi, mentre alla "contrattazione" le attività tese a prevenire l'impugnazione o a evitare la decisione della Corte costituzionale (ivi, 12).
V. ONIDA, "Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali", in *Le Regioni*, 2007, I, 12 s., si sofferma sulle preoccupazioni emerse in sede politica e istituzionale relative alla crescita del contenzioso all'indomani della riforma del 2001, ritenendo che essa si spieghi "non solo con il fatto che le innovazioni costituzionali intervenute in questa materia comportano di per sé maggiori incertezze e maggiori occasioni di conflitto, ma anche con altre ragioni più specifiche", come la soppressione della fase di controllo governativo sulle leggi regionali consistente nel rinvio delle stesse al Consiglio regionale (che costituiva un "«filtro» che prima portava a ridurre il numero di ricorsi del Governo contro le leggi delle Regioni"), che ha portato alla "«giurisdizionalizzazione» anche di conflitti che prima potevano esser risolti in sede politica"; "il non facile impatto della riforma sulla prassi della legislazione ordinaria nazionale" e "l'assenza di norme di attuazione e transitorie atte a risolvere in via normativa almeno alcune delle incertezze interpretative e applicative"; da ultimo "il fattore politico dato dalla contrapposizione fra la maggioranza governativa formata al centro e le maggioranze formate in molte Regioni".

[9] Si vedano a questo proposito innanzitutto le osservazioni di G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 159, che pongono in rilievo "la difficoltà di armonizzare la facoltatività e la politicità del ricorso governativo con la funzione di esso quale strumento di garanzia dell'integrità dell'ordinamento costituzionale, più e prima che della sfera di funzioni legislative proprie dello Stato".
M. D'AMICO, "Le zone d'ombra", cit., 230, si sofferma sul carattere profondamente ambiguo "nella considerazione del processo in via principale come processo «di parti» dal punto di vista soggettivo, ma, al tempo stesso, avente ad oggetto un interesse pubblico e generale, che trascende l'interesse di parte".
Rispetto al carattere "oggettivo" e "soggettivo" del giudizio costituzionale in via principale si vedano le osservazioni di C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 368, che, pur sottolineando come tale giudizio, "portando all'annullamento di leggi incostituzionali, si svolge *anche* nell'interesse pubblico al rispetto della Costituzione", rileva come "tale interesse pubblico" possa coincidere "con le posizioni soggettive dei ricorrenti, consistenti, appunto, nella garanzia del rispetto della propria sfera costituzionale di competenza". La sfera di competenza statale, in questa prospettiva, "include il potere di disporre dell'applicabilità delle norme costituzionali e, dunque, la pretesa al rispetto di esse da parte delle leggi regionali"; mentre, se "lo Stato avesse veramente il compito di tutelare il diritto (costituzionale) oggettivo, sarebbe abilitato ad impugnare anche le proprie leggi".
Si vedano, inoltre, in merito a un ulteriore profilo di ambiguità del giudizio costituzionale in via principale relativo al suo carattere astratto o concreto, connesso alla configurazione dell'interesse a ricorrere, F. DAL CANTO, "Corte costituzionale e attività interpretativa. Tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione", cit., 237 ss., che sottolinea che "Concretezza e astrattezza […] sovente si intrecciano e si sovrappongono" (ivi, 269), e A. ANZON, "Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di *«Giurisprudenza costituzionale»*", cit., 8 ss., che ritiene che tale giudizio sia "destinato […] a rimanere fisiologicamente in bilico tra concretezza e astrattezza" (ivi, 10).

interrogativo di fondo su quella che potrebbe apparire una vera e propria incoerenza intrinseca e insuperabile del giudizio costituzionale in via principale.

Una possibile chiave di lettura, che consenta di risolvere il delineato profilo di (apparente) irriducibile contraddizione, può essere offerta dall'analisi di alcuni (ben noti) "nodi problematici" del giudizio principale[10].

Questi ultimi – pur differenziati a seconda che a ricorrere siano lo Stato o le Regioni – trovano una matrice comune nel carattere "politico" (che non dovrebbe mai trasformarsi in carattere "politicizzato"[11]) che accompagna tutto il giudizio costituzionale e contraddistingue l'iniziativa di impugnazione e l'eventuale rinuncia del ricorrente, oltre che la scelta dei parametri costituzionali; la possibile accettazione della stessa da parte del resistente o la modifica delle disposizioni censurate tesa a ottenere la rinuncia del ricorrente o una decisione di cessazione della materia del contendere della Corte costituzionale, così come anche la scelta del resistente di non costituirsi.

Proprio il carattere politico di queste determinazioni, che riconoscono in capo alle parti ampio margine di discrezionalità nella *disponibilità* del sotteso rapporto processuale, fa emergere la problematicità di alcuni profili processuali del giudizio costituzionale in via principale.

Essi attengono innanzitutto alla perdurante *asimmetria* fra Stato e Regioni in relazione ai parametri costituzionali evocabili[12]. Con riguardo ai ricorsi regionali emergono direttamente le problematiche sottese alla possibile o auspicabile esatta individuazione dei requisiti della cd. ridondanza (potendo le Regioni evocare esclusivamente parametri costituzionali che attengono alla ripartizione delle competenze legislative, salva la possibilità di evocare parametri diversi attraverso la dimostrazione della lesione di queste ultime)[13]. Sul fronte dei ricorsi statali si può rilevare un utilizzo dei parametri costituzionali non sempre lineare e coerente, soprattutto laddove siano censurate disposizioni analoghe o identiche di diverse Regioni, con evidenti ricadute sul percorso motivazionale delle decisioni della

[10] Al riguardo, da ultimo, si vedano i contributi di C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 607 ss., A. LOLLO, "Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione", in *Le Regioni*, 2019, III, 659 ss., C. MAINARDIS, "Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale", ivi, 685 ss., e C. PADULA, "Aggiornamenti in tema di ridondanza", ivi, 737 ss.

[11] C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 89, si sofferma sul rischio per il processo costituzionale di "trasformarsi in una sede nella quale si 'continua la politica con altri mezzi'" e, dunque, "dalla *politicità* si passerebbe alla *politicizzazione* dell'impugnazione delle leggi nel giudizio in via principale". L'A. sottolinea, ammettendo che la diversa valutazione del Governo circa l'impugnazione di disposizioni di alcune Regioni e non di altre, sebbene di contenuto identico o affine possa anche ricondursi a valutazioni connesse alla consonanza o dissonanza di orientamento politico, che "la *discrezionalità* dell'impugnazione è un conto, un altro è l'*irragionevolezza*, in particolare quella che nasce dall'obbedienza alla mera convenienza politica" (ivi, 60). D. TEGA, "Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale", in *Quad. cost.*, 2019, I, 148, ritiene che possa anche accadere che "l'impugnazione sia *politicizzata*, nel senso di venire usata come mezzo per fare opposizione ad una legge statale, cavalcando i *clivages* di opinione del momento".

[12] Sulla perdurante asimmetria fra Stato e Regioni, si vedano ancora le considerazioni di C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 370, che la riconduce alla "diversa posizione 'sostanziale' dei due enti, cioè all'assetto complessivo dei rapporti fra Stato e Regioni, caratterizzato dalla supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni". L'A. ricostruisce altresì l'impianto dei rapporti fra Stato e Regioni antecedente alla riforma del 2001, sottolineando come esso fosse "chiaramente orientato proprio nel senso di conferire allo Stato non solo una posizione di supremazia, ma una posizione di *netta* supremazia nei confronti delle Regioni", derivante dal rinvio delle leggi regionali, dal ricorso preventivo, dal giudizio di merito del Parlamento, dal potere statale di scioglimento dei consigli regionali, dal controllo di legittimità e di merito sugli atti amministrativi regionali rimesso alla legge ordinaria e dal potere statale di approvazione degli statuti ordinari, che assegnava "chiaramente allo Stato il ruolo di 'sorvegliante' nei confronti delle Regioni"(ivi, 371).

[13] Sui problematici profili della ricostruzione definitoria della ridondanza, si veda innanzitutto M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato", in *I ricorsi in via principale*, cit., 279 ss., e "La '*lesione indiretta*' delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale", in *Federalismi*, 2011, XV, 1 ss., oltre che C. PADULA, "Aggiornamenti in tema di ridondanza", cit.

Corte costituzionale, con specifico riferimento all'individuazione delle materie entro cui ricomprenderle.

In secondo luogo, la politicità della scelta di impugnazione induce a soffermarsi sull'indiscusso divieto di *acquiescenza* nel giudizio costituzionale, ossia sulla impossibilità di far derivare da precedenti mancate impugnazioni (o determinati comportamenti) la rinuncia al ricorso e, dunque, alla stessa possibilità di difendere le rispettive prerogative costituzionali. La politicità di questa scelta, peraltro, in particolare laddove ricorrente sia lo Stato, determina la possibilità che disposizioni di diverse Regioni (benché del tutto o in parte analoghe) siano o non siano censurate e, dunque, non vengano dichiarate incostituzionali. A questo proposito, si pone l'interrogativo circa gli strumenti (o i correttivi) che potrebbero superare (o quantomeno attenuare) tali differenziate modalità di impugnazione, senza minarne la natura politica e discrezionale.

In terzo luogo, la *disponibilità* del rapporto processuale sotteso al giudizio costituzionale diretto emerge anche dalla politicità della scelta di *rinuncia* al ricorso e della eventuale *accettazione* da parte dell'ente resistente o della *modifica* delle disposizioni censurate in senso satisfattivo per il ricorrente. In questi due casi, emergono differenti profili di interesse, che attengono alla tipologia di decisione adottata dalla Corte: nel primo caso (ossia nel caso della rinuncia e della successiva accettazione) l'estinzione del giudizio impedisce ogni valutazione di merito circa i profili di violazione delle disposizioni costituzionali evocate quali parametri; nel secondo (ossia laddove intervengano modifiche normative adottate dall'ente resistente) l'eventuale dichiarazione di cessazione della materia del contendere consente alla Corte quantomeno di verificare la "direzione" di queste modifiche (che devono essere satisfattive per il ricorrente) e la mancata applicazione delle disposizioni censurate durante la pendenza del giudizio costituzionale.

L'analisi di questi profili - che non potrà prescindere da un pur breve cenno alla *ratio* dell'art. 127 Cost. sia nella formulazione originaria sia in quella successiva alla riforma del 2001[14] e che sarà successivamente condotta attraverso il richiamo di alcune decisioni particolarmente significative della Corte costituzionale - consentirà di verificare se l'irriducibile contraddizione del giudizio in via principale che contrappone la piena *disponibilità* dell'azione e l'indiscutibile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali non possa essere al contrario risolta ritenendo che sia proprio quest'ultima, accompagnata dal divieto di acquiescenza, a confermare essa stessa la natura politica e la conseguente *disponibilità* del rapporto processuale fin dalla sua iniziativa e, quindi, che non sia proprio la (irrinunciabile) natura politica e, dunque, *disponibile* della scelta di impugnazione a confermare l'(irrinunciabile) *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali, fino a reclamare il conseguente divieto di acquiescenza[15].

In relazione al giudizio costituzionale in via principale si possono prospettare, da ultimo, due ordini di ulteriori profili di riflessione, alla luce, in particolare, delle nuove disposizioni introdotte nelle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale in merito agli interventi dei soggetti terzi, degli *amici curiae* e degli esperti.

---

[14] Sugli effetti della riforma del 2001 sul giudizio costituzionale in via principale si rinvia a 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*, 193, secondo cui la Corte costituzionale ha saputo "strutturare un nuovo 'giudizio in via principale', senza rinunciare alla natura processuale del medesimo, ma calibrando in modo sapiente i propri interventi sul processo in ragione anche delle esigenze concrete del processo in via d'azione".

[15] Sui caratteri di politicità nel giudizio in via principale, oltre che sulla asimmetria fra Stato e Regioni, si veda C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 45 ss., oltre che le osservazioni di V. ONIDA, "I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione. Profili processuali", in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, 183 s., in merito alle ragioni che, prima della riforma dell'art. 127 Cost., orientavano nella scelta di impugnare le leggi statali.

Innanzitutto, poiché attraverso la modifica dell'art. 23 (*Norme di procedura per i ricorsi*) tali previsioni risultano applicabili anche al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ci si può soffermare sul contraddittorio e sulla natura di processo di parti del giudizio in via diretta. In secondo luogo, esse consentono di tornare a ragionare, in generale, anche sull'attività istruttoria formale cui la Corte, proprio nel giudizio in via principale, sta facendo recentemente rinnovato ricorso[16].

2. La riforma dell'art. 127 Cost.: parificazione o perdurante *asimmetria* di Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale?

Come è noto, con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) e in particolare dell'art. 127 Cost.[17] muta profondamente l'impianto del giudizio costituzionale in via principale, sebbene, come si vedrà, esso mostri di confermare la sostanziale posizione di "supremazia" dello Stato nei confronti delle Regioni e, dunque, la sostanziale *asimmetria* fra le rispettive posizioni processuali[18].

Innanzitutto, il potere delle Regioni di impugnare le leggi statali viene menzionato nella disposizione costituzionale, accanto a quello dello Stato, e il termine per le rispettive impugnative viene parificato (ossia sessanta giorni e non più trenta[19]), come anche il carattere (solo) successivo del ricorso.

---

[16] Si pensi, rispetto alla recente riattivazione dei poteri istruttori, alla sentenza n. 197 del 2019 e, al riguardo, si veda da ultimo M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", in *Diritto e Società*, 2019, III, 321 ss.
Per prime osservazioni sulle modifiche delle Norme integrative si vedano M. LUCIANI, "L'incognita delle nuove norme integrative", in *RivistaAic*, 2020, II, 402, ss., A. PUGIOTTO, "Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente", ivi, 426 ss., T. GROPPI, "Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza", in *Lavoce.info*, 17 gennaio 2020, A. RUGGERI, "La 'democratizzazione' del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi", in *Giustiziainsieme.it*, 24 gennaio 2020, M. C. GRISOLIA, "Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale", in *Oss. fonti*, 2020, I, 5 ss., e C. MASCIOTTA, "Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale", ivi, 193 ss., oltre che A. VUOLO, "Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative", in *Federalismi*, 2020, XVI, 407 ss., P. RIDOLA, "La Corte si apre all'ascolto della società civile", ivi, 2020, II, iv ss., A. IANNUZZI, "La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi", in *Oss. cost.*, 2020, II, 13 ss., A. D'ATENA, "Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli 'amici curiae'", in Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, 1 ss., e A. SPERTI, "Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle norme integrative", ivi, 1 ss.
Si veda, ancora, sul ruolo delle parti nel giudizio costituzionale M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit.

[17] Per prime considerazioni sull'impatto della modifica della disposizione costituzionale si vedano le considerazioni di E. LAMARQUE, "Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione", in *Quad. cost.*, 2002, I, 96 ss.
Sull'originaria formulazione dell'art. 127 Cost. e sui relativi lavori preparatori si rinvia a G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 312 ss., V. ONIDA, "I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali", in *Le Regioni*, 1986, V, 986 ss., G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 234 ss., E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Giuffrè, Milano, 1994, e C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020, 23 ss.

[18] A questo proposito C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 649, ritiene che le modifiche introdotte con la riforma del 2001, con specifico riguardo all'art. 127 Cost., "sul piano strettamente procedimentale non abbiano alterato l'essenza del giudizio in via principale, che rimane *un procedimento finalizzato a garantire l'unità giuridico-costituzionale della Repubblica*".
C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 363 ss., si sofferma sull'asimmetria nel giudizio in via principale, ricordando come la Corte si avvalga della sua ambiguità intrinseca, che oscilla fra il conflitto di attribuzioni legislative (e dunque un giudizio di tipo soggettivo) e il controllo di costituzionalità delle leggi (ossia un giudizio oggettivo, "posto a tutela della legalità costituzionale e non di una posizione soggettiva"), per collocare le Regioni in posizione deteriore rispetto allo Stato.
Per la ricostruzione dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 2001 si veda, ancora, E. MALFATTI, "Art. 127", cit., che pure ricorda che di "«parificazione» della posizione di Stato e Regioni nell'impugnativa delle leggi parlano espressamente i relatori per la maggioranza, Soda e Cerulli Irelli, nel documento che accompagna il testo unificato approdato in aula e poi approvato dalle camere nella primavera del 2001".

[19] Come prevedeva l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948 (*Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale*), oltre che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (*Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), poi modificato dalla legge n. 131 del 2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*).

L'eliminazione del ricorso alla Corte costituzionale prima dell'entrata in vigore della legge regionale da parte dello Stato – che in tal modo esercitava a tutti gli effetti quella che è stata definita una vera e propria funzione di "polizia costituzionale", configurandosi tale ricorso "nei termini ampi della difesa dell'ordinamento costituzionale come tale"[20] – è certamente l'elemento di maggiore novità, che equipara, dal punto di vista processuale, le parti, e che, proprio per questo, supera quella che è stata definita una incongruenza rispetto alla natura intrinseca del giudizio costituzionale in via principale, ossia quella di "processo indiscutibilmente «di parti»"[21].

La parificazione della "tempistica" processuale (sia per il carattere solo successivo del ricorso statale, sia per il termine di presentazione dei ricorsi) ha senz'altro attenuato il carattere di *asimmetria* fra le parti a favore delle Regioni, il cui accesso al Giudice costituzionale prima della riforma risultava "poco conducente", se non "quasi impossibile"[22] (considerando i tempi di impugnazione più ristretti e la perdurante efficacia della legge statale fino all'eventuale annullamento) e le cui "*reali* possibilità di difesa quali resistenti" apparivano "alquanto esili" (tenuto conto che il previo rinvio governativo poteva trasformarsi in uno "strumento di 'contrattazione' dei contenuti della legislazione locale", soprattutto a fronte dell'"invenzione dei 'rinvii plurimi'"[23]).

Rispetto a questo profilo processuale relativo alla parificazione fra Stato e Regioni nel giudizio costituzionale (ferme restando, come si vedrà oltre, le differenze quanto al "merito" delle censure che rispettivamente possono essere prospettate), la Corte costituzionale, con la sentenza n. 274 del 2003, si è pronunciata sulla specifica eccezione sollevata dalla Regione resistente in merito alla possibilità per lo Stato dopo la riforma del 2001 di "dedurre come parametro violato qualsiasi norma costituzionale, ovvero solo quelle concernenti il riparto delle competenze legislative"[24].

La Corte richiama la sentenza n. 30 del 1959, a partire dalla quale ha ritenuto che lo Stato, diversamente dalle Regioni, potesse evocare ogni parametro costituzionale anche non relativo alla ripartizione delle competenze. Tale conclusione (di "evidente" "asimmetria fra i parametri rispettivamente deducibili") derivava dalla differenza testuale dell'originario art. 127 Cost., che richiamava l'eccesso di competenza regionale, consentendo di ravvisarlo "nel contrasto della legge impugnata con qualsiasi principio costituzionale", e dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948, che si riferiva all'invasione della sfera di competenza per legittimare il ricorso regionale, con ciò configurando la sola "violazione di parametri (costituzionali e interposti) incidenti, direttamente o indirettamente, sul riparto delle competenze"[25].

Se il primo comma dell'art. 127 Cost. continua a richiamare l'eccesso di competenza da parte delle Regioni per legittimare il ricorso statale, il secondo comma introduce la lesione della propria sfera di competenza per legittimare al ricorso la Regione. In tal modo, secondo la Corte, si conserva "la

---

[20] G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 248, che richiama "spunti precisi nei lavori preparatori" in tale senso. C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 49, sottolinea come, vigente l'originario art. 127 Cost., di "*politicità* si ragionava esclusivamente con riguardo al controllo governativo, al fine di sottolinearne la natura *mista*, […] politica e giuridica al tempo stesso, cui si ricollegava il carattere *facoltativo* del ricorso conseguente al rinvio delle delibere regionali". Al contrario, la vigente formulazione dell'art. 127 Cost. "obbliga a discorrere *negli stessi termini di politicità/facoltatività dell'impugnazione con riguardo ad entrambi gli enti*", se solo si pensa alla formulazione speculare utilizzata in entrambi i suoi commi ("può") (ivi, 55).

[21] G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 248, sottolinea tale (originaria) incongruenza considerando il processo costituzionale in via principale un giudizio di parti, "subordinato ad un interesse processuale che non coincide con quello «ordinamentale» della difesa della costituzione".

[22] C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 46 s.

[23] *Ibidem*, 47.

[24] CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003, su cui si vedano G. GEMMA, "Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente", in *Giur. cost.*, 2003, IV, 2260 ss., e A. ANZON, "I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte", ivi, 2256 ss.

[25] CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003.

diversità rispetto alla disciplina del ricorso dello Stato, con una formulazione sostanzialmente simile a quella dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948"[26].

La Corte costituzionale si interroga direttamente sulla portata del tenore testuale della nuova disposizione e, in generale, del nuovo complessivo assetto costituzionale che è derivato dalla riforma del 2001, nel passaggio dal termine "invasione" a quello di "lesione"[27].

Se certamente questo nuovo assetto può condurre a ritenere superata la citata *asimmetria*, in virtù, in particolare, dell'art. 114 (che pone sullo stesso piano sia lo Stato sia le Regioni, con Comuni, Città metropolitane e Province), dell'art. 117 (che converte il meccanismo di ripartizione delle competenze legislative, inserendo la clausola residuale a favore delle Regioni) e dell'art. 127 (che elimina il ricorso preventivo dello Stato) Cost., "è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia 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)"[28]. Questa istanza, secondo la Corte, "postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra 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"[29].

La Corte costituzionale, pertanto, ribadisce la sostanziale *asimmetria* dei ricorsi statali e regionali, potendo i primi dedurre la violazione di qualsiasi parametro costituzionale, a differenza dei secondi (e pur con le deroghe connesse alla ridondanza)[30].

Questo "permanente riconoscimento di un ruolo «peculiare» dello Stato risponde all'esigenza di mantenere una effettiva e completa possibilità di controllo statale sulle leggi regionali, esigenza tanto più avvertita oggi in conseguenza del superamento della fondamentale fase di dialogo tra Stato e Regione - efficacemente definita «contrattazione» - che, vigente il vecchio art. 127 Cost., aveva luogo preventivamente rispetto al perfezionamento dell'*iter legis*, attraverso, eventualmente, la prassi dei c.d. «rinvii plurimi»"[31].

---

[26] *Ibidem*.

[27] M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 284, sottolinea la differenza fra i due termini: l'invasione, infatti, "dovrebbe richiamare – a rigore – il solo fenomeno dell'*usurpazione*, che dà vita al conflitto per *vindicatio potestatis*", mentre la lesione "è più ampia, giacché è in grado di comprendere anche il fenomeno della semplice *interferenza*, che dà vita al conflitto da *menomazione*".

[28] CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003.

[29] *Ibidem*.

[30] La Corte costituzionale già nella sentenza n. 94 del 2003 aveva riconosciuto tale "posizione di privilegio" in capo allo Stato secondo M. D'AMICO, "Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale", in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 224, che pure rileva in tale decisione un "*obiter dictum*, non particolarmente chiaro, ma significativo proprio perché la questione non era affatto oggetto del giudizio, né necessaria ai fini del ragionamento".
B. RANDAZZO, "La 'manutenzione' del giudizio in via principale", in *RivistaAic*, 2012, II, 4, sottolinea come a sostanziare la perdurante asimmetria fra Stato e Regioni si ponga la mancata previsione di "alcuna forma di controllo a livello regionale (quale quello un tempo esercitato dal Commissario del Governo)" sulla legge regionale, in relazione alla quale non si prevede un potere del Presidente della Regione analogo a quello del Presidente della Repubblica di "rinvio della stessa per motivi di legittimità".

[31] M. D'AMICO, "Le zone d'ombra", cit., 225 s.

Tale "supremazia 'sostanziale'" dello Stato fonda direttamente la (perdurante) *asimmetria* rispetto alle Regioni nel giudizio in via principale, che riguarda i motivi deducibili e si collega alla titolarità in capo allo Stato del potere di disporre dell'applicabilità delle norme costituzionali[32]. La diversa posizione processuale delle parti, dunque, corrisponde alla loro diversa posizione sostanziale, confermando e rafforzando "la supremazia dello Stato sulle Regioni"[33].

La perdurante differenza nel merito delle censure che possono essere prospettate dalle parti nel giudizio costituzionale in via principale si riflette nella stessa vigente formulazione dell'art. 127 Cost., che, nel ribadire la possibilità per il Governo di promuovere la questione "quando ritenga che una legge regionale *ecceda* la competenza della Regione", riconosce la stessa facoltà (nei medesimi termini processuali) quando quest'ultima "ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione *leda* la sua sfera di competenza" e, quindi, non più quando la *invada* (secondo quanto prevedeva l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948)[34].

In ogni caso, come si vedrà oltre, tale *asimmetria* viene ridimensionata, alla luce della diversa modulazione con cui la Corte costituzionale riconosce (o non riconosce) la sussistenza della ridondanza, ampliando o riducendo le possibilità di censura delle Regioni rispetto a ulteriori parametri costituzionali anche non strettamente competenziali[35].

Un ulteriore profilo che avvicina la posizione di Stato e Regioni nel giudizio costituzionale in via principale e che si ricollega strettamente alla novità della riforma (ossia la soppressione del controllo preventivo sulle leggi regionali) è la previsione di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953 (per come modificato dalla legge n. 131 del 2003) e dall'art. 21 (*Istanza di sospensione*) delle Norme integrative, in relazione al potere di sospendere l'efficacia della disciplina impugnata nelle more del giudizio[36].

La decisione di sospensione, peraltro, introduce un secondo profilo di riflessione, relativo, ancora una volta, alla natura di giudizio di parti e di processo *disponibile*, poiché, pur rimettendo alla Corte la valutazione in ordine al rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento

---

[32] C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 374, che sottolinea come, "nei limiti fissati dall'art. 127 Cost., la diversità dei motivi deducibili dallo Stato e dalle Regioni non 'mina' la 'parità delle armi' fra le due parti, perché tale diversità costituisce la mera 'proiezione processuale' della posizione costituzionale complessiva dello Stato e delle Regioni". L'A. peraltro si sofferma anche sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla ricostruzione dell'interesse a ricorrere, per segnarne ulteriori differenze fra Stato e Regioni.

[33] C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 378. Si rinvia a C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 112, che ricostruisce le tre "letture in astratto prospettabili" rispetto alla nuova formulazione dell'art. 127 Cost., ossia "il mantenimento della disparità tra Stato e Regioni connotante lo *status quo ante*"; "la parificazione 'verso l'alto' dei due enti" trasformando il giudizio principale in un "controllo della costituzionalità a tutto tondo delle leggi statali e di quelle regionali"; infine "l'eguagliamento 'verso il basso', […] imperniato sulla denuncia di vizi relativi alla sola competenza".

[34] A questo proposito, C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 50 s., ritiene che i commi dell'art. 127 Cost. siano "costellati di dissonanze" e che vi sia "qualche dubbio sul *reale* intento 'rivoluzionario' degli artefici della riforma". C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 649, richiama lo stesso art. 127 Cost., che, "nel fare riferimento, rispettivamente, all'eccesso regionale di competenza e alla lesione statale di competenze regionali, non ha innovato la precedente formulazione normativa, che individuava nello Stato il soggetto sovrano, portatore, di riflesso, di un interesse obiettivo al mantenimento dell'unità giuridica repubblicana".

[35] Si vedano le osservazioni di C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 115, che rispetto al ridimensionamento dell'asimmetria quanto a vizi deducibili ricorda che anche nei ricorsi statali il riferimento a parametri non competenziali "si traduce prevalentemente nelle denunce di violazione dell'art. 97 Cost., […] oltre che nel richiamo nell'art. 3, c. 1, Cost.".

[36] Al riguardo, anche C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 116 s., ritiene che tale previsione sia "all'evidenza legata all'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali".
E. MALFATTI, "Art. 127", cit., collega la natura ormai solo successiva del giudizio in via principale, che quindi "non può più impedire l'entrata in vigore della legge regionale, venendo meno l'effetto sospensivo connesso con il precedente carattere preventivo del ricorso", e il conseguente riconoscimento di pari dignità delle parti processuali alla preoccupazione emersa dopo la riforma del 2001 e relativa ai "rischi derivanti dall'immediata operatività delle leggi, relativamente alla eventuale produzione di danni irreparabili o al pregiudizio per l'esercizio delle competenze statali o regionali, sottolineandosi quindi proprio l'opportunità di dotare la Corte costituzionale del potere di sospendere, in via cautelare, l'efficacia della legge impugnata".

giuridico o di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti, la subordina all'esercizio della facoltà di presentare la relativa istanza di parte[37].

La stessa Corte, peraltro, nel respingere una specifica eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato rispetto all'istanza di sospensione delle norme statali impugnate, ha esplicitato che "il testo stesso dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui rinvia all'art. 32 della medesima legge, rende palese che la Regione può proporre istanza cautelare, ove ritenga che ne sussistano i presupposti"[38].

Con ciò, dunque, si è superata l'obiezione secondo cui la sospensione avrebbe potuto essere applicata solo nei confronti delle leggi regionali, con ciò confermando l'(effettiva) attenuazione dell'*asimmetria* fra le parti del giudizio sul punto. Ciò non toglie che mentre lo Stato può richiedere la sospensione, sostenendo che la legge regionale impugnata pregiudichi l'interesse pubblico, l'ordinamento giuridico e i diritti dei cittadini, per le Regioni occorre soddisfare un più ampio onere di motivazione[39].

Anche questo profilo, in ogni caso, come si accennava, non sembra idoneo a consentire una lettura delle modifiche operate dalla riforma del 2001 nel senso di un effettivo e definitivo superamento di questa (perdurante) *asimmetria* non solo processuale, ma anche sostanziale fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni.

I ricorsi regionali se dal primo punto di vista non hanno "una portata strutturalmente diversa dal ricorso statale", dal secondo (ossia in relazione alla ridondanza e, quindi, al più o meno ampio grado di scelta dei parametri costituzionali e delle censure di merito) hanno "semplicemente una finalità più circoscritta", mirando "a restaurare" la loro "autonomia politico-territoriale, illegittimamente compressa dalla legge statale"[40].

3. Il giudizio costituzionale in via principale fra *disponibilità* dell'azione processuale e *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali: il carattere *politico* (ma non *politicizzato*) delle scelte di Stato e Regioni relative al giudizio costituzionale.

Il carattere facoltativo e, dunque, *disponibile* della scelta di impugnazione in via principale emerge innanzitutto se si considerano le valutazioni politiche che sottostanno alla delibera del Consiglio dei Ministri o della Giunta regionale i cui contenuti, quanto all'individuazione del *thema decidendum*, devono necessariamente corrispondere al ricorso, ferma restando la discrezionalità con cui le difese tecniche possono definire le relative argomentazioni[41].

---

37 Sul punto C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 117 s., sottolinea l'apporto della Corte costituzionale che ha modificato le proprie Norme integrative, dando per scontata l'istanza di parte e, quindi, "correggendo" la previsione legislativa che attribuiva "seccamente" alla Corte tale potere sospensivo senza alcuna menzione al ruolo delle parti (con ciò, quindi, ponendosi "in stridente contrasto con la 'natura dispositiva' del giudizio in via d'azione").

38 CORTE COST., ordinanza n. 107 del 2010.

39 Al riguardo, secondo C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 119, "le Regioni dovranno argomentare che le norme statali producono un *vulnus* alle competenze regionali e, *in più*, che esse determinano il verificarsi di una delle condizioni previste dalla legge".

40 C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 649.

41 Sottolinea come la scelta di ricorrere sia certamente politica, trasformandosi in "questione giuridica a tutti gli effetti" alla luce dell'ampio margine con cui le difese tecniche possono predisporre il ricorso e le successive memorie, M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 265, che si sofferma anche sul grado di vincolo della delibera dell'organo politico rispetto alla stesura del ricorso da parte dell'Avvocatura generale dello Stato e degli avvocati delle Regioni (ivi, 203).

A. PERTICI, "Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione", in G. CAMPANELLI – F. DAL CANTO – E. MALFATTI – S. PANIZZA – P. PASSAGLIA – A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2010, 73, ritiene che lo "sviluppo della funzione arbitrale tra […] gli esecutivi dello Stato e delle Regioni […] spinge certamente la Corte costituzionale 'a ridosso' della politica, ed anzi pare

Analoghe considerazioni politiche e, dunque, discrezionali possono successivamente condurre alla determinazione di rinunciare al ricorso, senza che sia necessario adempiere ad alcun onere di motivazione[42].

Tale atto di rinuncia, se accettato dall'ente resistente o addirittura in assenza di sua costituzione, determina l'estinzione del giudizio ai sensi dell'art. 23 (*Norme di procedura per i ricorsi*) delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, con ciò ancora rafforzandosi il margine di *disponibilità* del sottostante rapporto processuale riconosciuta, se pure in via reciprocamente subordinata, alle parti[43]. La Corte, peraltro, si limita a prendere atto della rinuncia e dell'accettazione, per dichiarare l'estinzione del giudizio.

Nella stessa prospettiva si può inquadrare la scelta da parte dell'ente resistente di modificare le disposizioni censurate nelle more del giudizio, che, oltre a poter indurre alla rinuncia del ricorrente con sua estinzione, può determinare la dichiarazione della Corte costituzionale di cessazione della materia del contendere, se le modifiche normative sono satisfattive e le previsioni impugnate non sono state applicate nel tempo della loro vigenza[44].

Al riconoscimento alle parti della decisione discrezionale sull'avvio del giudizio costituzionale e, con i limiti che si sono accennati, sulla sua prosecuzione e, dunque, al riconoscimento di un certo margine di *disponibilità* intorno alla scelta di tutelare le proprie attribuzioni costituzionali si contrappone, come è noto, l'impossibilità di disporre delle stesse.

Non è possibile, infatti, rinunciare alle competenze o accettare la violazione del relativo assetto definito dalla Costituzione: da qui, il divieto di acquiescenza sia se espressa dall'ente che pure di quelle attribuzioni costituzionali è titolare, sia se dedotta da un precedente comportamento consistente nella mancata impugnazione di precedenti disposizioni analoghe a quelle oggetto del giudizio costituzionale,

---

porla anche *plasticamente* 'in mezzo' ad essa". Secondo l'A. il carattere politico emerge anche dalla chiusura del contraddittorio e dai termini ristretti per la stessa impugnazione (ivi, 73 s.).

[42] Sottolineano tale profilo G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, 309. Si vedano anche F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, 239, laddove si evidenzia che "è frequente che la parte ricorrente rinunci in seguito alla modifica del quadro normativo di riferimento posta in essere dalla parte resistente sovente proprio con l'obiettivo di far venir meno le ragioni del contenzioso costituzionale. In alcuni casi la rinuncia al ricorso è formalmente contrattata in un accordo raggiunto tra le parti svoltosi parallelamente al processo costituzionale". Ancora A. PERTICI, "Il confronto politico", cit., 74, a proposito della rinuncia al ricorso e della sua accettazione ritiene che "la politica possa giocare un ruolo determinante, essendo normalmente più agevole, come è ovvio, trovare un accordo tra governi sostenuti dai medesimi partiti".

[43] La necessità dell'accettazione della rinuncia risiede nell'esigenza di garantire all'ente resistente la possibilità di ottenere una decisione che accerti l'eventuale infondatezza delle censure. A questo proposito G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 159, sottolineano come "non di piena disponibilità dell'azione da parte del ricorrente si tratta". Si vedano, inoltre, F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 239, laddove si sottolinea criticamente come la Corte costituzionale rispetto alla rinuncia al ricorso faccia "prevalere il principio della disponibilità del giudizio da parte dei soggetti in lite, considerando conseguentemente recessivo l'interesse, di natura obiettiva, che eventualmente potrebbe residuare all'accertamento dei confini delle rispettive attribuzioni costituzionali".
Ancora G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 159, sottolineano che, se pure il riconoscimento della rinuncia si armonizza con la stessa disponibilità del ricorso, si pongono "maggiori difficoltà in riferimento alla natura ambigua del ricorso dello Stato (sospeso tra una costruzione che ne accentua la valenza obiettiva di garanzia di legittimità e quella che ne accentua, al contrario, la valenza soggettiva di difesa d'interessi di parte)".

[44] In questo caso, quindi, la cessazione della materia del contendere viene dichiarata dalla Corte costituzionale sulla base di una valutazione circa la sopravvenienza di "circostanze idonee a incidere sull'esistenza o sull'efficacia dell'atto legislativo impugnato", a prescindere dall'iniziativa di rinunciare al ricorso (G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 160).
Sulle specificità delle due tipologie decisorie (dichiarazione di cessazione della materia del contendere e dichiarazione di estinzione del giudizio) e anche sulla loro "fungibilità" si vedano ancora F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 258 ss., oltre che R. CHIEPPA, "Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio", in *Giur. cost.*, 2006, VI, 4390 ss., e E. ROSSI, "Delle conseguenze del riformarsi dell'arretrato nel giudizio in via principale (e sulle pronunce di cessazione della materia del contendere)", in *Giur. cost.*, 2000, III, 1346 ss.

nella partecipazione alle procedure che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, conducono a intese fra Stato e Regioni oppure nel raggiungimento di accordi in pendenza del giudizio costituzionale[45].

La stessa natura dispositiva che indubbiamente caratterizza il giudizio costituzionale in via principale quale processo di parti, come è stato sottolineato, non può, quindi, condurre a sovrapporla alle analoghe categorie dei giudizi civile o amministrativo, "poiché quando la posta in gioco è l'accertamento dell'esistenza o meno di un *vulnus* arrecato alla Costituzione, gli interessi coinvolti trascendono quelli delle parti, con un'evidenza ancora più netta di quella che accompagna tale fenomeno in ogni altro processo"[46].

La natura *disponibile* delle scelte delle parti sottese al giudizio in via principale, peraltro, emerge dallo stesso art. 127 Cost., che riconosce la "sola" possibilità (e non l'obbligo) di impugnazione, e, come si è accennato nelle considerazioni introduttive, tali scelte sono inevitabilmente influenzate da considerazioni (anche) di carattere politico e dalla possibilità di individuare (a fronte dell'eliminazione del previo controllo statale) meccanismi di raccordo e coordinamento fra Stato e Regioni per contenere e prevenire i ricorsi[47].

A questo proposito si è anche sottolineata la differenza fra le iniziative statali e quelle regionali, considerando le prime più tecniche (quantomeno nella fase istruttoria) e non inscindibilmente connesse al colore politico dei rispettivi organi esecutivi[48]. In ogni caso, l'elevato grado di conflittualità fra Stato e Regioni ha condotto a paventare il rischio che il giudizio costituzionale si trasformi in "uno dei principali strumenti di dialettica" fra gli enti, in particolare "attraverso un suo uso *tattico* (attraverso la sequenza impugnazione-negoziazione […]) o addirittura *strategico* (configurandosi come momento di 'identificazione' politica dello Stato o della Regione)"[49]; o, dal lato statale, che si configuri una "questione di legittimità *strumentale*, proposta a prescindere dal riscontro di (asseriti) vizi di incostituzionalità, al fine specifico di 'punire' il Consiglio regionale per aver osato discostarsi dalle posizioni della maggioranza nazionale"[50].

3.1. La scelta *politica* del ricorso …

[45] In questo senso si vedano, da ultimo, CORTE COST., sentenze nn. 117 del 2020, 171 del 2018 e 169 del 2017.

[46] C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 58.

[47] Al riguardo C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 325, sottolinea "l'utilità di meccanismi di coordinamento fra Stato e Regioni al fine di prevenire l'entrata in vigore di leggi illegittime, sia per tutelare la certezza del diritto sia per limitare il contenzioso costituzionale". L'A. ricorda, inoltre, che la legge regionale "non è soggetta al controllo del Presidente in sede di promulgazione" (ivi, 325 s.). In ogni caso "il carattere successivo del ricorso non implica affatto l'assenza di meccanismi di coordinamento precontenziosi" (ivi, 326).

[48] Osservano come il "'colore' politico delle maggioranze regionali e di quella nazionale risulta sostanzialmente indifferente rispetto alle censure governative, a conferma della natura prevalentemente 'tecnica' del ricorso statale", mentre rispetto alle impugnazioni regionali "si conferma il dato relativo alla diffusione dei ricorsi tra quasi tutte le regioni" F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 160.

Ritiene non inopportuno che ci siano "contatti informali fra Regione e Dipartimento per gli affari regionali (che, come noto, cura l'istruttoria delle decisioni di impugnativa)", in alternativa a "un parere preventivo di legittimità di un organo indipendente ed un eventuale riesame da parte della Regione", C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 328, che in ogni caso, pur preferendosi la prima soluzione, ritiene che essa dovrebbe applicarsi sia alle leggi statali sia a quelle regionali.

E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 11 s., sottolinea come il giudizio in via principale costituisca "in più di una occasione […] una prosecuzione del confronto/scontro politico": se per i ricorsi regionali si potrebbe individuare una "'coloritura' del ricorso […] più frequente", per quelli statali esso risulterebbe più attenuato, "confondendosi all'interno di una più ampia serie di decisioni di ricorrere promosse dal Dipartimento degli Affari regionali sulla base di valutazioni principalmente tecniche e fatte proprie dal Consiglio dei ministri".

[49] E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 12.

[50] C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 91.

Fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni rispetto all'impugnazione si possono individuare ulteriori profili di differenziazione relativi alla diversa incidenza di motivi di ordine tecnico e/o politico, alla scelta di quali leggi impugnare (in particolare da parte dello Stato) e anche all'evocazione dei parametri costituzionali (venendo in rilievo per i ricorsi regionali l'istituto della ridondanza; per i ricorsi statali la differente indicazione delle norme costituzionali a fronte di analoghe se non identiche disposizioni regionali).

3.1.1. … da parte dello Stato.

La scelta di impugnare le legge regionali da parte dello Stato è certamente influenzata da considerazioni di ordine politico-discrezionale, ma, come si è sottolineato, risulta almeno nella fase preparatoria connotata da una valutazione tecnica.

Tale attività istruttoria viene svolta dal Dipartimento degli Affari regionali[51], che effettua un vero e proprio monitoraggio delle leggi regionali, se si considera fra il 2015 e il 2019 l'esame di 3.414 leggi, di cui "solo" 330 sono state impugnate, confermandosi anche un'ulteriore funzione del Dipartimento, contenitiva del contenzioso davanti alla Corte, attraverso il raggiungimento di accordi con le Regioni interessate[52].

A questa fase preliminare segue la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che fa proprie valutazioni non solo tecniche, ma anche politico-discrezionali, come è emerso in modo molto chiaro, recentemente, a proposito del ricorso statale n. 98 del 2019 avente a oggetto alcune disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 (*Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale*) che riguardano la materia dell'immigrazione. Poiché la determinazione a ricorrere è intervenuta nella prima seduta del secondo Governo Conte su proposta del nuovo Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie nei confronti della Regione la cui maggioranza politica non è più presente nella compagine governativa a seguito della crisi dell'estate del 2019, si è sostenuto che questa circostanza avesse indotto all'impugnazione. Non si è però tenuto conto del lavoro tecnico-istruttorio previamente compiuto sotto la guida del precedente Ministro appartenente allo stesso partito del Presidente della Regione resistente.

Se, dunque, può ritenersi che la determinazione finale del Governo sia frutto (anche) di valutazioni di opportunità politica, certamente non può essere sottovalutata la portata del lavoro istruttorio che permette un ampio monitoraggio di tipo tecnico delle leggi regionali[53].

---

[51] Sulla istituzione di tale struttura specializzata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si rinvia a E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 18 s., che richiama alcuni atti ministeriali "volti a fissare con maggiore chiarezza ed anche con migliore conoscibilità i caratteri dell'attività istruttoria svolta dal Dipartimento sulle leggi regionali" (ivi, 19), come la comunicazione del Ministro Bassanini alla Conferenza permanente Stato-Regioni del 1996 e la direttiva del Ministro Lanzillotta adottata nel 2006, in relazione alle quali si veda anche S. CALZOLAIO, "La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi", in *Forum cost.*, 25 settembre 2007, e "Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?", ivi, 18 ottobre 2007.

[52] Viene in particolare rilievo a questo proposito la già citata direttiva del Ministro Lanzillotta del 2006, con la quale si è inteso "elaborare metodologie e procedure che consentano di ridurre, in misura sostanziale, il contenzioso, privilegiando il ricorso a metodi di collaborazione e di concertazione" (Audizione del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, Linda Lanzillotta, sulle linee programmatiche del suo dicastero, seduta del 28 giugno 2006 – Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni).

Si vedano, inoltre, G. FALCON, "Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione", in *Giur. cost.*, 1980, 531 ss., e A. STERPA, "'*Negoziare le leggi*': quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale", in *Federalismi*, 2011, XVII, 1 ss.

[53] Ritiene, invece, che un vero e proprio "*screening* 'a tappeto' sulla legislazione locale non solo è escluso dal carattere facoltativo del ricorso, ma sarebbe anche materialmente molto arduo, spettando all'esecutivo, pur supportato dagli uffici del Dipartimento per i rapporti con le Regioni, il monitoraggio sul prodotto di tutte le assemblee […] in un arco temporale tale da consentire il rispetto del termine di sessanta giorni previsto per l'impugnazione" C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit.,

Cionondimeno il peso delle valutazioni di ordine politico sembra emergere più chiaramente quando la scelta di impugnazione ricade su disposizioni di alcune Regioni e non di altre, sebbene analoghe o identiche, ponendo profili problematici rispetto alla permanente vigenza nell'ordinamento delle disposizioni regionali non oggetto di impugnazione statale che ha condotto a una decisione di accoglimento della Corte costituzionale[54].

Sulla "selezione" nella scelta di impugnare alcune e non altre disposizioni regionali se pure analoghe o identiche la Corte costituzionale si è pronunciata espressamente nella nota sentenza n. 107 del 2016, con cui per la prima volta in modo diretto ha rivolto un vero e proprio monito rispetto all'esercizio della facoltà di impugnazione che deve pur sempre connotarsi per trasparenza e coerenza[55].

A fronte dell'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Molise relativa alla mancata precedente impugnazione statale di un'identica disciplina adottata dalla Regione Piemonte (ma ciò potrebbe valere anche nel caso di mancata impugnazione di analoga se non identica disciplina della medesima Regione[56]), la Corte la respinge in ossequio alla natura del ricorso nel giudizio in via principale, che è "connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti"[57]. La condotta statale, che consiste nell'omessa impugnazione di disposizioni analoghe, ma appartenenti a leggi di Regioni diverse, non può far sorgere "certamente alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento" per la Regione resistente[58].

Delineando forse una sorta di contraddizione rispetto alla sopra citata premessa sulla natura del giudizio in via principale e sui caratteri dell'iniziativa di ricorso[59], però, la Corte rileva che l'esercizio della facoltà di impugnazione dello Stato deve connotarsi nel senso della "assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza", in ragione della peculiare posizione che a esso è riconosciuta, in particolare, in materia finanziaria, quale "custode della finanza pubblica allargata"[60].

A questo proposito si è osservato che "il rimprovero" della Corte rivolto al Governo richiama "un tema antico" e "un tema nuovo, o quasi nuovo"[61]. Il primo riguarda l'ipotesi di una sua minore discrezionalità rispetto alle Regioni nella decisione di impugnazione, "a fronte del suo ruolo di garante della legalità costituzionale", mentre il secondo concerne l'ulteriore limitazione di questa discrezionalità

---

59. Sempre C. SALAZAR, "L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro", in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 229 s., riconduce la "disparità di trattamento" relativo all'impugnazione in via principale alle "difficoltà di ordine pratico incontrate nel monitoraggio delle delibere regionali da parte del Consiglio dei ministri che, peraltro, nella prassi si è limitato a recepire le «direttive» elaborate dalla Presidenza, unitamente o meno ai Ministri competenti per materia".

54 A questo proposito, C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 59, ritiene che resta "immutata la possibilità che l'impugnativa governativa funzioni 'a singhiozzo', colpendo solo alcune tra le normative regionali simili o anche identiche approvate contestualmente da Consigli diversi". G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 249, sottolineava, vigente l'originario assetto del previo esame da parte statale dei disegni di legge regionale, che "affermare la politicità dei rinvii (e poi dei ricorsi) non significa approvare le oscillazioni di comportamento del governo che si traducono in disparità di trattamento tra regione e regione".

55 Definiscono il monito rivolto dalla Corte costituzionale quale "vero e proprio rimprovero" F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 183.

56 Come notano anche F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 185, sottolineando che "la mancata impugnazione, da parte governativa, della prima legge non costituisce motivo di inammissibilità del ricorso sulla legge (ancorché identica) successiva, in base alla regola dell'inapplicabilità nel giudizio in via d'azione dell'istituto dell'acquiescenza".

57 CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016, confermata anche successivamente da CORTE COST., sentenza n. 219 del 2018.

58 CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016.

59 A questo proposito, si vedano le considerazioni di A. LOLLO, "Sulla natura (anche) politica", cit., 661.

60 CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016.

61 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 184.

quando "a venire in gioco non è un qualsiasi interesse di rilievo costituzionale ma quello all'integrità dell'erario dello Stato"[62].

Sebbene la conclusione cui perviene la Corte costituzionale nella sentenza n. 107 del 2016 sia certamente ancorata al caso oggetto delle questioni poste, essa sembra offrire notevoli spunti di riflessione di più ampio respiro, tali da estenderne la portata anche oltre la (specifica, se pur limitata) materia finanziaria. Le richieste modalità di esercizio del potere di impugnazione da parte dello Stato, infatti, non fanno che giustificare in fondo la stessa perdurante *asimmetria* rispetto alle Regioni e confermare la differente sostanziale posizione del primo nell'ordinamento.

La Corte costituzionale, in ogni caso, mostra di non avere strumenti per sanzionare le modalità di scelta di ricorso da parte dello Stato. In tal modo è come se avesse "inteso tracciare […] il confine tra *politicità* e *giurisdizionalità* nel giudizio *ex* art. 127 Cost.: poiché le valutazioni alla base della decisione del Governo di adire *o non adire* la Corte si inscrivono nell'area della discrezionalità politica […] le sole ragioni che rilevano nel processo sono quelle sottese alle argomentazioni *giuridiche* esplicitate nel ricorso, con riguardo alle norme *effettivamente* impugnate: *e solo a queste*"[63].

Proprio in ragione dei sopra richiamati profili problematici che derivano, in ogni caso, dalla perdurante vigenza nell'ordinamento di disposizioni regionali analoghe se non identiche a quelle dichiarate incostituzionali, ci si è interrogati e si può tornare a riproporre i medesimi quesiti circa la possibilità di individuare strade alternative per rendere effettivo il monito della Corte, sempre concedendo che possa valere anche oltre la materia finanziaria.

Il rilievo di portata generale della sentenza n. 107 si può cogliere, peraltro, se si considerano sia il precedente costituito dalla sentenza n. 93 del 2008, in materia di discipline bio-naturali, sia alcune successive decisioni rese nei confronti di diverse leggi regionali sul gratuito patrocinio per le vittime di determinati reati.

Con la sentenza n. 93 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Piemonte n. 32 del 2006 (*Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere*), accogliendo le censure sollevate in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei limiti di competenza regionale nella materia concorrente delle professioni.

In questa sede specificamente interessa il passaggio della motivazione in cui la Corte costituzionale non assegna alcun rilievo all'"argomento difensivo, svolto dalla resistente Regione, in ordine al fatto che sussisterebbero altri esempi, nell'ambito della legislazione di altre Regioni […] di testi normativi il cui contenuto sarebbe sostanzialmente analogo a quello ora impugnato e sul quale il Governo non ha sollevato questione di legittimità costituzionale"[64].

La Corte sottolinea, innanzitutto, come non sia affatto "necessario effettuare una specifica esegesi delle leggi regionali indicate dalla Regione Piemonte al fine di verificare la sussistenza o meno delle dedotte coincidenze normative". Inoltre, proprio in considerazione della "natura dispositiva caratterizzata anche dall'esistenza di precisi termini per la proposizione" dei giudizi in via principale, "non è lecito inferire, anche nell'ipotesi di mancata impugnazione da parte del soggetto a ciò legittimato di altri atti aventi lo stesso contenuto, né la rinunzia all'impugnazione di disposizioni legislative analoghe o, addirittura, uguali, né, tanto meno, qualsivoglia giudizio in ordine alla loro corrispondenza ai parametri costituzionali"[65].

---

[62] *Ibidem*.

[63] C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 61. Si veda anche G. FALCON, "Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale", in *Le Regioni*, 2019, III, 601, che sottolinea che "potrà essere politica la decisione di contestare determinate disposizioni regionali, ma politica non può significare «partigiana»: una volta presa, essa deve valere ugualmente per tutti i casi uguali".

[64] CORTE COST., sentenza n. 93 del 2008.

[65] *Ibidem*.

Non è peraltro privo di rilievo anche il riferimento alla più risalente sentenza n. 59 del 1996, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria che era stata riapprovata (*Integrazione all'art. 11 della legge regionale n. 15 del 5 aprile 1985 - Norme per l'inquadramento del personale assunto nei gruppi consiliari*). La Regione resistente solleva una specifica eccezione, ossia che la disposizione censurata fosse identica ad altra contenuta nella legge della Regione Abruzzo n. 27 del 1988 (*Integrazione alla legge regionale 22 marzo 1985, n. 16, recante norme per l'inquadramento del personale assunto nei gruppi consiliari ai sensi dell'art. 2 punto 3 della legge regionale 12 settembre 1978, n. 63*) non impugnata dal Governo: una dichiarazione di illegittimità costituzionale, quindi, avrebbe determinato una disparità di trattamento fra i dipendenti delle due Regioni.

La Corte ricorda di aver già ritenuto che "il fatto che il Governo ometta di rilevare un vizio di legittimità costituzionale nel corso del procedimento di formazione di una legge regionale, ancorché costituisca situazione che lo stesso Governo dovrebbe in ogni caso evitare, non preclude, comunque, che quello stesso vizio possa essere successivamente fatto valere nei modi e nei termini propri del procedimento in via incidentale"[66].

Il monito espresso nel 2016, con cui si definisce in modo compiuto e più incisivo quanto in fondo la Corte aveva già affermato, sembra in ogni caso non aver risolto tale criticità, se si considera anche il più recente caso della regolamentazione del patrocinio legale gratuito offerto da alcune Regioni ai cittadini vittime di reati contro il patrimonio o la persona accusati di eccesso colposo nella legittima difesa o di omicidio colposo o assolti per l'esimente della legittima difesa.

Rinviando alle considerazioni più diffuse che verranno svolte in ordine alla scelta differenziata dei parametri costituzionali evocati dallo Stato in relazione ad analoghe disposizioni di leggi regionali, ci si intende qui soffermare sulla scelta di impugnare la legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 (*Legge di stabilità regionale 2016*), la legge della Regione Liguria n. 11 del 2016 (*Interventi in favore delle vittime della criminalità*) e la legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale*). In tutti e tre i casi la Corte costituzionale ha accolto le relative questioni con percorsi motivazionali parzialmente differenziati in ordine ai diversi parametri costituzionali evocati, definendo i giudizi con le sentenze nn. 81 e 172 del 2017 e n. 285 del 2019.

Non è stata censurata, invece, né in via diretta da parte dello Stato, né in via incidentale, la legge della Regione Lombardia n. 17 del 2015 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità*), il cui art. 21 (*Assistenza e aiuto alle vittime dei reati della criminalità*) prevede una analoga forma di patrocinio.

Questi casi risultano significativi perché confermano la connotazione fortemente *discrezionale* della scelta di impugnazione, che cade in modo differenziato su disposizioni normative regionali analoghe o identiche senza che se ne possa dedurre una specifica motivazione giuridica. Con specifico riguardo alla mancata impugnazione della legge lombarda si potrebbe anche immaginare che non di vera e propria inerzia dovuta a intenti politici si sia trattato, se si considera la maggioranza politica a livello statale: forse, più probabilmente, torna in rilievo in questo come anche in altri casi l'argomento relativo alla "mera svista, forse dovuta alla stessa limitatezza della finestra temporale a disposizione per avviare il controllo, in rapporto al numero di norme regionali da esaminare"[67].

Inoltre, come si anticipava, emerge la differenziazione della scelta (anche in questo caso più o meno consapevole della giurisprudenza costituzionale) dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente. Se la diversa scelta di impugnazione da parte dello Stato pone i problemi che si sono già accennati circa la

66 CORTE COST., sentenza n. 59 del 1996.

67 D. MONEGO, "Legislazione regionale e gratuito patrocinio", in *Le Regioni*, 2018, IV, 601.

permanente vigenza di altre disposizioni regionali analoghe ad altre caducate, la differente evocazione dei parametri costituzionali ha indubbi effetti sulla motivazione delle decisioni della Corte, nel giudizio in via principale dove centrale è l'individuazione della materia entro cui ricondurre la relativa competenza legislativa[68].

La richiesta avanzata dalla Corte nel 2016 in ordine alla coerenza e all'imparzialità nella scelta di impugnare le leggi regionali (e, dunque, "nelle politiche di gestione dei ricorsi"), in fondo, "estroflette" (e, quindi, ancora una volta conferma) "la funzione anfibia del giudizio di legittimità costituzionale, premiando l'imprescindibile esigenza di massima tutela dell'integrità ordinamentale che, sul piano processuale, si traduce in un divieto di esercizio irragionevole dell'impugnativa"[69].

Proprio in ragione della contestuale indicazione da parte della Corte della mancanza di strumenti per rendere effettivo il proprio sindacato sul punto è possibile tornare a interrogarsi sulle eventuali ipotesi di risoluzione delle criticità che a partire da scelte discrezionali non omogenee di impugnazione statale si riflettono sull'ordinamento.

a) La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale?

Rispetto alla mancata censura di disposizioni di diverse Regioni con contenuto analogo se non identico, si è immaginata innanzitutto un'estensione della dichiarazione di illegittimità costituzionale, secondo quanto dispone l'art. 27 della legge n. 87 del 1953, che riconosce la facoltà, in caso di accoglimento, di dichiarare, "nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime", comprendendo anche "quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata"[70], senza alcuna limitazione alla tipologia di giudizio costituzionale.

Rispetto a questa possibilità, molti sono i dubbi manifestati dalla dottrina, a fronte peraltro di una prassi della Corte costituzionale che mostra come a essa non si sia mai fatto ricorso per disposizioni di leggi di altre Regioni non direttamente impugnate[71].

Tale orientamento risiede nelle conseguenze che una dichiarazione di incostituzionalità in via consequenziale potrebbe determinare per l'assetto del giudizio costituzionale in via principale, tenendo conto della sua già rilevata natura ambigua, che conduce a una "permanente incertezza"[72] fra la sua

---

[68] Si vedano R. BIN, "I criteri di individuazione delle materie", in *Le Regioni*, 2006, V, 890, che sottolinea che, "dopo la riforma costituzionale del 2001, la considerazione delle «materie» torna […] a occupare la scena", M. BELLETTI, "I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie", ivi, 903 ss., e A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, 160, laddove si sofferma sui "problemi di collocazione degli oggetti suscettibili di essere regolati dal legislatore (statale o regionale che sia)", rilevando "casi di oggetti ad imputazione multipla: di oggetti, cioè, contemporaneamente riferibili a materie diverse, magari a materie sottoposte a diversi regimi competenziali".

[69] A. LOLLO, "Sulla natura (anche) politica", cit., 675.

[70] Sulla dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale si vedano innanzitutto A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, cit., 20 s., che la qualifica quale "istituto paradigmatico di una giurisdizione orientata al principio di effettività" e ne sottolinea l'indispensabilità "per la soddisfacente risoluzione del problema di giustizia costituzionale che la Corte è ritualmente chiamata a risolvere", tenendo conto delle "*esigenze di garanzia dell'effettività della tutela apprestata dalla giurisdizione costituzionale*", e R. ROMBOLI, "Illegittimità costituzionale conseguenziale e formazione «giurisprudenziale» delle disposizioni processuali", in *Giur. cost.*, 1992, VI, 4368 ss.

[71] Ritiene, invece, che, per valorizzare la natura obiettiva del giudizio in via principale, attenuandone i caratteri di disponibilità, la dichiarazione di illegittimità consequenziale potrebbe essere contemplata a fronte dell'allargamento del contraddittorio alle altre Regioni interessate, "contribuendo a realizzare più compiutamente la funzione di 'polizia costituzionale'", B. RANDAZZO, "La 'manutenzione' del giudizio in via principale", cit., 18.

[72] A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, cit., 247, che sottolinea come seguendo la prima ipotesi, il sindacato della Corte costituzionale dovrebbe essere orientato "in modo prevalente […] verso il perseguimento dell'«interesse oggettivo dell'ordinamento all'eliminazione delle leggi incostituzionali»"; al contrario, il giudizio in via principale quale giudizio su conflitti legislativi – che "troverebbe riscontro nella tipica struttura di 'processo di parti'" – dovrebbe indirizzarsi "verso la «garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente (e, per converso, del resistente) e solo secondariamente e indirettamente

configurazione quale giudizio di legittimità delle leggi o giudizio su un conflitto di attribuzioni legislative.

A tal proposito, infatti, si deve sempre avere riguardo al principio di piena *disponibilità della* e *nella* scelta (in particolare statale) sul *se* e *quali* disposizioni impugnare, al principio del *contraddittorio* (connesso anche in questo caso alla natura di processo di parti del giudizio) e al principio di *corrispondenza* fra chiesto e pronunciato.

Rispetto a quest'ultimo profilo[73], occorre considerare come alla Corte non sia affatto estranea la manipolazione del *thema decidendum*. Essa, infatti, non ha rinunciato a precisare i termini delle questioni sollevate con ricorsi non troppo chiari, in tal modo evitando un atteggiamento oltremodo rigido e formalistico[74]. Ancora, la Corte manipola il *petitum*, attraverso la riunione o la separazione delle questioni, a seconda della loro omogeneità che può condurre anche al "contestuale accorpamento 'trasversale' delle stesse questioni con altre, omogenee, proposte da ulteriori atti introduttivi"[75], secondo quanto prevede l'art. 22 delle Norme integrative[76].

La possibilità di separare le questioni sollevate in un unico ricorso - ossia il "potere che la Corte si assume di 'svincolarsi' dal principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato" - è stata definita come una delle "novità della giurisprudenza costituzionale successive alla riforma del 2001"[77].

Essa comporta, inevitabilmente, un conseguente frazionamento temporale nella risposta ai quesiti sollevati, in ordine al quale occorre che le relative decisioni siano specificamente motivate, anche per consentire alle parti di ricostruire le soluzioni che alle differenti questioni sono state date[78] e per attenuare la compromissione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato "scollegando, nello spazio e nel tempo, il primo dal secondo"[79], oltre che di quello relativo alla formazione del

---

alla difesa della costituzione contro le leggi incostituzionali»". Secondo l'A. "la permanente ambiguità del giudizio in via principale" si manifesta "anche nelle concrete modalità applicative" dell'istituto della dichiarazione consequenziale di illegittimità costituzionale (ivi, 250).

73 Si rinvia ancora A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, cit., 262, che rispetto a tale profilo sottolinea come in ogni caso l'"estensione degli effetti della declaratoria d'incostituzionalità oltre i confini del 'chiesto' appare pur sempre funzionale […] ad assicurare piena effettività all'intervento ablativo richiesto alla Corte". Si veda anche E. BINDI, "Considerazioni in tema di illegittimità conseguenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità conseguenziale nel giudizio in via principale)", in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 373 ss.

74 C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 63.

75 *Ibidem*, 64.

76 Si sofferma sull'art. 22 nelle Norme integrative M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 216 s., sottolineando come tali decisioni siano motivate da ragioni "prevalentemente di natura organizzativa". Secondo l'A. tale "norma, sicuramente opportuna, rischia di divenire un nuovo 'dono avvelenato' […] poiché la discrezionalità" sottesa a queste scelte "sembrerebbe poter operare al di là di criteri strettamente giuridici".

77 M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 211. Sulla tecnica della separazione dei ricorsi si veda anche E. BINDI, "La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi", in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, cit., 43, che ritiene che essa sia stata elaborata dalla Corte costituzionale fra le "strategie processuali volte a fronteggiare il nuovo carico di lavoro", determinato dalla riforma del Titolo V.

78 A questo proposito, C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 66, sottolinea la necessità che tra le pronunce successive si instauri un "nesso con la decisione capostipite, di modo che sia ricostruibile la 'catena decisoria' e, pertanto, divenga accertabile anche la tempistica entro cui si completa la risposta 'frazionata' offerta alle questioni sollevate originariamente *uno actu*". E. BINDI, "La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi", cit., 70, rileva che il ricorso alla scissione "sebbene foriero di eventuali contraccolpi in termini di manipolazione del *thema decidendum* […] non può che essere guardato favorevolmente perché volto ad agevolare una migliore qualità delle decisioni", soprattutto se si considerano le leggi *omnibus* e, dunque, i "ricorsi a loro volta *omnibus*", che potrebbero condurre a "motivazioni *omnibus*, di assai difficile lettura e comprensione".

79 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 217. B. RANDAZZO, "La 'manutenzione' del giudizio in via principale", cit., 9 s., sottolineano che tale prassi, dovuta a "evidenti ragioni pratiche", che tuttavia incide sul "principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato" e che rimette "alla discrezionalità della Corte la delimitazione dell'oggetto dei singoli giudizi […] comportando lo sfasamento dei tempi di decisione", "rischia di sacrificare

contraddittorio in ragione del possibile accorpamento con questioni oggetto di ricorsi promossi da altri enti, a fronte dell'indebolimento del "valore della pubblicità degli atti introduttivi del processo costituzionale"[80].

Occorre, peraltro, considerare che, in fondo, anche attraverso la scelta in ordine alla priorità di trattazione di alcune questioni su altre, "il Giudice costituzionale utilizza poteri che gli consentono di 'governare' il merito della decisione, decidendo di spezzare la corrispondenza fra il contenuto di un ricorso e l'oggetto della propria pronuncia" e divenendo, in definitiva, "sovrano del proprio giudizio"[81].

Se è pur vero che a fronte di questi istituti può concretizzarsi "il pericolo che la Corte [ne] faccia un uso strategico" e che valorizzi "il proprio ruolo arbitrale", si deve rilevare che a fronte dell'elevato numero di ricorsi di Stato e Regioni proprio "mediante questo accorgimento di tipo processuale la Corte sembra aver svolto il ruolo di tutore della Costituzione, più che di «arbitro irresponsabile della vita dello Stato»"[82].

Rispetto alla natura *disponibile* del giudizio in via principale, inoltre, si pongono più complessi profili problematici (che paiono insuperabili) connessi alla tipologia di valutazione che, concretamente, una simile estensione della dichiarazione di incostituzionalità richiederebbe alla Corte costituzionale.

Essa dovrebbe consistere in primo luogo in una sorta di *screening* a tappeto di tutte le normative regionali per verificarne similarità, omogeneità o identità di formulazione. Con ciò la Corte non farebbe che sostituirsi direttamente al Governo nelle relative scelte discrezionali, contraddicendo frontalmente il carattere *disponibile* dell'azione processuale e ampliando il *thema decidendum* in modo ancora più esteso di quanto non possa accadere nel giudizio costituzionale in via incidentale.

In secondo luogo, questa valutazione imporrebbe una complessa comparazione fra le disposizioni eventualmente individuate. Il giudizio intorno al carattere analogo, omogeneo o identico dovrebbe tenere conto del fatto che esse si inseriscono in sistemi normativi regionali che ben possono essere, nel loro complesso, del tutto o anche solo in parte differenti, superando in tal modo l'analogia, l'omogeneità o l'identità che pure ne possono caratterizzare la mera formulazione.

Queste due fasi della valutazione che andrebbe operata per poter procedere, se del caso, all'estensione della decisione di accoglimento, oltre a comportare, come si è già sottolineato, un improprio snaturamento dello stesso giudizio costituzionale in via principale, imporrebbero alla Corte un carico di lavoro del tutto eccentrico, soprattutto laddove richieda un'analisi del contesto normativo complessivo delle Regioni considerate[83].

Peraltro, anche ad ammettersi che una simile valutazione comparativa possa essere condotta e che i diversi contesti normativi regionali risultino omogenei, devono considerarsi gli effetti di un'eventuale

---

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".

80 M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 213.

81 *Ibidem*, 212, che ricorda come la tecnica di scissione delle questioni poste con un unico ricorso sia stata inaugurata da CORTE COST., sentenza n. 201 del 2003. Rispetto a questa decisione A. RUGGERI, "La Corte e il *drafting* processuale (nota sent. n. 201 del 2003)", in *Forum cost.*, 2004, 1, giunge a definire la Corte quale "mago costituzionale", nelle cui "abili mani" i contenuti e, dunque, i ricorsi diventano più di uno.

82 E. BINDI, "La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi", cit., 73.

83 C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 59 s., ricorda come disposizioni affini o identiche possano in ogni caso assumere diversi significati nei differenti contesti normativi regionali. In questa prospettiva, allora, "deve ammettersi che, in astratto, anche la valutazione della compatibilità con la Carta di formule siffatte possa *legittimamente* condurre a esiti non coincidenti". L'A. non esclude che considerando il generale contesto politico, possa nascere "il legittimo sospetto che, talvolta, la diversa valutazione del Governo sulla simile o identica produzione dei legislatori locali sia condizionata dalla comunanza o dalla dissonanza di orientamento politico con la maggioranza alla guida delle varie Regioni". In ogni caso, se la Corte prendesse in considerazione l'ipotesi di estendere per via consequenziale la dichiarazione di illegittimità costituzionale, "dovrebbe assistersi all'accantonamento […] della visione dei microsistemi regionali quali universi 'monadici'" (ivi, 62). Inoltre, simile decisione "comporterebbe l'*aperta* sostituzione della Corte al Governo nella individuazione delle *disposizioni* oggetto del giudizio: operazione, questa, che si colloca al 'cuore' della decisione spettante all'esecutivo *ex* art. 127, c. 1, Cost." (ivi, 67).

"applicazione intermittente dell'istituto" proprio da parte della Corte, che, in tal modo, determinerebbe "una disparità fra enti colpiti e non […] ancor più inaccettabile di quella conseguente all'inerzia governativa"[84].

Allo snaturamento del carattere *disponibile* della scelta di impugnare determinate disposizioni regionali da parte dello Stato, a fronte della sostituzione in questo campo della Corte costituzionale, farebbe direttamente seguito la compromissione oltre che della necessaria corrispondenza fra chiesto e pronunciato anche quella della formazione del contraddittorio[85].

Trattandosi di un giudizio di parti, infatti, l'estensione che verrebbe operata dalla Corte costituzionale imporrebbe di prendere in seria considerazione il coinvolgimento nel giudizio delle Regioni "terze" per garantirne il diritto di difesa[86].

Con ciò, però, ancora una volta verrebbe a contraddirsi la natura di giudizio di parti del processo costituzionale in via principale, con ulteriori conseguenze sui tempi di gestione dello stesso, che inevitabilmente risulterebbero dilatati dal coinvolgimento delle Regioni terze, che dovrebbero poter non solo prendere visione degli atti delle parti del giudizio, ma anche depositare proprie memorie.

Sulla possibilità di coinvolgere nel giudizio costituzionale anche altre Regioni che possono avere interesse a intervenire, a fronte di proprie disposizioni analoghe o identiche a quelle censurate con il ricorso statale introduttivo, si tornerà anche oltre, in relazione alla più ampia tematica relativa ai soggetti

---

[84] D. MONEGO, "Legislazione regionale e gratuito patrocinio", cit., 603.

[85] Si vedano le osservazioni di F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 271 ss., che rilevano un "utilizzo così ampio e flessibile" di questo tipo di decisione, che "desta perplessità in relazione alle ricadute che determina sulla integrità del processo di costituzionalità promosso in via principale". Vengono in particolare richiamati alcuni casi particolari di dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale, come quella "nei sensi di cui in motivazione", pur sempre nei confronti della stessa Regione (CORTE COST., sentenza n. 279 del 2016).

E. BINDI, "Considerazioni in tema di illegittimità conseguenziale", cit., 382, pone in stretta connessione i profili, sottolineando come nel giudizio in via principale "il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, volto a garantire il contraddittorio, assume una valenza determinante stante il carattere di processo di parti", poiché "vige […] il principio dispositivo, l'altra faccia del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato".

[86] Ricorda come la Corte costituzionale non abbia fatto ricorso all'art. 27 della legge n. 87 del 1953 per ampliare gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità della legge statale rispetto ad altri enti (come le Province autonome), come per esempio nelle sentenze nn. 226 e 334 del 2009, M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 253.

E. BINDI, "Considerazioni in tema di illegittimità conseguenziale", cit., 384 s., richiama CORTE COST., sentenze nn. 313 e 324 del 2003, rese rispettivamente nei confronti delle Regioni Lombardia e Campania per sottolineare come in caso di questioni analoghe o identiche sarebbe auspicabile, per non sacrificare il diritto di difesa della Regione resistente sulla cui posizione potrebbe riflettersi il precedente della Corte, individuare una "soluzione più equilibrata […] coniugando aperture del contraddittorio e illegittimità conseguenziale", per esempio ricorrendo alla riunione delle cause, poiché "è infatti ben noto come la riunione possa svolgere il ruolo di strumento a tutela del diritto di difesa delle parti e anche dei soggetti terzi, soprattutto a fronte di un consolidato orientamento giurisprudenziale volto a negare aperture al contraddittorio". Su questo caso si sofferma anche F. MARONE, "La dinamica processuale e gli effetti delle decisioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale", in R. BALDUZZI – P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit., 342.

C. SALAZAR, "L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni", cit., 230, osserva come "l'istanza di intervento di Regioni diverse da quella coinvolta nel «duello» descritto dall'art. 127 Cost. […] appare priva di fondamento". E, infatti, "Poiché in entrambi i casi, *rebus sic stantibus*, le Regioni «terze» rispetto al giudizio non devono temere alcun danno sulla propria sfera come *diretta* ed immediata conseguenza della eventuale sentenza di accoglimento pronunciata sulla delibera impugnata, non si manifesta quell'interesse *attuale e concreto* alla partecipazione al giudizio che appare quale presupposto generalissimo per l'apertura del contraddittorio a «terzi» interventori". L'A. richiama anche alcuni casi in cui le Regioni non costituite nel giudizio *a quo* sono state ammesse a intervenire nel giudizio costituzionale in via incidentale, tanto da concludere che "le Regioni possono trovare maggiori occasioni per levare la propria voce contro atti legislativi statali invasivi della loro competenza non già nel giudizio in via principale, creato *ad hoc* per garantire ad esse l'esercizio del diritto di difesa, bensì in quello in via incidentale, in cui la loro posizione è assimilabile a quella di tutti gli altri soggetti ammessi ad agire e resistere dinanzi alla Corte" (ivi, 233).

terzi o *amici curiae*, alla luce delle modifiche introdotte alle Norme integrative con la delibera dell'8 gennaio 2020 (*Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale»*)[87].

Rispetto al "sacrificio" del contraddittorio[88] e, dunque, del diritto di difesa di Regioni terze laddove non venissero formalmente coinvolte nel giudizio costituzionale per non tradire la natura di processo di parti, occorre in ogni caso considerare come tale medesima incisione si determina anche quando la Corte costituzionale decide di estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad altre disposizioni di legge della stessa Regione resistente.

Anche in tal caso, infatti, la Regione - pur formalmente parte del giudizio, con regolare formazione del contraddittorio - vedrebbe caducate disposizioni non direttamente censurate nel ricorso statale introduttivo (e ciò, inevitabilmente, vale anche per lo Stato, in ordine ad altre disposizioni di altre leggi, non censurate direttamente dal ricorso regionale o nell'ambito di un giudizio in via incidentale)[89].

b) L'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale?

Sebbene non vi sia un'espressa disposizione che riconosce alla Corte costituzionale il potere di sollevare di fronte a sé stessa questioni di legittimità costituzionale, tale evenienza è pacificamente ammessa, configurando quella che è stata definita "pregiudizialità di una questione di costituzionalità"[90].

La stessa Corte, nella nota ordinanza n. 22 del 1960, chiaramente ha riconosciuto che "Non può […] ritenersi che proprio la Corte - che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi - sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, e neanche che, nell'ipotesi di incostituzionalità delle leggi che regolano la materia, possa e debba disapplicarle, senza mettere [in] moto il meccanismo (di portata generale e necessaria nel vigente ordinamento) destinato a condurre, se del caso, con le debite garanzie di contraddittorio, alla eliminazione, con effetti erga omnes, delle leggi incostituzionali"[91].

Tale decisione, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, fa espresso riferimento al giudizio in via principale. E, infatti, nessuna "preclusione può derivare alla possibilità di

---

[87] E. GIANFRANCESCO, "L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione", in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 232, rileva che, in ogni caso, a prescindere dalla presenza di disposizioni analoghe o simili, "Non si può disconoscere […] l'interesse giuridicamente qualificato e determinato di regioni diverse da quella (o da quelle) che hanno sollevato il ricorso ad ottenere una pronuncia orientata nel senso della conservazione della norma legislativa statale impugnata o (ipotesi più probabile) della sua caducazione, traducendosi – tale pronuncia – direttamente in una ritrazione od in un'espansione della competenza legislativa anche delle regioni terze al giudizio".

[88] Ritiene che la Corte costituzionale non abbia fatto ricorso alla dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale "probabilmente per ragioni connesse al rispetto del principio del contraddittorio" F. MARONE, "La dinamica processuale e gli effetti delle decisioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale", cit., 344.

[89] In senso contrario si esprime C. MAINARDIS, "Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale", cit., 727 s., che, pur dopo aver ricordato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale "prescinde dal diritto di difesa anche della parte coinvolta nel processo in via diretta", andando a colpire "disposizioni sulle quali non vi è stato alcun contraddittorio; vero ciò, che colpisca la Regione resistente o altra Regione non coinvolta nel giudizio poco cambierebbe", ritiene che in ogni caso tale potere sia in ogni caso limitato a quelle "disposizioni che presentano comunque la *eadem ratio* di quella caducata in via principale: *ratio* che la Regione resistente ha avuto la possibilità di difendere, nel rispetto del contraddittorio, innanzi al giudice. Così non sarebbe invece per una diversa Regione che di quel giudizio non sia stata parte". G. BRUNELLI, "L'illegittimità costituzionale conseguenziale come deroga al principio del contraddittorio", in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 368 s., che qualifica l'istituto quale "deroga esplicita" "del principio del contraddittorio", si sofferma specificamente sull'"esigenza di fondare su ragioni costituzionali significative" tale potere della Corte, "rendendo così «sopportabile» la contrazione della dialettica processuale che il suo uso inevitabilmente comporta". Si veda anche G. BRUNELLI, "Significative convergenze: illegittimità derivata di norme analoghe e sentenze manipolative", in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, 345 ss.

[90] G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 100, che sottolineano come, "Pur essendo quella della Corte costituzionale una giurisdizione del tutto speciale […], non di meno ricorre il presupposto dell'art. 23 l. n. 87/1953: un 'giudizio' innanzi ad un'autorità giudiziaria'. Quindi la stessa Corte costituzionale può sollevare (innanzi a sé medesima) una questione incidentale di legittimità costituzionale" (ivi, 99).

[91] CORTE COST., ordinanza n. 22 del 1960.

sollevare in giudizio, in via incidentale, una questione relativa alla legittimità costituzionale di una legge, dal fatto che il giudizio verta tra gli stessi enti - Stato e Regione -, l'uno dei quali avrebbe potuto sollevare, e non sollevò, a suo tempo, in via principale, mediante ricorso contro la legge dell'altro, la questione di cui trattisi"[92].

In un successivo passaggio particolarmente rilevante ai fini che qui interessano in relazione alla natura disponibile e politica dell'attivazione del giudizio in via principale la Corte specifica che "il non aver agito in tempo utile a tutela del proprio ordinamento, mediante l'impugnativa in via principale di una legge altrui lesiva di esso, non può precludere, rispettivamente allo Stato e alle Regioni, la possibilità di difendere in giudizio le posizioni giuridiche loro spettanti in quanto soggetti dell'ordinamento, anche se per la realizzazione di tale difesa si imponga la necessità di sollevare un incidente di legittimità costituzionale nei confronti della legge a suo tempo non impugnata in via principale"[93].

Rispetto alla possibilità che la Corte, anziché estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale avente a oggetto una specifica disposizione di legge regionale a una di tenore analogo o identico di altra Regione, proceda all'autorimessione, si possono avanzare alcune obiezioni forse ancor più insuperabili, che attengono, innanzitutto, alla pur sempre necessaria sussistenza del requisito della rilevanza della questione.

Se non sembrano porsi problemi circa i profili di non manifesta infondatezza della questione (in ragione della formulazione analoga o identica delle disposizioni poste in comparazione), è pur sempre necessario, infatti, che laddove la Corte decida di sollevare davanti a sé stessa una questione di legittimità costituzionale – a partire da un giudizio costituzionale instaurato sia in via incidentale sia in via principale – delle disposizioni della cui legittimità costituzionale dubita essa debba fare necessaria applicazione, condizionando così l'esito del giudizio medesimo[94].

L'autorimessione di questioni di legittimità costituzionale che abbiano a oggetto disposizioni analoghe o identiche di altre leggi regionali non potrebbe fondarsi su tale presupposto, non potendo immaginarsi che la questione originaria oggetto del ricorso statale possa essere decisa solo dopo la loro risoluzione[95].

Allo stesso modo, si porrebbero profili problematici analoghi all'ipotesi di estensione in via consequenziale della dichiarazione di incostituzionalità, se si considera la natura del giudizio in via principale e la conseguente impropria sostituzione della Corte nelle scelte di impugnazione esclusivamente rimesse allo Stato (così come alle Regioni), oltre che l'elusione di fatto dei termini processuali che limitano tali iniziative[96].

Le già richiamate esigenze di garanzia del diritto di difesa delle Regioni interessate, invece, potrebbero ritenersi parzialmente soddisfatte nel caso in cui si intendesse riconoscerne la legittima

---

92 *Ibidem*.

93 *Ibidem*. G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 100, rilevano come la possibilità di autorimessione sia "abbastanza evidente nei giudizi per conflitto di attribuzione, che maggiormente si atteggiano come una lite tra parti in contraddittorio tra loro e che sfociano in pronunce di merito della Corte", sebbene "anche nel giudizio di legittimità costituzionale degli atti con forza di legge, in cui già la Corte è chiamata a verificare la costituzionalità di una norma, può porsi un'analoga esigenza di accertamento incidentale della legittimità di una norma di cui la Corte debba fare applicazione".

94 Al contrario, la Corte costituzionale non potrà sollevare davanti a sé stessa questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto le medesime disposizioni già impugnate, allargandone i profili di censura: se il *thema decidendum* è fissato dall'ordinanza di rimessione o dal ricorso in via d'azione, "non c'è spazio per allargare la verifica di costituzionalità della stessa norma anche a censure mosse autonomamente dalla Corte; ciò perché mancherebbe il nesso di pregiudizialità e quindi la rilevanza" (G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 175).

95 Esclude in modo netto tale opzione anche C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 68, considerando che sarebbero oggetto del giudizio "norme per definizione estranee rispetto alla lite tra Stato e Regione, che nel caso di specie fungerebbe da giudizio *a quo*".

96 Sottolineano come l'autorimessione nei giudizi in via principale non possa essere uno "strumento improprio per eludere i termini dell'impugnativa diretta" G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 176.

costituzione in giudizio, sebbene, però, esse non siano state parti del giudizio costituzionale nel cui ambito sono state sollevate le questioni.

c) L'inammissibilità del ricorso statale?

Per "guidare" le modalità con cui lo Stato impugna le disposizioni regionali in modo non uniforme e coerente, senza quindi rispettare le specifiche indicazioni che pure nella forma del "mero monito" sono state rivolte dalla Corte nella sentenza n. 107 del 2016, è stata altresì immaginata la possibilità di dichiarare il ricorso statale inammissibile[97].

Anche questa soluzione sembra incontrare le medesime problematicità che già si sono segnalate a proposito della dichiarazione di incostituzionalità per via consequenziale.

Si imporrebbe, innanzitutto, un eccessivo carico di lavoro preparatorio per la ricerca di tutte le disposizioni di altre Regioni che potrebbero essere oggetto di estensione della decisione di incostituzionalità e che, quindi, dovrebbero giustificare le ragioni dell'inammissibilità del ricorso che non le ha censurate.

Inoltre, si richiederebbe alla Corte un'impropria sostituzione rispetto all'iniziativa politica e *disponibile* del ricorso statale, giungendo ad annullare l'iniziativa statale (fino forse a scoraggiarla per il futuro), anziché ad ampliarne gli effetti (come avverrebbe in caso di estensione della dichiarazione di illegittimità costituzionale).

Se pure non vi sarebbero, evidentemente, i sopra citati profili problematici che attengono alla formazione del contraddittorio e alla corrispondenza fra chiesto e pronunciato, non si può mancare di rilevare come tale "tecnica" decisoria quantomeno nel breve periodo rischierebbe di "allontanare" le questioni dalla Corte, sanzionando direttamente e impropriamente (considerata, ancora una volta, la natura *disponibile* del giudizio) la parte ricorrente statale[98].

d) La valorizzazione del principio di "leale collaborazione" anche nel giudizio costituzionale?

A fronte delle problematiche derivanti dalle soluzioni prospettate, sarebbe davvero inimmaginabile una declinazione del principio della leale collaborazione anche nell'ambito del giudizio costituzionale o, meglio, nell'ambito dei rapporti fra Stato e Regioni a seguito di una decisione di illegittimità costituzionale avente a oggetto disposizioni di legge di alcune Regioni e non di altre?

In particolare, sarebbe davvero inimmaginabile che le Regioni terze, tenendo conto dell'intervenuta caducazione di disposizioni analoghe o identiche appartenenti a discipline di altre Regioni, si attivino "spontaneamente" per modificarle o abrogarle?

Se certamente non si può giungere a configurare un vero e proprio obbligo giuridico in questa direzione a carico delle Regioni non direttamente coinvolte nel giudizio costituzionale[99], cionondimeno

---

[97] Al riguardo si vedano A. LOLLO, "Sulla natura (anche) politica", cit., 676, e F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 184, che escludono simile eventualità.

[98] A. LOLLO, "Sulla natura (anche) politica", cit., 676, sottolinea come, "per un'evidente eterogenesi dei fini, si finirebbe per far recedere l'interesse ordinamentale a che la Corte giudichi e, eventualmente, elimini disposizioni incostituzionali, tradendo così quello stesso interesse di natura obiettiva che ha indotto il Giudice delle leggi a censurare il contegno processuale del Governo".

[99] Giunge a ritenere che, "a fronte di una pronuncia di incostituzionalità relativa a norma di altra Regione ma identica ad una propria, bene farebbe in ogni caso il Legislatore regionale interessato ad abrogare senza indugio la disposizione «sospetta»: se non altro per evitare futuri contenziosi sugli atti applicativi, prodromici ad un giudizio di costituzionalità della norma il cui esito appare segnato", C. MAINARDIS, "Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale", cit., 735. In questo modo, secondo l'A., la Regione "si porrebbe in una situazione di relativa sicurezza quanto alla legittimità del proprio operato: poiché, prima della eventuale pronuncia della Corte, il privato assoggettato ad un provvedimento adottato sulla base di una legge incostituzionale (ma non ancora dichiarata come tale) sconterebbe, in sede risarcitoria, tutte le difficoltà a far valere una responsabilità per attività legislativa. Dal momento della abrogazione in poi (se tempestiva), i provvedimenti adottati

non si possono non rilevare gli effetti che in ogni caso le decisioni di illegittimità costituzionale possono dispiegare anche su queste ultime, se solo si considera la formazione di precedenti giurisprudenziali e, dunque, la possibile influenza sulla definizione delle future scelte normative regionali[100].

Inoltre, le decisioni rese nei giudizi principali dispiegano quantomeno in potenza notevoli effetti anche rispetto a eventuali giudizi in via incidentale[101]. Si pensi, in tale prospettiva, agli specifici riferimenti che proprio a quest'ultimo la Corte ha rivolto nelle motivazioni di alcune decisioni rese in giudizi in via principale, laddove non si era nemmeno avuta una pronuncia sul merito delle questioni oggetto di ricorso.

Al riguardo, vengono in particolare rilievo la sentenza n. 194 del 2019 e le motivazioni sull'inammissibilità della questione relativa all'asserita illegittima restrizione dei titoli di soggiorno e conseguente illegittima esclusione di una categoria di persone dalla popolazione regolarmente residente sul territorio e beneficiaria delle prestazioni sociali erogate dalle Regioni e dagli enti locali. Dopo aver sottolineato come l'effettiva portata della disciplina statale censurata "potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno", la Corte costituzionale afferma che la "doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili"[102]. Se a questo risultato, invece, non dovesse pervenirsi, la Corte tiene comunque a sottolineare come essa ben potrebbe essere "adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all'esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame"[103].

---

dalla Regione non saranno più basati sulla legge incostituzionale, escludendosi dunque ogni fattispecie risarcitoria collegata a quel profilo" (ivi, 736).

[100] Anche E. MALFATTI, "Art. 127", cit., rileva che la decisione della Corte costituzionale "influirà in modo importante sullo sviluppo delle politiche legislative dell'uno e degli altri enti, con eventuali consistenti ricadute anche su Regioni diverse dalla ricorrente o resistente in giudizio, […] per il possibile formarsi di precedenti giurisprudenziali".

C. MAINARDIS, "Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale", cit., 729, in generale, definisce il tema della posizione delle Regioni terze quale "particolare declinazione di un «classico» degli studi di diritto costituzionale: ovvero il tema del regime giuridico della legge incostituzionale prima dell'accertamento operato dalla Corte, e del connesso regime delle responsabilità giuridiche per privati e P.A.".

Su tali profili relativi all'efficacia della legge incostituzionale prima della relativa dichiarazione si vedano innanzitutto G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 192 ss.

[101] M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 264, rimarca le differenze fra i due tipi di giudizio, ritenendo che quello in via incidentale appaia "in ogni caso una strada alternativa molto più praticabile di un tempo, anche su questioni aventi ad oggetto leggi regionali".

C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 69, ritiene che "l'espansione della potestà legislativa regionale conseguente al 'ribaltamento' degli elenchi di materie ed all'introduzione della potestà residuale ha gettato le premesse per la moltiplicazione, rispetto alla situazione pregressa, delle possibilità che i giudici si trovino *realmente* ad applicare le discipline locali". In questa prospettiva, il giudizio in via incidentale assumerebbe "il ruolo di *reale* (e non solo, come in passato, meramente potenziale) 'correttivo' rispetto alle eventuali disparità di trattamento scaturenti dall'impugnazione governativa 'a macchia di leopardo'". Anche C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 654, si sofferma sulle potenzialità del giudizio in via incidentale, sostenendo che esso si è "dimostrato in grado di garantire una forma di controllo sulla legislazione regionale, così ovviando alla mancata attivazione del giudizio e, dunque, alla disponibilità in «entrata» dei ricorsi". Si rinvia ancora a C. SALAZAR, "L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni", cit., 229, laddove a fronte del "fenomeno delle discipline-fotocopia […] molto diffuso in ambito locale", rileva che esso "illumina una delle «ingiustizie» cui dà vita il procedimento descritto nell'art. 127 Cost.". "Anche se residua pur sempre la possibilità di una – peraltro, meramente eventuale – impugnazione in via incidentale delle leggi regionali sfuggite alle maglie larghe del controllo governativo, resta il fatto che tale disparità di trattamento – evidentemente «irragionevole» – è solo in parte giustificabile alla luce della connotazione discrezionale della proposizione della questione, che corona il controllo di natura ibrida – politica e giuridica insieme – voluto dall'art. 127 Cost.".

[102] CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.

[103] *Ibidem*.

In tale passaggio si coglie chiaramente una precisa indicazione circa la possibilità che, laddove l'inammissibilità di questioni oggetto di ricorsi nell'ambito di giudizi in via principale impedisca alla Corte di deciderne il merito, i medesimi dubbi possano formare oggetto di future e identiche questioni sollevate nell'ambito di giudizi comuni.

Allo stesso modo, le decisioni di illegittimità costituzionale aventi a oggetto disposizioni di legge di specifiche Regioni ben potrebbero orientare i giudici comuni e fornire argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza di questioni di legittimità costituzionale di analoghe o identiche disposizioni di altre Regioni, senza peraltro che si pongano i ben noti limiti processuali temporali.

Proprio simile prospettiva potrebbe indurre le Regioni a prevenire non tanto e non solo un ricorso diretto statale (essendo presumibilmente spirato il termine), quanto e soprattutto eventuali questioni sollevate in via incidentale.

Lo specifico inciso della sentenza n. 194 – che pure come si è visto riguarda un caso parzialmente differente, ossia la possibilità che analoghe questioni sulla medesima legge statale vengano riproposte nell'ambito di giudizi in via incidentale – sembra consolidare questa prospettiva, che, in fondo, si salda al già richiamato monito rivolto al ricorrente statale con la sentenza n. 107 del 2016, rispetto alle necessarie modalità imparziali, trasparenti e coerenti con cui occorre impugnare le leggi regionali, pur rispettandone la discrezionalità e politicità delle scelte[104].

Ciò che emerge dalle sentenze nn. 194 del 2019 e 107 del 2016 sembra in qualche misura unire e avvicinare i due giudizi (principale e incidentale) quanto all'obiettivo comune di espungere dall'ordinamento disposizioni contrarie alla Costituzione, pur mantenendone inalterati gli indubbi peculiari caratteri (in particolare, conservando la natura discrezionale e politica della scelta di instaurare il giudizio in via principale) e le rispettive e differenti procedure (come i requisiti dei ricorsi e delle ordinanze di rimessione, con riguardo non solo ai tempi di instaurazione dei relativi giudizi, ma anche alle rispettive motivazioni e ai vizi prospettabili).

3.1.2. … da parte delle Regioni.

Rispetto alle modalità di scelta di ricorrere all'impugnazione di disposizioni statali, a differenza di quanto si è osservato circa le modalità di ricorso statale a volte poco trasparenti o a intermittenza nei confronti di Regioni diverse, è di certo più difficile individuare casi di vera e propria inerzia regionale che determini irragionevoli disparità di trattamento[105].

La differenziazione che può condurre alcune Regioni a censurare leggi statali e altre ad astenersene (fondata, ancora una volta, sul carattere facoltativo e, dunque, pienamente *disponibile* della scelta sottostante) può ricondursi a diverse ragioni.

Innanzitutto, le Regioni possono incontrare maggiori difficoltà (anche tenendo conto del termine di impugnazione) nella valutazione dei profili di illegittimità costituzionale delle leggi statali, laddove non siano dotate di specifici uffici a tale attività dedicati e tenuto conto della problematicità di monitorare tutte le disposizioni che possono incidere o riguardare le competenze regionali[106].

---

104 CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016.

105 Anche C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 79, ritiene che non si pongano problemi di disparità di trattamento a fronte dell'inerzia degli esecutivi regionali, pur sottolineando come non sia "del tutto infondato il timore che la *facoltatività* dell'impugnazione possa offrire copertura a inerzie motivate *esclusivamente* dal puro calcolo di convenienza".

106 A questo proposito, già V. ONIDA, "I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali", cit., 988, rilevava – vigente la procedura che prevedeva il rinvio governativo – "la scarsa propensione di molte Regioni al contenzioso costituzionale e la preferenza per il rapporto o anche per il conflitto politico rispetto al conflitto di tipo giurisdizionale; la disattenzione di molte Regioni per i problemi di quadro istituzionale che non appaiono di immediato rilievo politico; la scarsa preparazione e organizzazione di molte strutture regionali, onde l'iniziativa delle impugnazioni risulta quasi riservata a poche Regioni".

In secondo luogo, non sono da sottovalutare motivazioni che difficilmente possono venire a emersione di ordine economico che possono determinare la scelta di non impugnare (o, addirittura, di non costituirsi nel giudizio costituzionale come ente resistente).

Infine - ed è questa certamente la ragione di maggiore rilievo che si ricollega al carattere discrezionale della scelta di impugnare - vi possono ben essere ragioni di opportunità (anche solo) politica, che spingono solo alcune Regioni a censurare determinate disposizioni statali[107].

In particolare, nella decisione di impugnare possono avere un rilievo determinante "una maggiore consonanza ideale tra governi dello stesso 'colore politico'", "una maggiore facilità di questi ultimi di raggiungere un accordo", "una sorta di 'controllo politico' del Governo nazionale su quelli regionali espressione della stessa coalizione" o anche "una tendenza ad opporsi comunque a provvedimenti espressione dell'altra parte politica"[108].

Se certamente non mancano, in alcuni casi, valutazioni differenziate da parte delle Regioni che non possono essere ricondotte semplicemente o esclusivamente a motivazioni di ordine politico, soprattutto laddove venga in rilievo l'interesse di una o più Regioni, connesso alle peculiarità del rispettivo territorio[109], proprio le ragioni più propriamente politiche pongono in evidenza le iniziative regionali di ricorso che hanno a oggetto "alcuni grandi provvedimenti caratterizzanti dell'azione del Governo"[110].

Esse, in tal modo, paiono trasformarsi in una vera e propria "raffica di impugnazioni regionali su un singolo provvedimento", con "l'effetto di farne saltare il significato non solo giuridico ma anche politico, con cui il Governo e la maggioranza avevano ritenuto di caratterizzare la propria azione"[111].

In questa prospettiva, si può richiamare il recente complesso di ricorsi aventi a oggetto diverse disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018 (*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*), presentati dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Calabria, Piemonte, Sardegna e Basilicata, alcune delle quali, come si vedrà oltre, hanno successivamente rinunciato al ricorso (Sardegna e Basilicata) oppure chiesto in ragione del cambio politico della maggioranza il rinvio della trattazione orale in udienza pubblica per poter rivalutare le ragioni del ricorso (Piemonte)[112].

Tale gruppo di ricorsi, aventi a oggetto una serie di disposizioni di un unico provvedimento normativo statale di forte impatto nel settore dell'immigrazione e della sicurezza pubblica, pone senz'altro in evidenza il carattere politico della determinazione all'impugnazione, confermato dalle successive rinunce (e accettazioni).

---

107 C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 79 giunge a parlare di "decisione di non proporre questioni di costituzionalità sulle leggi statali […] assunta 'a tavolino' dalle maggioranze locali".
A. PERTICI, "Il confronto politico", cit., 76, rileva come, "mentre i ricorsi statali risultano piuttosto uniformemente distribuiti nei confronti delle diverse Regioni, tra queste ultime ve ne sono indubbiamente di più attive nella proposizione di questioni di legittimità costituzionale, le differenze – diacroniche e sincroniche – risultando effettivamente legate anche al mutare del 'colore' politico del Governo nazionale".

108 A. PERTICI, "Il confronto politico", cit., 78, che sottolinea anche come il diverso atteggiamento statale possa essere imputato allo "scarso rilievo politico di molte leggi regionali, tanto che […] quando le Regioni sono invece intervenute su questioni politicamente delicate in modo non consonante con l'orientamento politico del Governo, quest'ultimo non ha mancato di utilizzare anche il giudizio sulle leggi in via d'azione per far valere la propria linea".

109 Su tali casi si sofferma C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 628, sottolineando come le Regioni possano introdurre ricorsi "a tutela degli interessi territoriali di riferimento, per evitare effetti asseritamente pregiudizievoli", in tal modo colorandoli di "venature politiche, ma in un senso del tutto diverso rispetto alle impugnative che riguardano leggi statali approvate da maggioranze «sgradite»".

110 A. PERTICI, "Il confronto politico", cit., 77.

111 *Ibidem*, 77 s.

112 CORTE COST., sentenze nn. 194 e 195 e ordinanza n. 196 del 2019.

Essi risultano interessanti anche per un ulteriore profilo, su cui si tornerà oltre, relativo alla scelta dei parametri costituzionali evocati dalle Regioni, non limitati a quelli strettamente competenziali, ma che toccano la tutela dei diritti fondamentali, con ciò contribuendo ad arricchire ulteriormente la nozione di ridondanza alla luce delle relative decisioni della Corte.

Se, come si è sottolineato, non è possibile che si determinino irragionevoli trattamenti differenziati nei confronti della legge statale a fronte di un'impugnazione differenziata delle Regioni, è significativo – anche al fine di porre ancor più in evidenza il suo carattere discrezionale e politico – richiamare quanto la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare con la sentenza n. 198 del 2004. A fronte di ricorsi statali aventi a oggetto una serie di disposizioni di legge di diverse Regioni, la Corte, nel dichiararne l'illegittimità costituzionale, sottolinea come non siano configurabili leggi regionali di cd. mera reazione che abbiano l'obiettivo di bloccare l'applicabilità sui rispettivi territori di leggi statali in ragione della loro asserita incostituzionalità, senza che, più correttamente, si provveda a impugnarle dando avvio a un giudizio in via principale.

In quella occasione, lo Stato aveva sostenuto la violazione dell'art. 5 Cost., "in quanto l'adozione di norme regionali 'meramente demolitorie' e 'di reazione' alle norme statali, che statuiscono la non applicazione nel territorio regionale di disposizioni dello Stato", avrebbe pregiudicato "l'unità giuridica della Repubblica", e aveva sottolineato come analoga violazione si prospettasse rispetto all'art. 127, secondo comma, Cost., "in quanto tale disposizione, riconoscendo alle Regioni la possibilità di impugnare di fronte a questa Corte le norme statali ritenute illegittime, implicitamente" avrebbe escluso "che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l'applicazione di norme dello Stato"[113].

La Corte, che accoglie tale prospettazione, sottolinea ciò che "è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost."[114].

La Corte, quindi, rivolge un monito nei confronti delle Regioni (che vale anche per lo Stato) con specifico riferimento non tanto come nella sentenza n. 107 del 2016 alle modalità di esercizio del potere di impugnazione, quanto alle modalità con cui viene esercitata la potestà legislativa, allo scopo di evitare l'avvio di un giudizio costituzionale.

Riconoscendo la Costituzione specifiche procedure atte a far valere le violazioni del riparto di competenze, ecco che "né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge"[115].

3.2. La scelta *politica* della rinuncia al ricorso (e della sua eventuale accettazione).

Anche la scelta di rinunciare al ricorso si connota per il suo carattere politico e, dunque, discrezionale, contribuendo a confermare la natura pienamente *disponibile* del rapporto processuale sotteso (sebbene subordinata all'accettazione della parte resistente) e a riaffermare (forse in misura ancora più intensa) la problematicità dell'interrogativo di fondo circa la contraddittorietà rispetto al carattere *indisponibile* delle sottese attribuzioni costituzionali[116].

---

113 CORTE COST., sentenza n. 198 del 2004.

114 *Ibidem*.

115 *Ibidem*.

116 E. GIANFRANCESCO, "La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del titolo V. Alcune brevi considerazioni", in *Giur. cost.*, 2002, III, 1495 ss., in relazione all'ordinanza n. 189 del 2002 della Corte costituzionale di

La Corte, in questa evenienza, si limita a prendere atto dell'intervenuta rinuncia e della successiva accettazione per dichiarare l'estinzione del giudizio, senza poter valutare, nel merito, le censure proposte nel ricorso e, dunque, senza che possa essere accertata o meno la violazione delle competenze costituzionali oggetto del ricorso[117].

Tanto meno la Corte deve venire (sempre) formalmente a conoscenza degli (e conseguentemente giudicare nel merito gli) eventuali accordi o delle ragioni che hanno indotto il ricorrente alla rinuncia, rendendo evidente come le sottese attribuzioni costituzionali, in fondo, siano potenzialmente oggetto di contrattazione e, dunque, siano *disponibili*[118].

Le motivazioni che possono indurre alla rinuncia al ricorso nel caso in cui nella decisione di estinzione non vi siano riferimenti non sono evidentemente conoscibili, potendosi "inferire che il *revirement* sia imputabile al mutamento sostanziale dei rapporti «politici» tra Governo e Regioni, o comunque a ragioni politiche che non possono essere esplicitate davanti alla Corte"[119]. In alcuni casi, invece, l'atto di rinuncia è supportato dalle ragioni che lo determinano e di esse la Corte costituzionale riferisce nelle proprie decisioni, per esempio laddove si dia atto dell'inapplicabilità alla Regione ricorrente delle norme statali censurate o della sopravvenuta abrogazione delle stesse[120] o modifica della disciplina regionale[121].

Certamente, l'atto di rinuncia al ricorso (così come anche la sua accettazione) "non mette in discussione né la competenza (che per la sua natura funzionale è irrinunciabile) né l'azione, che

---

estinzione del processo a seguito di rinuncia del ricorrente statale motivata dall'avvicendarsi di maggioranze politiche differenti e di successiva accettazione regionale, sottolinea "la natura contenziosa e disponibile delle decisioni relative alla instaurazione ed alla connessa estinzione del giudizio costituzionale in via principale". Anzi, l'eliminazione del controllo preventivo da parte dello Stato e "la realizzazione di una tendenziale «parità delle armi» tra Stato e Regioni hanno indubbiamente rafforzato gli argomenti a favore dell'ineliminabile ed intrinseca politicità della decisione di attivare il giudizio di costituzionalità e, conseguentemente, di desistere dal giudizio stesso". Ancora E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 13, sottolinea come le decisioni di estinzione del giudizio ("così come, anche se in modo meno diretto," quelle di "cessazione della materia del contendere") facciano emergere "forme di definizione del conflitto tra Stato e Regioni in costante ascesa e che testimoniano una 'contrattazione' tra le parti su di una possibile soluzione transattiva che perdura anche dopo che il ricorso è stato presentato ed il giudizio incardinato innanzi alla Corte, subendo magari gli effetti dei cambiamenti di maggioranza a livello locale".
Anche G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 352, collegava, alla luce dell'originaria formulazione dell'art. 127 Cost., la possibilità di rinunciare al giudizio alle stesse motivazioni che "sorreggono la facoltatività dell'iniziativa delle parti […]: alla politicità degli enti confliggenti si è voluto lasciare spazio per soluzioni non necessariamente giurisdizionali delle loro controversie, ma raggiungibili attraverso accordi ed intese taciti o espliciti o anche attraverso riconsiderazioni delle proprie posizioni".

117 In questo senso, da ultimo, CORTE COST., ordinanza n. 124 del 2020.

118 Rilevava come una delle caratteristiche del giudizio in via principale rispetto a quello incidentale fosse proprio la circostanza che si tratti di un "processo di parti", in cui "spetta al ricorrente determinare la materia del contendere" e "le parti possono accordarsi per risolvere stragiudizialmente la loro controversia, determinando l'estinzione del processo mediante la rinuncia al ricorso accettata dal resistente" G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 127.
F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 251, sottolineano che "va rilevata la differenza di stile nella redazione delle pronunce, giacché in molti casi si riportano (talvolta anche dettagliatamente) le ragioni della rinuncia, mentre in altri casi […] si dà conto soltanto dell'avvenuta rinuncia e (ove necessario) dell'accettazione da parte della regione costituita", pur dopo aver ricordato come non sussista alcun obbligo di motivazione sul punto né per le parti né per la Corte.

119 E. ROSSI, "Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali", in G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. IV. Dei giudici e della giustizia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, 1607 s.

120 In questo senso CORTE COST., ordinanza n. 107 del 2020.

121 CORTE COST., sentenze nn. 31 e 63 del 2020. In questo caso, viene meno lo stesso interesse al ricorso, come sottolinea E. ROSSI, "Le decisioni di estinzione per rinuncia", cit., 1608, e il giudizio costituzionale anche senza un atto di rinuncia potrebbe definirsi con una decisione di cessazione della materia del contendere. A questo proposito, viene anche richiamato il caso particolare in cui la rinuncia è stata motivata dall'approvazione "prossima e imminente […] da parte del Consiglio regionale" di un disegno di legge regionale che abroga la disposizione censurata (CORTE COST., ordinanza n. 417 del 2006) (ivi, 1609).

potrebbe essere riproposta, oltre che in via incidentale, anche in via principale ove i termini non fossero ancora scaduti, ma opera, invece, soltanto sul processo inteso come rapporto processuale, estinguendolo"[122].

In ogni caso, non si può trascurare come, ancora una volta, il carattere politico e discrezionale dell'atto di rinuncia soprattutto dal lato statale sia ancora più evidente (o comunque non sia affatto venuto meno) in conseguenza della riforma dell'art. 127 Cost., che ha eliminato il controllo preventivo sulle leggi regionali.

Pur essendo stata eliminata la fase di un (pur sempre) eventuale controllo con richiesta di riesame al Consiglio regionale, permane nel rapporto fra Stato e Regioni quella medesima sfumatura di *asimmetria*, che si traduce, alla luce del nuovo art. 127 Cost., nell'immediata presentazione del ricorso alla Corte, con successiva rinuncia determinata dall'iniziativa regionale di modificare in senso satisfattivo le proprie disposizioni censurate, al fine di non giungere alla definizione nel merito del giudizio.

Il rinvio governativo per il riesame del disegno di legge si trasforma, dunque, direttamente nel ricorso alla Corte costituzionale, che diviene "passaggio necessario di quella dialettica" fra Stato e Regioni che avveniva attraverso il previo rinvio, "non potendo oltretutto far nulla nel caso in cui essa si concluda positivamente (ma dovendosi limitare a svolgere un ruolo passivo di colei che viene utilizzata come possibile minaccia di un intervento demolitorio della legge impugnata)"[123].

Le "tempistiche"[124] che governano rinuncia e accettazione – certamente e ancora una volta determinate da considerazioni politico-discrezionali – sono suscettibili, peraltro, di rendere maggiormente difficoltosa la gestione dei rapporti giuridici che sono sorti e sono regolati dalle disposizioni censurate, che continuano a dispiegare i propri effetti durante la pendenza del giudizio costituzionale[125].

Le specifiche peculiarità delle modalità di "gestione" e di "disposizione" del rapporto processuale instaurato davanti alla Corte costituzionale da parte degli enti legittimati al ricorso, alla rinuncia e all'accettazione, dunque, confermano la piena *disponibilità* dell'azione processuale (non solo rispetto

---

[122] G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 352, che già sottolineava come simile scelta, i cui "motivi […] possono essere molteplici", fosse "una rinuncia al ricorso, non al diritto-competenza: è una rinuncia a quel determinato strumento di tutela della propria competenza rappresentato dal ricorso alla Corte per la questione di legittimità costituzionale" (ivi, 351). L'A., inoltre, poneva in relazione l'atto di rinuncia al giudizio costituzionale con la rinuncia agli atti del giudizio prevista dall'art. 306 (*Rinuncia agli atti del giudizio*) c.p.c., quale atto processuale unilaterale.

[123] E. ROSSI, "Le decisioni di estinzione per rinuncia", cit., 1610 s., che esplicita la prassi che conduce le Regioni, "anziché attendere l'esito della pronuncia costituzionale", ad approvare una nuova disciplina che modifichi o abroghi quella censurata: "A quel punto il governo rinuncia al ricorso e la partita si chiude, perché la Cote altro non deve fare che dichiarare estinto il giudizio".

[124] In generale, sul rilievo del trascorrere del tempo nel diritto e nella giustizia costituzionale, si vedano le considerazioni di M. D'AMICO, "Riflessioni sulla nozione di 'tempo' nel diritto costituzionale", in *Jus*, 1992, I, 39 ss., F. RAIA, "La gestione dei tempi dei processi costituzionali", in G. CAMPANELLI – F. DAL CANTO – E. MALFATTI – S. PANIZZA – P. PASSAGLIA – A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*, Giappichelli, Torino, 2010, 87 ss., e ID., "La gestione dei tempi dei processi costituzionali: un elemento di problematica compatibilità con la funzione giurisdizionale svolta dalla Corte", in E. BINDI – M. PERINI – A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., 445 ss., e P. BONETTI, "I tempi dei giudizi costituzionali e l'esigenza di una loro ragionevole celerità", ivi, 269 ss., oltre che V. MARZUILLO, "Riflessioni sulla compatibilità della tutela cautelare con i tempi e l'oggetto del processo costituzionale", ivi, 381 ss., e S. SCAGLIARINI, "La ragionevole lunghezza del processo costituzionale", ivi, 469 ss.
Ancora, M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 213, a proposito delle ipotesi di scissione dei ricorsi con pronunce diverse, sottolinea che "se il tempo, come è noto, costituisce un fattore rilevante per valutare l'adeguatezza e la razionalità della giustizia, non può essere senza significato la circostanza che, 'spezzettando' i ricorsi, la Corte risponde ad una domanda unica i momenti diversi, che, in alcuni casi, occupano lo spazio non di uno, ma addirittura di due anni".

[125] E, dunque, "quanto più si protrae il tempo del giudizio tanto più permane il dubbio sulla sorte dell'atto impugnato", come rileva E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 15.

all'*an*, ma anche al *quando*) e rendono strumentale lo stesso giudizio costituzionale rispetto al raggiungimento di eventuali accordi fra le parti.

Gli atti di rinuncia e di accettazione, inoltre, dispiegano ulteriori effetti non solo sui rapporti fra Stato e Regioni e sulla prosecuzione del giudizio costituzionale, ma anche sulla sua fase preparatoria, soprattutto laddove intervengano in prossimità dell'udienza pubblica di discussione, se non addirittura durante la stessa[126].

A tale riguardo possono richiamarsi alcuni specifici casi che appaiono significativi per ricostruire il complessivo orientamento della Corte costituzionale sulla "gestione" degli atti di rinuncia e accettazione.

Se, per esempio, essa ha iniziato a non assegnare rilievo ai fini della dichiarazione di estinzione all'atto di accettazione presentato in udienza pubblica da parte del difensore, in ragione del mancato deposito della deliberazione di accettazione da parte della Giunta regionale a partire dall'ordinanza n. 418 del 2008[127], al contrario un analogo rigore non è stato mostrato dalla Corte costituzionale nei confronti dell'atto di rinuncia dello Stato[128].

Ancora, a fronte di un atto di rinuncia al ricorso regionale la Corte ha dichiarato estinto il giudizio, dando preminente rilievo all'accettazione della rinuncia nel sottolineare che, "a prescindere dalla tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri […], i relativi processi devono essere dichiarati estinti"[129]. Rispetto all'atto di accettazione depositato a fronte di una costituzione comunque tardiva si è parlato di "adempimento comunque inutile"[130].

È stato definito un vero e proprio "spreco di attività notevole, considerando l'inutilità ai fini processuali"[131], il deposito da parte dell'Avvocatura dello Stato della nota dell'Avvocatura della Provincia autonoma di Bolzano con cui veniva comunicata l'accettazione alla rinuncia, chiedendone il deposito per suo conto, pur non essendosi peraltro la stessa Provincia costituita, con ciò dimostrando di non avere alcun interesse alla prosecuzione del giudizio[132].

---

126 Sottolinea che le "rinunce che intervengono a giudizio incardinato, e magari a ridosso dell'udienza di discussione, rendono inutile tutto il lavoro istruttorio precedente e si presentano, sotto questo punto di vista, come assolutamente non funzionali" E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 14. Si vedano CORTE COST., ordinanza n. 375 del 2010, in cui si rende conto della circostanza che l'accettazione della rinuncia al ricorso regionale è intervenuta il giorno prima dell'udienza pubblica, ordinanze nn. 109 e 110 del 2020, per una accettazione pervenuta pochi giorni prima dell'udienza pubblica, e sentenza n. 63 del 2020 per una accettazione espressa il giorno stesso della pubblica udienza.

127 Rispetto a questa pronuncia E. ROSSI, "Le decisioni di estinzione per rinuncia", cit., 1621, rileva come essa rappresenti "una svolta" relativa all'"inaugurato rigore nei confronti della procedura per l'accettazione della rinuncia", anche se "non può non sottolinearsi come ancora una volta la Corte eviti di specificare che si tratta di un mutamento netto della propria giurisprudenza".

Con l'ordinanza n. 418 la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, poiché "la rinuncia non regolarmente accettata dalla controparte, pur non comportando l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente".

128 Si sofferma su tale profilo specificamente E. ROSSI, "Le decisioni di estinzione per rinuncia", cit., 1621 ss., che sottolinea come non "vi sia una ragione che consente un diverso regime giuridico per l'accettazione rispetto alla rinuncia, né che vi siano motivi da carattere normativo che consentano un diverso comportamento del governo nazionale rispetto alla Regione" (ivi, 1623).

129 CORTE COST., sentenza n. 82 del 2015.

130 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 254, infatti, ritengono "singolare […] l'atteggiamento dell'Avvocatura […], che si è data carico di un adempimento comunque inutile".

131 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 254.

132 CORTE COST., ordinanza n. 137 del 2016, in cui si rende conto che "l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato la nota dell'Avvocatura della Provincia autonoma di Bolzano […], indirizzata alla stessa Avvocatura generale, con la quale veniva comunicato che la Giunta della Provincia autonoma, con la deliberazione n. 30 del 19 gennaio 2016 (allegata alla nota e anch'essa depositata), ha accettato la rinuncia al ricorso e veniva richiesto all'Avvocatura statale di volere provvedere, stante la mancata costituzione in giudizio della Provincia, al deposito, oltre che della stessa nota, anche della menzionata deliberazione della Giunta provinciale".

Di "rinuncia 'a puntate'" o di "rinuncia 'in due atti'"[133] si potrebbe discorrere in relazione al giudizio definito con la sentenza nn. 86 del 2014, in cui la Corte, nel dichiararne la (parziale) estinzione ricorda che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha "dapprima depositato atto di rinuncia al ricorso limitatamente" a una certa disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento, cui ha fatto seguito la relativa accettazione, e, "successivamente, ha depositato un secondo atto di rinuncia al ricorso con riferimento" ad altre disposizioni censurate. In relazione a questa seconda parziale rinuncia, è intervenuta accettazione nel corso dell'udienza pubblica[134]. La Corte sottolinea come la parziale estinzione venga dichiarata "a seguito delle rinunce al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenute in successione e, con analoghe modalità, accettate dalla Provincia autonoma di Trento"[135].

Analogamente, la Corte ha dichiarato estinto il giudizio con l'ordinanza n. 197 del 2016, a fronte di una seconda rinuncia da parte dello Stato (motivata dall'abrogazione dell'intera legge regionale) che aveva a oggetto la restante parte di ricorso non ancora rinunciata. La Corte costituzionale ricorda che, "nel proporre alla Giunta regionale tale accettazione, il Presidente della Regione […] non solo ha dato conto della circostanza per cui la rinuncia parziale era già stata accettata dalla Regione, ma ha altresì precisato che il Presidente del Consiglio dei ministri presentava rinuncia «ai residui motivi di ricorso […] oltreché a quello già a suo tempo oggetto di rinuncia»". Deve, quindi, "ritenersi che, deliberando di accettare la rinuncia «ai residui motivi di ricorso», la Giunta regionale ha formalmente accettato anche la precedente rinuncia parziale"[136].

Da ultimo, sempre in ordine alle "tempistiche" di rinuncia (e accettazione), si possono richiamare ancora i ricorsi relativi al decreto-legge n. 113 del 2018. Se quelli delle Regioni Sardegna e Basilicata sono stati rinunciati con conseguente dichiarazione di estinzione a fronte dell'accettazione statale (sentenza n. 194 e ordinanza n. 196 del 2019), gli altri sono stati definiti con le sentenze nn. 194 e 195 del 2019, tranne quello della Regione Piemonte (ricorso n. 19 del 2019), per il quale è stata avanzata richiesta di rinvio della trattazione con modalità del tutto peculiari, come si vedrà oltre.

Se, dunque, appare ineliminabile il carattere *discrezionale* delle scelte sottese alla rinuncia e alla (eventuale) accettazione, così come anche, di conseguenza, la fase di "contrattazione" al fine di pervenire alla rinuncia al ricorso (o, come si vedrà oltre, alla modificazione delle disposizioni censurate in senso satisfattivo), l'eventuale accordo che ne è alla base (che non fa che confermare il carattere *disponibile* del rapporto processuale e, dunque, in qualche misura anche delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto) dovrebbe giungere in modo tempestivo e non a giudizio costituzionale ormai in via di definizione[137].

La presentazione degli atti di rinuncia (e accettazione) in fasi avanzate del processo pur rispondendo ancora una volta all'ineliminabile carattere *disponibile* dell'azione processuale sembrano frustrare l'obiettivo ultimo del giudizio costituzionale (ossia l'accertamento di eventuali profili di illegittimità costituzionale), fino a renderlo quasi oggetto di vera e propria strumentalizzazione, per ottenere una modifica normativa satisfattiva.

---

133 Utilizzano queste evocative espressioni F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 253.

134 CORTE COST., sentenza n. 86 del 2014.

135 *Ibidem*.

136 CORTE COST., ordinanza n. 197 del 2016.

137 Secondo E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 17, la ineliminabile attività di contrattazione di legittimità dovrebbe, per essere "efficace", essere "tempestiva e veloce, raggiungendo il suo vero obiettivo quando previene l'impugnazione".

Come è stato osservato[138] - richiamando la ben nota "curiosità [non tanto] di vedere *cosa* andava inventando la Corte sul piano processuale, ma piuttosto di comprenderne il *perché*" e, quindi, l'interrogativo circa "la ragione della crescente espansione di decisioni in un certo senso inutili"[139], ossia quelle di inammissibilità - anche per le decisioni di estinzione del giudizio si può pervenire a (analoga) conclusione, ossia che "un intento comune alla base di queste decisioni processuali c'era davvero: quello precisamente di fornire una *non risposta* che avesse la *parvenza* della *definitività*"[140].

In particolare, per quanto riguarda le decisioni di estinzione del giudizio, si è sottolineato che, "indubbiamente cresciute nel corso degli ultimi anni", "meritano di essere considerate sia per le valutazioni che esse consentono di operare in ordine ai rapporti tra Stato e Regioni […] sia per l'organizzazione interna dell'organo esecutivo a livello nazionale come a quello regionale. E giungere così alla conclusione che se anche forse si tratta di decisioni «inutili», non è invece inutile comprendere il perché ed il come esse sono pronunciate"[141].

Con riferimento alle condotte delle parti e alle ragioni che ne motivano le decisioni di rinuncia e accettazione, in ogni caso, non sembrano percorribili soluzioni processuali che possano contenerle (o sanzionarle), se non scalfendo il principio cardine del giudizio costituzionale in via principale, ossia la piena *disponibilità* della scelta di ricorrere, di rinunciare al ricorso e di accettarne la rinuncia[142].

Questa stessa *disponibilità*, peraltro, giustifica in fondo il divieto di *acquiescenza*, che, come si è già anticipato, impedisce di trarre dalla rinuncia e dalla relativa accettazione ogni obbligo per le parti rispetto a successive impugnazioni o mancate accettazioni delle eventuali rinunce. Lo stesso divieto impedisce, inoltre, che possa darsi rilievo anche ad accordi fra Stato e Regioni con cui le parti si sono impegnate a rinunciare a ricorsi pendenti[143].

Se certamente oltre la data di svolgimento dell'udienza pubblica non è possibile assegnare alcun rilievo a eventuali atti di rinuncia al ricorso e di accettazione, come la Corte costituzionale ha chiarito nella sentenza n. 361 del 2010, nemmeno risulta immaginabile la possibilità di sottrarre queste stesse scelte alla *disponibilità* delle parti, avendo riguardo allo "'stato di avanzamento' del giudizio, ovvero alla configurabilità di una soglia […] oltrepassata la quale l'interesse alla definizione della questione diventa prevalente rispetto alla possibilità di una definizione in via transattiva"[144].

---

138 E. ROSSI, "Le decisioni di estinzione per rinuncia", cit., 1606.

139 L. CARLASSARE, "Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale", in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, 31.

140 *Ibidem*.

141 E. ROSSI, "Le decisioni di estinzione per rinuncia", cit., 1631.

142 E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 40, nell'immaginare soluzioni che possano diminuire il contenzioso fra Stato e Regioni e anche "l'abuso della contrattazione di legittimità che perdura a giudizio già iniziato e frustra, attraverso le […] rinunzie al ricorso *in extremis*, il lavoro istruttorio della Corte", si sofferma sulla possibilità che venga assegnata prevalenza all'"interesse generale alla risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale […], rispetto alla possibile strumentalizzazione del giudizio costituzionale ad opera delle parti che abbiano raggiunto un accordo *a latere* del processo, magari grazie allo stesso processo costituzionale".

143 Lo sottolineano F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 193, richiamando le sentenze n. 28 e 141 del 2016. In particolare, con la sentenza n. 28 la Corte ha ricordato che, come "già rilevato in altre occasioni, la conclusione di un accordo (che ha natura squisitamente politica), seppur contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti, non si riflette sull'ammissibilità ovvero sulla procedibilità di questi ultimi (sentenze n. 239, n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015)".

144 E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 41. Il caso oggetto della sentenza n. 361 del 2010 (che riguardava sia un giudizio di legittimità costituzionale in via principale sia un conflitto di attribuzione fra enti) è del tutto particolare, poiché l'Avvocatura generale dello Stato aveva presentato istanza di rinvio a nuovo ruolo per entrambi i giudizi – dopo che la Corte aveva fissato la data di udienza pubblica – a fronte dell'approvazione di una legge abrogativa di quella censurata, "al fine di valutare se «si possa procedere alla rinuncia del ricorso per intervenuta cessazione della materia del contendere»". A seguito della fissazione di una nuova udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha reso nota la delibera di rinuncia al ricorso intervenuta in data precedente. Non essendosi costituita la Regione resistente, la Corte dichiara l'estinzione del giudizio in via principale. Rispetto al ricorso per conflitto di attribuzione, invece, il Governo ha deliberato in

La seconda prospettiva (relativa all'individuazione di uno stato di avanzamento del giudizio oltre il quale non sarebbe più possibile rinunciare al ricorso) è stata posta alla Corte costituzionale durante l'udienza pubblica del 19 giugno 2019, relativa alla trattazione dei già richiamati ricorsi regionali contro il decreto-legge n. 113 del 2018.

Il Presidente della Corte costituzionale ha aperto l'udienza pubblica avvisando le parti di aver ricevuto una lettera del neo eletto Presidente della Regione Piemonte, con cui rendeva noto di aver chiesto al proprio difensore di presentare istanza di rinvio dell'udienza in considerazione dell'insediamento della nuova Giunta il 17 giugno 2019, per rivalutare le ragioni del ricorso.

Il difensore della Regione Piemonte, oltre a sottoporre alla Corte i profili relativi alla forma della lettera inviata al Presidente della Corte e alla mancanza di una delibera della Giunta regionale che lo incaricasse di rinunciare al ricorso, ha sottolineato l'inopportunità di un rinvio a fronte del grado di maturazione del giudizio costituzionale, giunto allo svolgimento dell'udienza pubblica, oltre che della natura sostanziale di alcuni profili di censura, attinenti non solo al riparto di competenze, ma anche alla tutela di diritti fondamentali. Secondo la prospettiva del difensore, quindi, anche il giudizio in via principale avrebbe dovuto essere sottratto a logiche puramente politico-discrezionali che, a fronte di nuove elezioni, impediscano alla Corte costituzionale di entrare nel merito di questioni connesse alla tutela dei diritti fondamentali. In ogni caso, i tempi del processo costituzionale non avrebbero potuto essere influenzati da una nota informale con cui il Presidente della Regione ricorrente richiede un rinvio, a ridosso dello svolgimento dell'udienza pubblica.

Al riguardo la Corte costituzionale ha disposto il rinvio della trattazione per il solo ricorso della Regione Piemonte, accogliendo la richiesta avanzata dalla Regione e depositata formalmente durante l'udienza dal medesimo difensore e respingendo le considerazioni svolte da quest'ultimo in merito alla sottrazione alla libera disponibilità delle parti per ragioni puramente politiche delle scelte relative alla richiesta di rinvio e all'eventuale rinuncia al ricorso[145].

In senso parzialmente contrario si era espressa la Corte con l'ordinanza n. 257 del 2014, relativa a un giudizio promosso da più Regioni e Province autonome. Durante la pubblica udienza due ricorrenti ne avevano richiesto il rinvio, in ragione della contestuale conclusione di un accordo con il Governo. La Corte costituzionale ha disposto il rinvio di tutti i ricorsi, benché una Regione ricorrente avesse insistito per la prosecuzione della discussione. Secondo la Corte, infatti, considerando che tutti i ricorsi avevano a oggetto la stessa disposizione, era "opportuna una contestuale discussione degli stessi", ritenendo che "un rinvio" avrebbe consentito "alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso"[146].

La valutazione degli atti di rinuncia e di accettazione sembrano non prescindere, quindi, anche dalle eventuali previe richieste di rinvio della trattazione delle questioni oggetto dei ricorsi, assumendo anche esse i caratteri di politicità e discrezionalità dei primi e, inoltre, presentando profili di connessione sia con le iniziative di modifica o abrogazione delle disposizioni censurate sia con il raggiungimento di accordi.

Si pensi, oltre ai due casi che si sono appena richiamati, anche al "doppio rinvio" nella trattazione delle questioni, con slittamento dello svolgimento dell'udienza pubblica al fine di consentire una valutazione sulla rinuncia al ricorso. La Corte costituzionale con l'ordinanza n. 372 del 2010 nel disporre il rinvio del giudizio a una nuova data di udienza pubblica ha ricordato che la Regione

---

questo stesso senso in data successiva rispetto alla discussione del conflitto medesimo: per tale motivo, la Corte ha ritenuto la rinuncia "priva di effetti processuali".

145 La nuova discussione relativa al ricorso n. 19 del 2019 della Regione Piemonte risulta, nel momento in cui si scrive, fissata nella data di udienza pubblica del 24 giugno 2020.

146 CORTE COST., ordinanza n. 257 del 2014.

ricorrente "ha presentato istanza di rinvio dell'udienza pubblica di discussione, rappresentando che, nello stesso giorno fissato per il suo svolgimento, si sarebbe svolta riunione della Giunta regionale della Campania, destinata, tra l'altro, alla «discussione in merito alla rinuncia al ricorso in epigrafe indicato»", e che l'Avvocatura generale dello Stato ha aderito a tale istanza. Poiché poi erano effettivamente intervenute la rinuncia al ricorso e l'accettazione "con nuovo decreto del Presidente della Corte veniva disposto che la discussione del ricorso avesse luogo nella camera di consiglio" del giorno dopo quello fissato per l'udienza pubblica, con conseguente dichiarazione di estinzione del giudizio[147].

Una richiesta di rinvio della trattazione del ricorso "nell'imminenza dell'udienza pubblica" è stata avanzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ricorrente nell'ambito di un giudizio costituzionale in cui la Regione non si era costituita, ma aveva richiesto di "riesaminare la questione alla luce delle modifiche introdotte alla legge impugnata": l'istanza di rinvio da parte dello Stato "è stata accolta ed il ricorso è stato rinviato a nuovo ruolo"[148]. Intervenendo la delibera di rinuncia al ricorso e in mancanza di costituzione della Regione, la Corte ha dichiarato estinto il giudizio. Analoga richiesta di rinvio dell'udienza pubblica da parte dell'ente ricorrente statale - cui ha aderito la Regione resistente costituita nel giudizio - è stata avanzata "per valutare la possibilità di rinunciare almeno parzialmente al ricorso" e, "All'esito dell'intervenuto rinvio, […] il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente" ad alcune delle disposizioni censurate, con relativa accettazione della rinuncia parziale che ha condotto alla dichiarazione di estinzione di parte del giudizio[149].

Richiesta di rinvio della trattazione delle questioni oggetto di ricorso statale è stata avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso dell'udienza pubblica "al fine di poter consentire al Presidente del Consiglio dei ministri di valutare, a seguito delle modifiche legislative intervenute, la persistenza dell'interesse al ricorso"[150]. A tale richiesta, come nel caso precedentemente citato, ha aderito la Regione resistente (confermando che le disposizioni non avevano avuto *medio tempore* applicazione). La peculiarità del caso risiede nella circostanza che la Corte costituzionale, "ritenendo la richiesta di rinvio, concordemente formulata dalle parti, meritevole di accoglimento, ha rinviato la causa a nuovo ruolo, al fine di consentire al ricorrente di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso e di permettere, a entrambe le parti, di raccogliere ed eventualmente fornire a questa Corte ulteriori elementi probatori riguardanti la asserita mancata applicazione delle disposizioni impugnate nel periodo in cui esse sono state in vigore"[151]. In particolare, con la precedente ordinanza n. 90 si era dato rilievo alla "richiesta di rinvio, concordemente formulata dalle parti", rinviando "la causa a nuovo ruolo"[152]. In ragione della successiva rinuncia al ricorso e di sua accettazione, la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio.

L'incidenza dell'atto di rinuncia (e della previa richiesta di rinvio per consentirne l'accettazione) risulta anche dall'ordinanza n. 284 del 2014, in cui si rende conto dell'intervenuta rinuncia al ricorso della Provincia autonoma ricorrente (in ragione dell'intervenuta sentenza n. 183 del 2012) e della sua successiva richiesta di "rinvio della trattazione del ricorso, per consentire l'accettazione della rinuncia", cui ha aderito l'Avvocatura generale dello Stato.

La Corte, "Considerato che le parti sollecitano un rinvio della trattazione del ricorso, per verificare se la rinuncia della ricorrente verrà accettata", e sottolineando come resti "impregiudicata ogni altra

147 CORTE COST., ordinanza n. 372 del 2010.
148 CORTE COST., ordinanza n. 78 del 2014.
149 CORTE COST., sentenza n. 165 del 2014.
150 CORTE COST., ordinanza n. 330 del 2010.
151 *Ibidem*.
152 CORTE COST., ordinanza n. 90 del 2010.

questione", ritiene "opportuno accogliere l'istanza", riservando a separata pronuncia la decisione su altre questioni e rinviando la causa a nuovo ruolo[153].

La circostanza che la parte ricorrente abbia potuto, dopo aver rinunciato, vedere accolta la propria richiesta di rinvio a nuova trattazione (a prescindere dallo scopo, teso alla verifica dell'accettazione), appare oltremodo significativa, perché risulta valorizzata dalla Corte, rendendo evidente come la rinuncia non precluda la prosecuzione delle attività processuali inerenti al giudizio costituzionale (quantomeno fino a quando non intervenga la decisione che lo definisce)[154].

Inoltre, non appare senza rilievo che la parte resistente (o meglio l'Avvocatura generale dello Stato) abbia aderito alla richiesta di rinvio anziché esprimersi nel senso dell'accettazione della rinuncia. Ancora una volta, ciò sembra confermare l'esigenza – alla luce della natura *disponibile* dell'azione processuale – di assicurare "un confronto tra la difesa erariale e la Presidenza del consiglio"[155] e, dunque, un pieno raccordo fra decisione politica e difesa tecnica, che dà preminente rilievo alla prima rispetto alla seconda.

Il dispiegarsi di analoghi comportamenti processuali da parte di Stato e Regioni, invece, è stato differentemente considerato con la successiva ordinanza n. 255 del 2015. Se in relazione ai due ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio a fronte della rinuncia accettata da parte dello Stato ("in seguito ad accordo in materia di finanza pubblica raggiunto" fra le parti), a proposito del ricorso della Regione Valle d'Aosta era stata avanzata da parte dell'Avvocatura generale dello Stato "al fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia" richiesta di rinvio dell'udienza pubblica[156].

La Corte in questo caso ritiene "di non concedere tale rinvio", poiché, "in relazione alla rinuncia della Regione autonoma […], non ancora accettata dal Governo, deve rilevarsi come in base alla giurisprudenza di questa Corte […] la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa". La Corte rileva che "la rinuncia al ricorso fa seguito ad un accordo siglato con il Governo ed era espressamente prevista tra gli obblighi della Regione", con ciò dando rilievo ai contenuti dell'accordo con (sorprendente) diretto riferimento all'obbligo di rinunciare al ricorso[157].

Significativa è anche la sentenza n. 239 del 2015, per una pluralità di motivi che, ancora una volta, intrecciano i comportamenti di rinuncia e accettazione al raggiungimento di accordi e alla formale assunzione di impegni a rinunciare i ricorsi. Innanzitutto, in essa si rende conto che "Nelle more del procedimento" sono stati raggiunti "con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica", cui ha fatto seguito la rinuncia dei ricorsi regionali con accettazione statale, determinando l'estinzione dei giudizi. In secondo luogo, si riferisce che durante la pubblica udienza l'Avvocatura generale dello Stato ha avanzato "un'istanza di rinvio – rigettata – della trattazione del ricorso presentato" da una Regione, "al mero fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia, palesando con ciò la propria mancanza d'interesse a coltivare il giudizio". A questo proposito la Corte, rilevando il difetto di accettazione, dichiara la cessazione della materia del contendere, "anche alla luce dei contenuti dell'accordo in materia di finanza pubblica". Infine, rispetto alla Regione Sicilia, si rileva la

153 CORTE COST., ordinanza n. 284 del 2014.

154 In questo senso si vedano anche F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 247.

155 *Ibidem*.

156 CORTE COST., ordinanza n. 255 del 2015. Per osservazioni critiche, si vedano ancora F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 248, che ritengono che l'ordinanza n. 284 del 2014 sia stata contraddetta dalla questa ordinanza.

157 CORTE COST., ordinanza n. 255 del 2015.

sottoscrizione di un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato, in cui la Regione medesima "si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti conseguenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento»". La Regione, però, non ha rinunciato al ricorso, "nonostante esso sia stato presentato prima della stipulazione dell'accordo". La Corte a questo proposito sottolinea che "la conclusione di un accordo, anche se contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti […], non si riflette sull'ammissibilità di questi ultimi"[158].

Rispetto al profilo che interessa in questa sede - ossia la richiesta di rinvio dell'udienza pubblica per la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia e, anche, la connessione fra le decisioni di estinzione e di cessazione della materia del contendere - emerge che la Corte, "evidentemente stizzita per tale atteggiamento, non ha accolto l'istanza di rinvio, e ritenendo che detta richiesta palesasse la mancanza d'interesse a coltivare il giudizio, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere"[159].

Le scelte di rinuncia e di accettazione (e anche le richieste di rinvio di trattazione) mostrano l'ineliminabile natura discrezionale che le caratterizza e che rende *disponibile* il sotteso rapporto processuale. Esse, inoltre, indubbiamente, soprattutto laddove i relativi atti siano depositati nell'imminenza dell'udienza pubblica o addirittura durante la stessa, si ripercuotono sulla gestione e sui tempi del processo, oltre che - profilo niente affatto secondario - sul lavoro preparatorio della Corte costituzionale[160].

3.3. La scelta *politica* di modificare le disposizioni censurate (e anche della mancata costituzione in giudizio).

La *disponibilità* del rapporto processuale si esprime anche attraverso la scelta da parte dell'ente resistente di modificare, anche nel senso dell'abrogazione, le disposizioni censurate, per indurre il ricorrente alla rinuncia al ricorso (con conseguente accettazione e successiva dichiarazione di estinzione del giudizio) o la Corte costituzionale a dichiarare la cessazione della materia del contendere[161].

---

158 CORTE COST., sentenza n. 239 del 2015.

159 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 254.

160 Si veda quanto rilevato in merito alla "disfunzione del sistema" nella "Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015", in *Cortecostituzionale.it*, 11 aprile 2016, 11.
M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 225, sottolinea come anche una volta che sia intervenuta la rinuncia e l'accettazione del resistente "questo evento, però, non sempre 'allevia' l'organo di giustizia costituzionale dall'onere di istruire la causa, poiché la mediazione extra-giudiziaria tra Stato e Regioni si conclude non di rado solo qualche giorno prima dell'udienza".

161 Si veda da ultimo CORTE COST., sentenza n. 117 del 2020, che da un lato nel dichiarare la cessazione della materia del contendere ricorda che "Per costante orientamento di questa Corte, infatti, qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere satisfattivo delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione, è pronunciata la cessazione della materia del contendere", dall'altro esclude che essa possa intervenire laddove si ritenga che la disposizione abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza.
Si può segnalare, inoltre, la sentenza n. 325 del 2011, con cui la Corte costituzionale prende atto che dopo il ricorso statale sono intervenute modifiche (abrogative) della legge impugnata della Regione Puglia. Lo Stato, di conseguenza, ha rinunciato parzialmente al ricorso, ma la Regione Puglia non ha accettato tale rinuncia. La Corte non ha dichiarato l'estinzione del giudizio, in ragione della mancata accettazione alla rinuncia pur parziale del ricorrente, procedendo alla verifica dei requisiti per una decisione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente, riconducibile alla circostanza che le disposizioni pure abrogate non avessero trovato applicazione nel periodo di vigenza. Secondo la Corte, "la sola rinuncia all'impugnativa da parte del ricorrente, in assenza di formale accettazione, non può in questo caso consentire di dichiarare cessata la materia del contendere".

Anche in questo caso, come per le decisioni di estinzione del giudizio[162], l'iniziativa di una delle parti (in particolare, la parte resistente) rende il rapporto processuale sotteso al giudizio in via principale *disponibile* e suscettibile di venire meno, se pure in via subordinata rispetto alla verifica – questa volta da parte della Corte, nel caso in cui non sopraggiunga una previa rinuncia dell'ente ricorrente – di due specifiche condizioni.

Occorre, innanzitutto, verificare che le intervenute modifiche siano satisfattive delle richieste del ricorrente e che, quindi, non abbiano i medesimi contenuti delle disposizioni censurate o che le abroghino, altrimenti potendosi ipotizzare un trasferimento delle questioni sulle nuove disposizioni[163], per evitare una compromissione del "principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione", che "non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre nel corso del giudizio di costituzionalità, una proposizione normativa di contenuto sostanzialmente identico a quella impugnata, ottenendo l'effetto pratico di vanificare l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima"[164]. In questi casi, secondo la Corte, si impone "l'estensione della questione alla norma che, sebbene posta da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo sostanzialmente immutato contenuto precettivo"[165].

In secondo luogo, occorre che le disposizioni censurate non abbiano avuto applicazione durante la pendenza del giudizio costituzionale, rilevando a tale fine anche il lasso di tempo di vigenza delle stesse[166].

A differenza delle decisioni di estinzione del giudizio, dunque, la Corte costituzionale conserva un (pur limitato) margine di controllo di merito delle modifiche normative, al fine di verificare la "direzione" satisfattiva delle stesse[167].

---

162 Sulla distinzione fra queste due tipologie decisorie - estinzione del giudizio e cessazione della materia del contendere - si veda la sentenza n. 3 del 1962 (pure resa in un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti), con cui la Corte ha respinto la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui nei giudizi per conflitto di attribuzione non si possono pronunciare decisioni di cessazione della materia del contendere. Richiamando la sentenza n. 74 del 1960, la Corte ricorda che la rinuncia al ricorso "incide esclusivamente sul processo e, qualora sia accettata, ne produce l'estinzione, mentre la dichiarazione che è cessata la materia del contendere costituisce pronunzia attinente all'oggetto della controversia, e perciò non trova impedimento nella norma citata" (ossia l'allora vigente art. 27, ultimo comma, delle Norme integrative).
Sul rapporto fra le due tipologie decisorie, si vedano le osservazioni di F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 258 ss., che sottolineano come "vi sia stretta contiguità", "il rapporto tra i due dispositivi indicati si dimostri sempre più sfumato" e vi sia "un'immagine molto sfocata delle due formule processuali, che tengono sempre più spesso a sovrapporsi e ad essere considerate […] non soltanto contigue ma, nella sostanza, del tutto fungibili".

163 Rispetto al rapporto fra le modifiche normative delle disposizioni censurate e la possibilità del trasferimento delle questioni sulle nuove disposizioni, si veda CORTE COST., sentenza n. 44 del 2018 che ha richiamato CORTE COST., sentenza n. 84 del 1996 che, "muovendo dalla distinzione tra disposizione e norma, ha puntualizzato che oggetto della questione di costituzionalità è la norma […] veicolata dalla disposizione […] nella misura in cui quest'ultima, a seguito di interpretazione, esprime tale norma. Se muta la disposizione (per ius superveniens), ma la norma rimane invariata nel suo contenuto (e, con essa, le censure che la investono), la Corte opera il sindacato di costituzionalità sulla medesima norma e riferisce l'esito di tale scrutinio alla nuova disposizione, sulla quale la questione risulta quindi 'trasferita'. Questo principio, enunciato per la prima volta in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, è stato poi ripetutamente ribadito [...] anche – e soprattutto – in giudizi in via principale".
Sulle ipotesi di trasferimento delle questioni si veda M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 223 s.

164 CORTE COST., sentenza n. 168 del 2008.

165 *Ibidem*, che richiama CORTE COST., sentenza n. 533 del 2002.

166 Da ultimo, si veda CORTE COST., sentenza n. 25 del 2020, con cui si dichiara (anche) la cessazione della materia del contendere in ragione sia della modifica abrogativa (e, dunque, satisfattiva) della disposizione impugnata, sia della prova, non contestata, della mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnate.
Si rinvia a F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 257 s., che richiamano le "formule dal contenuto dubitativo" utilizzate dalla Corte in merito alla dimostrazione della mancata applicazione e rilevano il carattere "Ancora più problematico […] in certe circostanze" della verifica intorno al carattere satisfattivo.

In ogni caso, non intervenendo alcuna pronuncia sul merito delle censure proposte con il ricorso resta inevasa la richiesta di accertamento sull'eventuale violazione delle attribuzioni costituzionali ed emerge un'ulteriore forma di composizione (o contrattazione) fra le parti, cui resta del tutto estraneo il sindacato costituzionale[168]. Come si è accennato con riguardo alle ipotesi di rinuncia (e di eventuale accettazione), anche laddove intervengano modifiche normative può essere posta in essere una previa "contrattazione", al fine di raggiungere un accordo che dovrebbe determinare la decisione di cessazione della materia del contendere.

Tale "contrattazione" ben si accorda con il carattere *disponibile* del rapporto processuale sotteso al giudizio costituzionale, ma pare, come si anticipava nelle osservazioni introduttive, contraddire la natura *indisponibile* delle attribuzioni costituzionali. In particolare, attraverso le modifiche satisfattive per il ricorrente – e sempre che le disposizioni censurate non abbiano avuto applicazione *medio tempore* – le censure oggetto del ricorso vengono sottratte a una valutazione di merito da parte della Corte, che si limita a verificare la sussistenza di dette condizioni.

Cionondimeno, il carattere *disponibile* del rapporto processuale non rende completamente disponibili anche le sottese attribuzioni costituzionali, se si pensa che, in ogni caso, la prassi di concludere accordi fra Stato e Regioni ("con connessa clausola di rinuncia ai ricorsi pendenti"[169]) non può affatto comportare una rinuncia, per il futuro, alla loro difesa, in ragione del divieto di acquiescenza.

La medesima "contrattazione", peraltro, esprime un ulteriore profilo dell'*asimmetria* fra Stato e Regioni nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, che era, di certo, maggiormente evidente prima della riforma dell'art. 127 Cost., in ragione del previo esame da parte del Governo, oltre a quello più evidente relativo alla maggiore o minore ampiezza dei motivi di censura.

Essa, infatti, sembra assumere un rilievo più incisivo con riguardo alle ipotesi di ricorso statale contro leggi regionali. Da un lato vi è l'indubbia difficoltà per le Regioni di convincere lo Stato a modificare le proprie disposizioni normative[170] e dall'altro si deve considerare il rilievo dell'attività di mediazione svolta dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, il cui "esito ottimale […] è costituito dall'adeguamento della legge regionale realizzato mediante un nuovo atto legislativo approvato dal Consiglio regionale entro" (o anche oltre[171]) "il termine dei sessanta giorni previsti per

---

167 In questo senso anche F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 258, che ritengono "concettualmente difficile riconnettere tali pronunce al novero delle decisioni 'meramente processuali', in quanto le conclusioni cui giunge la Corte non possono che essere il risultato di un esame nel merito: sia delle disposizioni impugnate che dei motivi di ricorso che, infine, delle nuove disposizioni approvate".
C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 656, sottolinea l'esigenza che vi sia da parte della Corte costituzionale una "attenta valutazione": in particolare il "requisito della satisfattività della modifica […] andrebbe inteso in senso oggettivo, come obiettivo superamento dell'asserito profilo di incostituzionalità", mentre la "mancata applicazione *medio tempore* […] dovrebbe essere puntualmente dimostrata – o quanto meno argomentata – in giudizio dalla parte interessata".

168 Sottolinea inoltre come – benché la Corte costituzionale svolga il sopra citato controllo sulla mancata concreta applicazione delle disposizioni censurate – non si possa escludere che esse "siano state vigenti per un certo periodo, integrando l'ordinamento giuridico, condizionando gli interpreti e risultando difficile assicurare che esse non abbiano realmente avuto alcun tipo di applicazione" E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 15.

169 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 258.

170 E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 17, sottolinea che tale "evidente difficoltà" si pone quando "intenzionata all'impugnativa sia una singola o anche un numero limitato di Regioni".

171 *Ibidem*, 22 e 24 s., che richiama i cd. "*gentlemen's agreements*", che, in quanto "convenzioni costituzionali insuscettibili di coercizione", in caso di inadempimento regionale non potrebbero "far rivivere il potere governativo di impugnazione della legge, ormai spirato".
Con specifico riguardo ai comportamenti tenuti dalle parti per pervenire a un accordo di modificazione delle disposizioni impugnate, attraverso la mediazione del sopracitato Dipartimento, risulta particolarmente significativa la sentenza n. 160 del 2009 con cui la Corte costituzionale dichiara l'inammissibilità delle censure contenute nel ricorso statale depositato oltre il termine, giustificato, nella prospettazione dello Stato, dalla circostanza che la Regione "avrebbe violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra i diversi livelli di governo". Secondo lo Stato, "si era tenuta una «riunione tecnica» in cui «la Regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni» della legge in questione «in modo da

l'impugnazione del precedente"[172]. Si è sottolineato, peraltro, come la "contrattazione" da parte del Dipartimento con la Regione possa anche condurre, per evitare l'impugnazione, a concordare strumenti compensativi in sede attuativa, per esempio attraverso l'adozione di "regolamenti, circolari rivolte all'amministrazione regionale, prassi interpretative che 'pieghino' l'interpretazione delle norme contestate nel senso in grado di soddisfare i rilievi governativi"[173].

Il raccordo e la contrattazione che fra Dipartimento e Regione interessata si instaurano per prevenire l'impugnazione, inoltre, mostrano come la soppressione della richiesta di riesame da parte del Governo non abbia affatto eliminato il "controllo" che quest'ultimo comunque esercita nei confronti del legislatore regionale, ma lo abbia reso, se mai, alquanto opaco e poco trasparente[174].

La riforma dell'art. 127 Cost., dunque, pur avendo formalmente e sostanzialmente parificato la posizione di Stato e Regioni in relazione ai tempi dell'impugnazione, non manca di mantenere un certo grado di *asimmetria* in favore del primo, in ragione della sua "maggiore forza contrattuale", che non fa che confermare in fondo la perdurante *disponibilità* delle scelte di tutelare le attribuzioni costituzionali. Queste ultime, infatti, continuano a (poter) essere oggetto di "contrattazione" (e, dunque, continuano a poter essere disponibili da parte dell'ente che ne è titolare) prima di giungere alla vera e propria "contestazione", attraverso la formalizzazione del ricorso presentato alla Corte costituzionale.

Sempre in stretta connessione con la scelta di modificare le disposizioni censurate si presenta anche l'ipotesi della mancata costituzione nel giudizio, al fine di indurre l'ente ricorrente alla rinuncia, con conseguente dichiarazione di estinzione del giudizio, anche considerando che in tale evenienza non residua alcun dubbio sulla mancanza di interesse a una pronuncia di merito, al contrario del caso in cui la parte resistente si costituisca o decida di non accettare la rinuncia[175].

Quest'opzione, ancora una volta, si registra con maggiore frequenza da parte delle Regioni[176] ed essa non risulta omogenea, potendosi individuare Regioni che si costituiscono sempre, altre che lo fanno

---

superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dal Dipartimento affari regionali, nonché dal Ministero delle infrastrutture e dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture»". La Corte costituzionale, peraltro, sottolinea la "mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali 'accordi normativi' diretti a determinare il contenuto di testi legislativi".

172 E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 21, che, in relazione all'attività svolta dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, richiama in particolare quanto avvenuto nel 2010: "l'attività di mediazione del Dipartimento ha condotto alla decisione di non impugnare leggi regionali da parte del Consiglio dei ministri" in "ben quarantasei casi". L'A. si sofferma in modo specifico sulle tipologie di intervento del Dipartimento, che può operare "un necessario 'filtro' rispetto ad obiezioni di legittimità costituzionale provenienti dalle amministrazioni statali di settore che si presentino infondate, senza necessità di ulteriori indagini", o che può svolgere una vera istruttoria, coinvolgendo la Regione interessata o anche le amministrazioni statali di settore (ivi, 20).

173 *Ibidem*, 22. Tale operazione (quella di una cd. "interpretazione conforme a contrattazione"), però, sconterebbe l'inevitabile "assenza di pubblicità e trasparenza di tutto questo procedimento, il quale si esaurisce in intese tra Dipartimento ed amministrazione regionale" (ivi, 23).

174 Secondo E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 25, da tale opacità conseguirebbe "la mancanza, in generale, di rilievo e di impegnatività dei comportamenti assunti, non riuscendo la fase delle trattative a raggiungere i suoi veri obiettivi di deflazione del contenzioso costituzionale".

175 G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 309, sottolineano come l'"interesse ad una pronuncia sul merito non può escludersi *a priori*" per la parte resistente costituita.

V. ONIDA, "I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali", cit., 996, rilevava – vigente il sistema del rinvio governativo e in relazione al caso in cui le Regioni revocassero le proprie delibere legislative non ancora efficaci in quanto impugnate oppure approvassero nuove leggi in materia – che la "mancata costituzione in giudizio della Regione può […] essere un indizio (ancorché di per sé non decisivo) […] del venir meno dell'interesse della Regione a ottenere una pronuncia sulla legge, che pure, è da notare, è stata approvata in seconda deliberazione con la prescritta maggioranza assoluta".

176 Confermano questa circostanza anche F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 253, sottolineando che la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è sempre costituita.

nella maggior parte dei casi e altre ancora che non si costituiscono per manifestare un deciso intento politico[177].

La mancata costituzione in giudizio mostra, sostanzialmente, una rinuncia alla difesa delle proprie prerogative costituzionali ponendo in rilievo, ancora una volta, il grado di *disponibilità* non tanto del giudizio costituzionale (che ben potrebbe proseguire in mancanza di rinuncia al ricorso), quanto delle attribuzioni costituzionali dell'ente nei cui confronti viene presentato il ricorso.

Le motivazioni che spingono alla mancata costituzione possono ritrovarsi innanzitutto nella scelta di procedere con l'abrogazione (o modificazione) delle disposizioni censurate, al fine di ottenere la rinuncia al ricorso da parte dello Stato[178] (con conseguente estinzione del giudizio) oppure la dichiarazione di cessazione della materia del contendere se le modifiche (o ovviamente l'abrogazione) delle disposizioni censurate sono ritenute satisfattive e queste non hanno avuto *medio tempore* applicazione.

In altri casi le Regioni non si costituiscono perché ritengono "– evidentemente – che le possibilità di successo siano assai ridotte o del tutto inesistenti", se si ha riguardo agli esiti del giudizio costituzionale per la maggior parte nel senso dell'accoglimento dei ricorsi[179], oppure per ragioni economiche.

Peraltro, laddove alla mancata costituzione in giudizio – che già esprime in modo alquanto problematico una sostanziale rinuncia alla difesa delle proprie competenze e un rafforzamento del carattere (impropriamente) *disponibile* delle stesse perché oggetto di una sorta di "contrattazione" successiva al ricorso, ma precedente alla scelta di costituirsi in giudizio – faccia effettivo seguito una rinuncia al ricorso, si ripropongono le medesime conseguenze (al pari delle rinunce al ricorso tardive) sui lavori preparatori e istruttori della Corte costituzionale e, in generale, sull'effettività del controllo di costituzionalità[180]. La Corte, infatti, anche in questo caso, "si limita a restare alla finestra […], attendendo gli esiti del confronto politico e limitandosi a registrare le conclusioni cui lo stesso giunge"[181].

La Corte ha rilevato che risulta, "in ogni caso, abbastanza evidente qualche disfunzione del sistema: da un lato, infatti, l'impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito, entro i previsti sessanta giorni (art. 127 Cost.), o in vista di una più ponderata valutazione dell'effettiva portata della lesione lamentata, oppure […] come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte; dall'altro lato, l'insieme delle operazioni svolte dalla Corte a seguito dell'atto di promovimento finisce per risolversi, nel complesso, in un dispendio di risorse, non ininfluente, com'è ovvio, sulla stessa organizzazione dei lavori (la Corte è, infatti, tenuta a fissare, comunque, un'udienza di discussione del ricorso)"[182].

---

177 *Ibidem*, 174.

178 In questo caso, infatti, si registra una "prassi largamente diffusa, ed anzi quasi generalizzata", ossia quella di approvare da parte delle Regioni una legge che abroga le disposizioni censurate con il ricorso statale, come sottolineano F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 175.

179 Richiamano alcuni casi di "non fondatezza 'piena'" dei ricorsi statali (quelli decisi con le sentenze n. 60 del 2015, n. 185 e n. 288 del 2016) F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 175 s.

180 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 175, sottolineano non solo l'"inutilità di buona parte del lavoro che la Corte è comunque tenuta a compiere", ma anche l'"aggravio per il procedimento legislativo regionale".

181 *Ibidem*, 177.

182 "Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015", cit., 11.

M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 265, complessivamente considera come sul giudizio della Corte si scarichino "le vicende politiche e la conflittualità fra Stato e Regioni", come mostra il "numero molto alto di rinunce e di pronunce di cessazione della materia del contendere, in relazione alle quali la Corte dovrebbe predisporre strumenti procedurali adeguati a prevenire, per quanto possibile, inutili fasi del processo, laboriose e destinate a risolversi nel nulla".

3.4. La scelta *politica* dei parametri costituzionali …

Un profilo cui si è già fatto cenno e che conferma la perdurante *asimmetria* fra Stato e Regioni nel giudizio costituzionale in via principale attiene senz'altro ai vizi prospettabili nei rispettivi ricorsi[183].

Se è pur vero che, come è noto, allo Stato è riconosciuto il massimo grado di *disponibilità* nella scelta dei parametri costituzionali da evocare, mentre alle Regioni è consentito fuoriuscire dal perimetro delle censure competenziali solo laddove ne dimostrino la ridondanza, non si può non rilevare che a fronte di quella che è stata registrata come una vera e propria "*escalation* del contenzioso in via principale", conducendo a ritenere che la Corte si sia trasformata "da 'giudice dei diritti in giudice dei conflitti'", "i diritti […] non sono destinati a restare fuori dall'orbita del processo in via d'azione"[184].

Non pare, inoltre, di secondario rilievo il fatto che il giudizio in via principale possa consentire un più immediato sindacato costituzionale, se si considerano i limiti temporali posti alla presentazione dei ricorsi, rispetto all'instaurazione di giudizi per via incidentale. Si pensi al riguardo alle decisioni rese prima in giudizi in via principale e solo successivamente in via incidentale nella materia di pianificazione urbanistica e di libertà religiosa[185] o relative ai principi del consenso informato[186].

L'analisi di alcuni casi consente di interrogarsi non solo sul tema centrale della possibile, opportuna o auspicabile definizione cristallizzata di ridondanza in relazione in particolare ai ricorsi regionali e della sua applicazione anche nei confronti dei ricorsi statali (ridimensionandone, dunque, il ventaglio di censure), ma anche sulle conseguenze che in generale lo stesso orientamento della Corte sul punto ha determinato e determina in materia di tutela dei diritti fondamentali, anche quando a ricorrere sia lo Stato[187].

Con specifico riferimento ai ricorsi statali, inoltre, emergono ulteriori specifici profili problematici, che si ripercuotono sulla stessa tecnica decisoria e sul relativo percorso motivazionale delle pronunce della Corte costituzionale, che attengono al trattamento differenziato riservato alle Regioni non tanto nella scelta di impugnare o meno analoghe o identiche disposizioni di legge (come si è già visto), quanto in quella di individuare in modo omogeneo i parametri costituzionali.

Le osservazioni che in questa prospettiva si intendono condurre non possono prescindere da una riflessione di più ampio respiro che concerne, come si anticipava nelle osservazioni introduttive, quella che si potrebbe definire "sinergia" fra i differenti tipi di giudizio costituzionale (in particolare quello in via principale e quello in via incidentale) che, ferme restando le specificità che sono loro proprie, rendono il complessivo sistema di giustizia costituzionale idoneo a garantire la tutela dell'ordinamento e il rispetto delle disposizioni costituzionali[188].

---

183 Si veda al riguardo innanzitutto M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 280, laddove sottolinea come pur "dando per scontata l'indubbia limitazione della legittimazione regionale" occorre tener conto dell'"assunto – assolutamente incontestato – che il giudizio in via principale debba poter costituire, per le Regioni, un rimedio effettivo per difendere pienamente le loro attribuzioni costituzionali".

184 C. SALAZAR, "*Politicità* e *asimmetria*", cit., 77 s., che giunge a ritenere che "il fatto che la tutela dei diritti divenga terreno di 'scontro' tra Stato e Regioni fa sì che, nel risolvere le controversie *ex* art. 127 Cost., la Corte si trovi a formulare affermazioni di grande rilievo, la cui ricaduta va ben oltre il caso deciso".

185 CORTE COST., sentenze nn. 63 del 2016 e 67 del 2017; sentenza n. 254 del 2019.

186 CORTE COST., sentenze nn. 438 del 2008 e 253 del 2009; ordinanza n. 207 del 2018 e sentenza n. 242 del 2019.

187 A questo proposito D. TEGA, "Giudizi su conflitti che riguardano diritti", cit., 133, giunge ad affermare come "attraverso i giudizi in via principale […] si provochino rotonde statuizioni della Corte costituzionale su temi quali i diritti fondamentali dei cittadini, l'autonomia della scienza o la tutela precauzionale dell'ambiente", soffermandosi sullo "spazio per le valutazioni se questa torsione del giudizio in via principale sia accettabile o ne snaturi l'essenza".

188 Al riguardo si vedano M. D'AMICO, "Le zone d'ombra", cit., 226, D. TEGA, "Giudizi su conflitti che riguardano diritti", cit., 147, e E. ROSSI, "Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la 'ridondanza'", in *Giurcost.org*, 2013, 2, che rispetto all'"orientamento di favore nei confronti delle disposizioni costituzionali relative al sistema delle fonti" che conduce la Corte costituzionale ad ammettere censure relative a parametri non competenziali suggerisce che vi siano "ragioni 'pratiche'", anche alla luce della "difficoltà di operare un sindacato altrettanto tempestivo e quindi utile su tali profili nel corso di un giudizio in via incidentale: considerazione che, se rispondente al pensiero della Corte, tuttavia costringe la

Fin da ora merita sottolineare, in particolare, la significativa trasformazione o valorizzazione delle questioni di costituzionalità sollevate in sede di parificazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, legittimata ormai a evocare anche parametri ulteriori rispetto a quelli strettamente connessi ai vincoli di bilancio[189], che ha indotto a qualificare il relativo giudizio quale "terzo tipo", poiché "si introduce per via giurisprudenziale un sindacato di legittimità costituzionale che – pur ascritto formalmente al tipo incidentale – non ne ha le caratteristiche sostanziali, presentando invece numerosi tratti che lo avvicinano al giudizio principale, dal quale pure alcune peculiarità lo rendono distante"[190].

Nella prospettiva di dare attuazione a "una più ampia e necessitata strategia di aggressione delle zone franche di giustizia costituzionale, volta a rispondere all'imperativo categorico di assicurare piena effettività al principio di legittimità costituzionale"[191], infatti, si è declinata la nozione di rilevanza come "ridondanza dei vizi di altri parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio"[192], come quelli relativi al riparto di competenza.

Questa trasformazione del controllo contabile e la valorizzazione di ulteriori parametri estranei ai vincoli di bilancio consentono di intravedere, forse, "interessanti scenari per la tutela dei diritti costituzionali e per la definizione dei costi delle decisioni del Giudice costituzionale"[193], ancora una volta, quindi, inducendo a riflettere sul complessivo sistema di giustizia costituzionale e sulle possibili (e, probabilmente, imprescindibili) sinergie fra i diversi tipi di giudizio.

3.4.1. … da parte dello Stato.

---

stessa a qualche forzatura sul punto dell'ammissibilità di ricorsi regionali su parametri diversi da quelli attributivi di competenza".

189 Si pensi a CORTE COST., sentenze nn. 196 del 2018 e 18, 105, 138 e 146 del 2019.

190 G. FALCON, "Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale", cit., 605. R. BIN, "Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018", in *Le Regioni*, 2019, I, 16, qualifica questo giudizio come "una sottospecie tutta speciale di giudizio incidentale, in cui il giudice *a quo* non ha parti processuali che lo sollecitino, ma la «autonomia» e la pregiudizialità del giudizio incidentale è dimostrata dal fatto che la sua decisione condiziona il compimento del giudizio di parificazione, che nel frattempo resta infatti sospeso; né ha valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza della *quaestio*, visto che entrambe sono provate dall'evidenza contabile".

191 E. CAVASINO, "Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale", in *Le Regioni*, 2019, I, 45, che si sofferma sulle caratteristiche della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale, ponendo il rilievo il "rischio" di una "apertura della via d'accesso incidentale al Giudice contabile in sede di controllo", che possa "pregiudicare la posizione di ausiliarietà della Corte dei conti che ci consegna l'art. 100 Cost." (ivi, 46).

Espressamente nella sentenza n. 196 del 2018 la Corte costituzionale ha affermato "L'esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità […] quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale […] tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni". R. BIN, "Zone d'ombra", cit., 15, sottolinea che la sentenza n. 196 ha "il merito di porre rimedio all'ennesima «zona d'ombra» del controllo di legittimità costituzionale", inaugurando "una nuova via d'impugnazione delle leggi regionali (solo di esse, naturalmente, perché non è pensabile che il meccanismo parallelo la Corte dei conti possa attivarlo per impugnare, in sede di verifica del bilancio dello Stato, le leggi statali «fuori competenza»)".

192 E. CAVASINO, "Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi", cit., 57. Si veda anche C. MASCIOTTA, "La 'ridondanza' nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione", in *Federalismi*, 2020, XVI, 209, che sottolinea che "L'istituto della ridondanza suscita un rinnovato interesse anche perché è stato di recente utilizzato dalla Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale, con particolare riguardo alla posizione della Corte dei Conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto annuale". Secondo l'A. "siamo dinanzi ad una ridondanza 'invertita', poiché è la violazione del parametro competenziale a veicolare la lesione del parametro extra-competenziale, e (ad una ridondanza) *in re ipsa*, dato che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse»" (ivi, 210).

193 E. CAVASINO, "Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi", cit., 69, secondo cui, "grazie alla dialettica […] fra Giudice contabile e Giudice costituzionale nel giudizio in via incidentale, il controllo di costituzionalità potrebbe finalmente divenire un momento [di] valutazione della congruità delle «spese» e dei «costi» dei diritti rispetto alla loro effettiva garanzia, e potrebbe parimenti, vedere assicurata maggiore trasparenza sul piano delle conseguenze economico-finanziarie delle decisioni rese dalla stessa Corte costituzionale sotto questo profilo".

Si vedano, inoltre, le riflessioni sul rapporto fra le decisioni della Corte costituzionale a contenuto finanziario e la tutela dei diritti sociali di G. RIVOSECCHI, "Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali", cit., 11 ss. e 16 s.

L'analisi delle decisioni rese nel giudizio in via principale promosso dallo Stato consente di ragionare, come si è anticipato, su due ordini di profili che dispiegano i propri effetti sia sulla complessiva coerenza normativa dell'ordinamento sia sulla tecnica motivazionale delle pronunce della Corte: l'uno, più generale, attiene senz'altro all'esteso margine di scelta dei parametri costituzionali evocabili da parte dello Stato; l'altro, più specifico, concerne la scelta in ordine ai parametri costituzionali evocati rispetto ad analoghe se non identiche disposizioni di legge di diverse Regioni, che in taluni casi sembra trasformarsi in una vera e propria selezione arbitraria o non sostenuta da una piena consapevolezza dei precedenti ricorsi (e, se già intervenute, delle decisioni della Corte costituzionale).

Rispetto al primo profilo, è indubbio che la possibilità riconosciuta allo Stato di censurare disposizioni regionali con riferimento a qualsiasi parametro costituzionale connoti nel senso della perdurante *asimmetria* le posizioni delle parti processuali nel giudizio.

Ciò conduce inevitabilmente a pronunce che possono riguardare direttamente la tutela dei diritti fondamentali e non solo il riparto di competenze legislative (che, pure, sono suscettibili di incidere sulla prima). In questa prospettiva si può cogliere la citata sinergia fra giudizi in via principale e in via incidentale, nonostante le differenze che ne caratterizzano le procedure e che continuano a far emergere le "numerose […] «strettoie» derivanti dalla natura incidentale del giudizio, che non consentono a tutti i vizi di legittimità costituzionale di essere denunciati, e che, comunque, non impediscono a una legge incostituzionale di essere applicata, potendo i suoi vizi essere rimossi anche molto tempo dopo la sua entrata in vigore e magari anche dopo che essa sia uscita indenne da un giudizio di legittimità costituzionale fondato solo su vizi di competenza"[194].

Molto significative, al riguardo, sono alcune decisioni le cui motivazioni, che riguardano anche la ripartizione di competenza legislativa, non mancano di dare rilievo a considerazioni che direttamente contribuiscono a definire la portata dei diritti fondamentali che, a quelle materie, sono sottesi.

Si pensi, per esempio, alla sentenza n. 262 del 2016, avente a oggetto le disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 (*Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti*), censurate per violazione non solo dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo, Cost., ma anche dell'art. 3 Cost.[195]. Nell'istituire un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e delle disposizioni di volontà in merito alla donazione dopo la morte di organi e tessuti per i cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione medesima, secondo lo Stato si sarebbe determinata l'invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e di ordinamento penale e la violazione dei principi fondamentali della materia concorrente della tutela della salute. L'art. 3 Cost. sarebbe stato leso a fronte dell'introduzione di una disciplina differenziata sul territorio nazionale in relazione ai diritti fondamentali sottesi.

Secondo la Corte, che accoglie le questioni sollevate sia rispetto all'art. 3 Cost. sia in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., la disciplina censurata appresta una disciplina organica delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e incide "su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona": al riguardo si impongono "uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», disposta dalla Costituzione"[196].

---

194 M. D'AMICO, "Le zone d'ombra", cit., 226, che in modo significativo sottolinea come "tollerare che un ordinamento non ponga rimedio alle incostituzionalità delle leggi, affidandosi alla sola via incidentale, la cui natura potrebbe rendere difficile o ritardare il sindacato, è contrario senz'altro al principio che impone un controllo di costituzionalità sulle leggi di Stato e Regioni, al fine di espellere dall'ordinamento le norme incostituzionali" (ivi, 226 s.).

195 A commento della decisione si vedano le considerazioni anche di L. BUSATTA, "Le dichiarazioni anticipate di trattamento, tra ordinamento civile e «ragioni imperative di eguaglianza»", in *Le Regioni*, 2017, III, 563 ss.

196 CORTE COST., sentenza n. 262 del 2016.

Pare evidente la stretta connessione, cui si accennava, fra le argomentazioni che sorreggono le motivazioni della decisione relative al riparto di competenze (di cui alcuni profili di censura peraltro vengono assorbiti) e quelle relative ai diritti fondamentali che in quelle materie vengono in rilievo[197].

Analoga connessione emerge anche laddove la Corte ha avuto diverse occasioni per soffermarsi sulla definizione di libertà religiosa e di culto in occasione di alcuni ricorsi relativi alla materia della pianificazione urbanistica. Lo Stato (mostrando peraltro in questo caso di esercitare la propria facoltà di impugnazione in modo coerente e sistematico) ha censurato la legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (*Legge per il governo del territorio*), per come modificata dalla legge n. 2 del 2015 (*Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*)[198] e quella della Regione Veneto n. 12 del 2016 (*Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante "Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio" e successive modificazioni*), che intervenendo sui principi relativi alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi avrebbero violato l'uguaglianza di tutela della libertà religiosa di tutte le confessioni, oltre che il riparto di competenze legislative.

La Corte con le sentenze nn. 63 del 2016 e 67 del 2017 dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni censurate, sia per i profili più strettamente competenziali, sia per quelli relativi alla tutela dei diritti fondamentali, in particolare, la libertà religiosa e di culto, e al principio di non discriminazione, ponendoli in stretta relazione.

Nel primo caso si sottolinea che "la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni, richiede di tenere conto, oltre che dell'oggetto, anche della ratio della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite". In particolare, non è "consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio". La Regione, pertanto, è fuoriuscita dall'ambito delle proprie competenze ("entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza"), laddove per la stessa applicabilità della disciplina urbanistica ha imposto "requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost."[199].

La Corte, inoltre, riconoscendo la competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, pone in rilievo la centralità delle ricadute che, proprio sui diritti fondamentali, sono suscettibili di determinarsi a fronte della violazione del riparto di competenze, pur riconoscendo che ciascun diritto fondamentale è soggetto al "bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco", dovendosi tenere conto in relazione alla libertà di culto degli interessi costituzionali della sicurezza, dell'ordine pubblico e della pacifica convivenza[200].

---

[197] Rispetto a questa decisione anche D. TEGA, "Giudizi su conflitti che riguardano diritti", cit., 134, pone in rilievo che "evidentemente al cuore c'è un problema di eguaglianza nel godimento di diritti fondamentali della persona" e, quindi, che "le questioni sostanziali possono accostarsi, sovrapporsi e intrecciarsi con quelle di competenze".

[198] La disciplina della Regione Lombardia è stata poi successivamente oggetto di questioni di legittimità costituzionale introdotte in via incidentale e risolte con la sentenza n. 254 del 2019.

[199] CORTE COST., sentenza n. 63 del 2016.

[200] *Ibidem*.

Nel secondo caso, in modo analogo, emerge questa profonda connessione laddove, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva la possibilità di richiedere nella convenzione urbanistica fra il richiedente e il comune interessato l'impegno a utilizzare la lingua italiana per le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non fossero strettamente connesse alle pratiche rituali di culto.

Dopo aver individuato la materia entro cui la disposizione censurata rientra, ossia il governo del territorio di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), "avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto", ritiene la previsione "palesemente irragionevole in quanto incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale […], sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare", trovando giustificazione l'intervento regionale in materia di edilizia di culto "nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi": l'obbligo della lingua italiana risulta "del tutto eccentrico rispetto a tali interessi", determinando "ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali"[201].

Sempre in occasione di giudizi in via principale, ulteriori sostanziali considerazioni sono state sviluppate dalla Corte in ordine all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela del diritto alla salute con specifico riferimento al consenso informato e all'evoluzione tecnico-scientifica, unitamente alla responsabilità e all'autonomia del medico.

La Corte – accogliendo le questioni sollevate sulla legge della Regione Piemonte n. 21 del 2007 (*Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti*) in relazione non solo all'art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo, Cost. (con riguardo, dunque, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute e al principio fondamentale del consenso informato nella materia della tutela della salute), ma anche agli artt. 2 e 32 Cost. – si è soffermata diffusamente sulla definizione del consenso informato da intendersi "quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico", che si configura quale "vero e proprio diritto della persona e trova fondamento" negli artt. 2, 13 e 32 Cost. Proprio simile fondamento costituzionale rende il consenso informato funzionale a garantire sia il diritto all'autodeterminazione sia il diritto alla salute: da ciò deriva che esso deve considerarsi "un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale"[202].

Questioni sollevate sulla legge della Regione Marche n. 26 del 2001 (*Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicochirurgia*), in relazione agli artt. 2, 32 e 33, primo comma, oltre che all'art. 117, commi secondo, lett. l) e m) (ordinamento civile e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), e terzo (principi fondamentali nella materia della tutela della salute), Cost., nella parte in cui prevedeva la

[201] CORTE COST., sentenza n. 67 del 2017.

[202] CORTE COST., sentenza n. 438 del 2008. In senso analogo la Corte si è espressa anche successivamente, con la sentenza n. 253 del 2009, in relazione a simili questioni sollevate sulla legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2008 (*Disposizioni in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti*), in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost. Sul fondamento costituzionale del consenso informato si vedano R. BALDUZZI – D. PARIS, "Corte costituzionale e consenso informato tra diritti fondamentali e ripartizione delle competenze legislative", in *Giur. cost.*, 2008, VI; 4953 ss., C. CASONATO, "Il principio della volontarietà dei trattamenti sanitari fra livello statale e livello regionale", in *Le Regioni*, 2009, III-IV, 627 ss., e B. VIMERCATI, *Consenso informato e incapacità. Gli strumenti di attuazione del diritto costituzionale all'autodeterminazione terapeutica*, Giuffrè, Milano, 2014, 63 ss., oltre che, in generale, M. CARTABIA, "La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana", in *Quad. cost.*, 2012, II, 455 ss.

sospensione sul proprio territorio dell'applicazione della terapia elettroconvulsivante TEC e della pratica della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi, fino a quando il Ministero della Salute non fosse intervenuto per definirne le modalità, consentono ancora una volta alla Corte di diffondersi su profili essenziali del diritto alla salute. In particolare, si riconosce che la pratica terapeutica si pone "all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica", di cui all'art. 32 Cost., alla cui tutela assumono rilievo anche le "regole di deontologia professionale, attribuiti agli organi della professione". In questa prospettiva, non può il legislatore stabilire in via diretta e specifica quali siano le pratiche terapeutiche ammesse e quali ne siano i limiti e le modalità applicative. E, infatti, "la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione", e, pertanto, "la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione"[203]. L'intervento legislativo può, al contrario, legittimamente fondarsi non su valutazioni di pura discrezionalità politica, ma sullo stato di conoscenze scientifiche, oltre che di evidenze sperimentali, acquisite attraverso enti nazionali o sovranazionali.

Queste conclusioni trovano ulteriore conferma in successive decisioni, come la sentenza n. 338 del 2003 e, da ultimo, la sentenza n. 5 del 2018, ma anche, in occasione di un giudizio in via incidentale, nella sentenza n. 151 del 2009, in materia di fecondazione medicalmente assistita. Proprio tale circostanza rende maggiormente evidente il rilievo che, nei giudizi in via principale, possono assumere censure che, pur non solo riconducibili al riparto di competenze legislative, sono a esse profondamente correlate e in grado di offrire occasione per definire la portata di principi che sostanziano la tutela e la garanzia dei diritti fondamentali.

La scelta dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente statale risulta oltremodo significativa anche se si tiene conto della tecnica decisoria della Corte costituzionale: essa, come si è visto, può non limitarsi ad accogliere le questioni sollevate con esclusivo riferimento ai parametri strettamente competenziali e decidere di non adottare la tecnica dell'assorbimento, al fine di soffermarsi diffusamente sulle motivazioni che la conducono a prendere in considerazione ulteriori parametri.

Un esempio significativo al proposito è offerto dalla sentenza n. 107 del 2018, con cui la Corte costituzionale ha accolto le questioni sollevate sulla legge della Regione Veneto n. 6 del 2017 (*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»*), laddove prevedeva titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido secondo l'ordine di priorità dei bambini portatori di disabilità e dei figli di genitori residenti nella Regione anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o con attività lavorativa ininterrotta da almeno quindici anni, in relazione agli artt. 3, 16, 31, secondo comma, 120, primo comma, e 117, primo comma, Cost.

La Corte, infatti, nel percorso motivazionale sceglie di non ricorrere alla tecnica dell'assorbimento e di motivare per ciascun parametro costituzionale le ragioni dell'illegittimità costituzionale. La Corte, in altre parole, non sembra accontentarsi di dichiarare l'illegittimità costituzionale con riferimento a un solo parametro, con assorbimento degli ulteriori profili di censura, ma si preoccupa di dedicare a ciascuno di essi una specifica motivazione che consente di definire la portata del riconoscimento dell'accesso agli asili nido, a partire dall'individuazione della loro funzione (che non si riduce solamente a quella educativa, ma si estende a quella socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non possono

[203] CORTE COST., sentenza n. 282 del 2002.

ricorrere a istituti privati e anche del diritto al lavoro delle donne) che rende il requisito richiesto come titolo di precedenza del tutto irragionevole[204].

La scelta di diversi parametri costituzionali da parte dello Stato ricorrente, dunque, consente alla Corte di motivare in modo diffuso e completo le ragioni dell'accoglimento, dedicando a ciascun parametro una specifica e autonoma motivazione, probabilmente anche considerando la delicatezza delle problematiche sottese. Al riguardo, si è osservato come forse "dalla pronuncia traspaia una certa irritazione che la Corte non si sforza troppo di nascondere"[205].

Peraltro, la Corte in questa decisione giunge a richiamare un ulteriore parametro non evocato nel ricorso, ossia l'art. 37, primo comma, Cost. Nella ricostruzione dell'articolata funzione degli asili nido, infatti, assume un peculiare rilievo la posizione della donna e la necessità di conciliare il suo diritto al lavoro con il ruolo famigliare che proprio la stessa disposizione costituzionale le riconosce, specificando che "Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare".

In ordine al secondo profilo di interesse, ossia la modalità di scelta (discrezionale e più o meno consapevole) dei parametri costituzionali evocati rispetto a disposizioni analoghe o identiche di leggi di Regioni diverse occorre richiamare l'insieme delle citate decisioni sulla regolamentazione del gratuito patrocinio a favore di determinate categorie di vittime di reato contro il patrimonio o la persona, accusati di eccesso colposo nella legittima difesa o di omicidio colposo o assolti per l'esimente della legittima difesa.

Con la sentenza n. 81 del 2017 la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla legge della Regione Veneto n. 7 del 2016, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., "facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare"[206]. Dopo aver richiamato alcuni precedenti da cui si trae la riconduzione della disciplina del gratuito patrocinio entro la materia della regolamentazione del processo e del diritto di difesa, la Corte rileva l'incisione della relativa materia di competenza esclusiva dello Stato, con assorbimento delle altre censure relative alle lett. g) e h), e di quella relativa all'art. 3 Cost., sottolineando come rispetto a quest'ultima le prime abbiano carattere pregiudiziale.

Con la sentenza n. 172 del 2017, relativa alle censure sollevate sulla legge della Regione Liguria n. 11 del 2016, in riferimento ancora una volta alla lett. l) dell'art. 117, secondo comma, Cost., con specifico riguardo all'ordinamento penale, ma anche in relazione alla lett. h), la Corte costituzionale opera una diversa scelta processuale, accogliendo la questione in relazione alla lett. h), ossia rispetto alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Richiamando espressamente il proprio precedente, che aveva accolto analoga questione in relazione alla lett. l), la Corte chiarisce che in quella occasione non si era pronunciata in merito alla violazione delle competenze esclusive statali relative all'ordine pubblico e alla sicurezza oltre che all'ordinamento penale, con ciò chiarendo che l'assorbimento operato con la sentenza n. 81 ha lasciato del tutto impregiudicata un'eventuale diversa valutazione della materia entro cui ricondurre analoga previsione. E, infatti, in questa occasione il ricorrente non evoca la lett. l) con riguardo all'ordinamento

---

[204] CORTE COST., sentenza n. 107 del 2018. Si vedano le osservazioni di M. BELLETTI, "La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento", in *Forum cost.*, 30 gennaio 2019, 6, che sottolinea come la Corte non pervenga a "una valutazione astratta in ordine alla limitazione introdotta dal legislatore regionale", ma operi "un vaglio in concreto in ordine ai valori perseguiti, a quelli in concreto violati e alle modalità di articolazione della limitazione; viene operata una verifica di proporzionalità e di ragionevolezza calata nel caso di specie".

[205] Così D. TEGA, "Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali", in *Dir. reg. Riv. dir. aut. terr.*, 2018, II, 13, che ritiene che la Corte costituzionale riconosce la violazione di tutti i parametri evocati "con un argomentare articolato e, al contempo, molto stringente".

[206] CORTE COST., sentenza n. 81 del 2017.

processuale: con ciò, dunque, non si pone alcuna contraddizione fra le sentenze nn. 81 e 172. La Corte, anzi, sottolinea che la "qualificazione materiale operata nella sentenza ricordata, da ribadirsi in questa sede, non impedisce di verificare se la disciplina regionale impugnata invada altresì le competenze statali nelle materie «ordinamento penale» e «ordine pubblico e sicurezza»"[207]. Poiché nel caso di specie la disposizione non interferisce con la materia dell'ordinamento penale (specificamente evocata dallo Stato, attraverso la lett. l) dell'art. 117, secondo comma, Cost.), essa ricade in quella dell'ordine pubblico e della sicurezza, poiché regola il patrocinio nel processo penale e, dunque, è funzionale alle scelte in tema di sicurezza.

L'evocazione di parametri parzialmente diversi da parte del medesimo ente ricorrente in relazione a disposizioni analoghe di Regioni diverse, dunque, "costringe" la Corte ad articolare diversamente la propria motivazione e a utilizzare differentemente la tecnica decisoria in relazione all'assorbimento di alcune censure e dei relativi parametri, che tornano a emersione laddove quelli che hanno condotto al precedente accoglimento non siano più stati evocati.

Di tale percorso argomentativo si trae conferma nella successiva sentenza n. 285 del 2019, relativa all'analoga legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018, per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lett. h) e l), Cost., rispetto alle materie della giurisdizione e delle norme processuali oltre che dell'ordine pubblico e della sicurezza. Dando continuità al proprio più recente orientamento, la Corte accoglie la questione con riguardo alla lett. l), assorbendo invece la censura relativa alla lett. h), sottolineando che con la sentenza n. 172 che pure ha accolto analoga questione in relazione a quest'ultima "ha confermato incidentalmente come simili norme regionali siano comunque lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali, ribadendone l'incompatibilità con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost."[208].

Al contrario, l'art. 21 della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2015 di analogo tenore non è stato impugnato, né in via diretta dallo Stato, né risultano pendenti questioni di legittimità costituzionale introdotte in via incidentale[209].

In materia di gratuito patrocinio per le spese legali dei cittadini residenti in alcune Regioni, dunque, la Corte ha mostrato di modulare la propria tecnica decisoria dell'accoglimento e dell'assorbimento di alcuni parametri costituzionali, adattandosi di volta in volta alla specifica modalità di scelta dei parametri costituzionali con cui i ricorsi statali hanno censurato pur analoghe disposizioni di diverse Regioni.

3.4.2. … da parte delle Regioni.

Uno dei profili che rendono tuttora *asimmetrica* la posizione processuale di Stato e Regioni nel giudizio in via principale è costituito dalla più ristretta possibilità di evocare i parametri costituzionali riservata alle seconde. Oltre ai parametri riconducibili al riparto di competenze legislative, le Regioni possono spingersi oltre tale limite solo laddove dimostrino la ridondanza della violazione di altri parametri costituzionali sulle proprie competenze. Accanto ai parametri relativi ai diritti fondamentali,

---

207 CORTE COST., sentenza n. 172 del 2017.

208 CORTE COST., sentenza n. 285 del 2019.

209 G. FAMIGLIETTI, "Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del «magnetismo securitario» (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)", in *Le Regioni*, 2020, I, 397, sottolinea che è "singolare tuttavia notare come il provvedimento «capostipite» della *escalation* regionale su questo aspetto della legittima difesa – la l.r. Lombardia 17/2015 […] – non sia stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio". D. MONEGO, "Legislazione regionale e gratuito patrocinio", cit., 594, che sottolinea che altre normative sono "sfuggite – consapevolmente o meno è quel che si dovrà valutare – al controllo in via principale".

come è noto, è stata riconosciuta anche la possibilità di evocare gli artt. 76 e 77 Cost., oltre che gli artt. 3 e 97 Cost.[210].

Proprio in relazione ai parametri non competenziali e che riguardano più direttamente la tutela dei diritti fondamentali si è soffermata e si sofferma tuttora la dottrina, alla ricerca di un vero e proprio "statuto" della ridondanza[211]. Considerando l'orientamento della Corte costituzionale, infatti, non è possibile individuare una definizione cristallizzata e i requisiti specifici in presenza dei quali ritenerla sussistente, potendosi giungere a qualificarla "come una specie di «oggetto misterioso», non essendo del tutto chiaro come una legge non contrastante con le norme del Titolo V (ma con altre norme costituzionali) possa produrre una lesione della sfera di competenza regionale"[212].

La mancanza di una cristallizzazione che determini con certezza quando la Regione nel proprio ricorso dimostri la sussistenza della ridondanza conduce inevitabilmente al riconoscimento da parte della Corte di un certo margine di valutazione ancorata alle singole questioni sollevate. Al riguardo, si è giunti a prospettare addirittura un "interesse sostanziale ad esaminare e magari censurare comportamenti gravemente scorretti da parte del legislatore, interesse giustamente ritenuto […] prevalente sul profilo processuale" dalla Corte. In tale prospettiva, allora, essa giungerebbe a "modulare l'intensità della propria valutazione sul punto dell'ammissibilità del ricorso regionale, allargando le maglie o restringendole a seconda di come intende procedere sul merito delle censure"[213].

---

210 Al riguardo si vedano ancora F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 203 s., oltre che E. LAMARQUE, "I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale", in *Giurcost.org*, 2012, 3, secondo cui dalla sentenza n. 22 del 2012 che accoglie anche la censura relativa all'art. 77 Cost. emerge "un'impressione generale molto nitida: dell'esistenza di una precisa volontà della Corte costituzionale di affrontare e risolvere all'interno del giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dalle Regioni tutte le questioni di costituzionalità che riguardano il rispetto delle norme costituzionali in materia di *fonti del diritto*", e E. ROSSI, "Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la 'ridondanza'", cit., 1, che sottolinea, sempre in riferimento alla sentenza n. 22 del 2012, che nel giudizio in via principale "è più facile esaminare le violazioni del sistema delle fonti" e che si pongono "alcuni problemi in relazione al profilo dell'interesse a ricorrere da parte regionale".
Ancora, si rinvia a E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento… Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale", in *Giurcost.org*, 24 marzo 2020, 3 s., che elenca precisamente tutti i parametri non competenziali evocati nei ricorsi regionali e le relative decisioni della Corte costituzionale (artt. 3, 5, 11, 18, 23, 25, 27, 31, 32, 34, 53, 76, 77, 81, 97 e 120 Cost.), sottolineando "l'importanza assunta dalla teoria della ridondanza nei ricorsi regionali: il che giustifica anche l'interesse che la dottrina vi ha dedicato, specie negli ultimi tempi".

211 A "una sorta di 'statuto dell'ammissibilità' delle censure che lamentino […] la '*lesione indiretta*' delle attribuzioni regionali" si riferisce M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 330.

212 C. PADULA, "Aggiornamenti in tema di ridondanza", cit., 737. Parla di "sfuggente concetto di *ridondanza*" e di regola "oscillante tanto nell'enunciazione linguistica quanto nelle sue applicazioni" E. LAMARQUE, "I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale", cit., 5.
M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 299, pur richiamando le "formule ormai tralatizie", che non sono "sempre pienamente coincidenti o sovrapponibili tra loro", e "qualche contingente difetto di precisione", ritiene che dalla giurisprudenza costituzionale emerga "con sufficiente chiarezza – soprattutto se apprezzate nel loro complesso – che il fenomeno della '*lesione indiretta*' […] è correttamente considerato dalla stessa Corte – quanto meno in astratto – quale sicuro fondamento di legittimazione delle Regioni a promuovere il giudizio di costituzionalità *ex* art. 127 Cost."

213 E. ROSSI, "Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la 'ridondanza'", cit., 10, che peraltro ritiene, per il futuro, che non ci si possa attendere sul punto "chiarimenti decisivi": "anzi è facile prevedere che, per le ragioni appena indicate, l'indeterminatezza del criterio continuerà (saggiamente, almeno dal suo punto di vista) ad essere mantenuta dalla Corte". Ancora, E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 2, sottolinea che la ridondanza "continua a rimanere abbastanza incerta nella sua reale portata applicativa", poiché "continua a non essere del tutto definito il concetto" medesimo e, quindi, "in cosa si sostanzi l'onere di motivazione che incombe sulle Regioni". Particolarmente evocative risultano le riflessioni dell'A. che richiama l'accostamento dell'istituto al vento; con quest'ultimo la ridondanza condividerebbe "alcuni connotati simbolici: quello di *inconsistenza* ('parlare al v.'; 'fatiche gettate al v.'), di *volubilità* ('regolarsi secondo il v. che tira'), ma talvolta anche di *forza rinnovatrice* (un 'v. di libertà') o addirittura *sovvertitrice* (un 'v. di rivolta')".
C. PADULA, "Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale", in *Le Regioni*, 2012, III, 520 s., sottolinea come la Corte costituzionale concepisca "in modo «elastico» sia gli schemi processuali […] sia le norme sul riparto di competenza tra Stato e Regioni. Questo conduce la Corte ad «usare» la legittimazione delle Regioni nel giudizio in via principale come una specie di «fisarmonica», che viene allargata o ristretta a seconda delle esigenze del caso concreto".

La Corte come è noto ricorre a eterogenee formulazioni nel riconoscere o meno la ridondanza[214]: si pensi ai casi in cui essa è ritenuta sussistente a fronte di un'esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali; ai casi in cui è necessario che vi sia una compromissione delle stesse; oppure ai casi in cui si richiede una motivazione sulle violazioni, menomazioni, lesioni o vulnerazioni delle competenze regionali; ai casi in cui al contrario "la Corte si accontenta di molto meno, limitandosi a verificare se le norme impugnate siano potenzialmente *incidenti* sulle attribuzioni regionali, con affermazioni che suonano quasi tautologiche"[215]. Sempre in questa prospettiva, si sono formulate differenti ipotesi ricostruttive, volte a ritenere sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni che le Regioni ricorrenti lamentino "un 'qualche effetto' sulle proprie attribuzioni", senza dover dimostrare la violazione di competenze costituzionali o la sussistenza della competenza regionale in materia; a richiedere che l'incidenza sulla competenza regionale debba essere "compiutamente argomentata e accertata dalla Corte ma ai soli fini del giudizio di ammissibilità, mentre la censura da sottoporre al giudizio di merito […] dovrebbe consistere nella sola violazione del parametro extra-Titolo V"; o ancora a considerare connesse la violazione dei parametri competenziali e quella dei parametri non competenziali, rappresentando quest'ultima "solo un modo in cui può avvenire la lesione di competenza"[216].

A partire da questa considerazione, relativa a una mancata definita e definitiva definizione della ridondanza che consenta di prevedere con certezza la decisione sull'ammissibilità dei ricorsi[217], è

L'A. giunge a configurare "anche una maggiore possibilità di reazione delle minoranze politiche, che, sconfitte (o direttamente scavalcate) in Parlamento, potrebbero più facilmente utilizzare il ricorso in via principale (promosso da una Regione «omogenea») come surrogato del (mancante) ricorso diretto della minoranza" (524). A questo proposito G. FALCON, "Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale", cit., 603, ritiene non "felice […] l'idea di un surrogato regionale di un inesistente – in diritto positivo – diritto di impugnazione delle minoranze parlamentari: la circostanza che gli esecutivi delle Regioni governate dalle forze di opposizione possano essere propensi all'impugnazione per ragioni politiche non toglie che il ricorso debba essere fondato esclusivamente su ragioni costituzionali, e debba essere assistito da una pertinente legittimazione, in armonia con il requisito fissato per l'impugnazione regionale dall'art. 127, secondo comma, Cost.".

In generale, sul possibile accesso delle minoranze parlamentari al giudizio costituzionale si veda G. BRUNELLI, "Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi", in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 148 ss.

214 Al riguardo M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 281 s., osserva come la Corte costituzionale abbia elaborato "una copiosa giurisprudenza, per la verità assai ricca di affermazioni di principio volte a considerare in astratto ammissibili simili doglianze a condizione che esse «*ridondino in lesioni delle sfere di competenza regionale costituzionalmente garantite*» ma, al tempo stesso, non priva di contraddizioni con le suddette affermazioni di principio e talora perfino sbrigativa o apodittica nel sancire l'inammissibilità in concreto delle suddette censure". L'A., inoltre, identifica le ipotesi concrete che possono ricondursi alla cd. "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali: innanzitutto quando una norma statale incide in termini conformativi sulle attribuzioni normative, amministrative o finanziarie delle Regioni e sia "affetta, nel suo contenuto, da un vizio (*sostanziale*) di legittimità costituzionale per violazione di parametri *extracompetenziali*, assumendosene, al tempo stesso, la piena conformità alle norme costituzionali sul riparto delle competenze"; in secondo luogo quando la norma statale incida sempre in termini conformativi sulle attribuzioni normative, amministrative o finanziarie regionali, ma sia affetta "da soli vizi procedimentali di rilievo costituzionale o da difetto dei presupposti costituzionalmente stabiliti per la sua adozione, senza che i profili di incostituzionalità attengano ai suoi contenuti normativi" (ivi, 288 ss.).

215 E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 2, che richiama le citate diverse "espressioni linguistiche" cui fa ricorso la Corte costituzionale in relazione alla ridondanza.

216 C. PADULA, "Aggiornamenti in tema di ridondanza", cit., 754 s.

217 In questo senso si veda ancora M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 302 s., che ritiene che la "notevole varietà delle formule e della terminologia utilizzata dalla Corte non agevola certo la ricostruzione di uno 'statuto' dell'ammissibilità delle censure regionali da '*lesione indiretta*' dotato dei necessari caratteri della precisione e della stabilità", contribuendosi "non poco a determinare lo stato di diffusa incertezza che a tutt'oggi caratterizza il tema dei margini di estensione della legittimazione delle Regioni".

Sottolinea questo medesimo profilo anche C. MASCIOTTA, "La 'ridondanza' nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione", cit., 215, laddove richiama i "problemi in ordine alla certezza del diritto e all'affidamento delle parti in causa: basti pensare che la vulnerazione, la lesione, la compromissione evocano i termini del conflitto di attribuzione da menomazione, mentre la 'potenziale idoneità ad incidere' sulla sfera di attribuzioni regionali sembra prescindere dalla violazione in

possibile individuare, tenendo conto di alcune più recenti decisioni, non tanto una significativa e definitiva linea di evoluzione nella giurisprudenza costituzionale - che complessivamente risulta orientata a "ritenere sufficiente la prospettazione della ridondanza ai fini dell'ammissibilità della questione e, in diversi casi, ha accolto la questione non di competenza associando al parametro costituzionale extra-Titolo V anche la norma costituzionale attributiva della competenza limitata dalla legge statale"[218] - , quanto piuttosto la conferma dell'opportunità che rispetto alla ridondanza la Corte si riservi il sopra citato "margine di manovra"[219], senza giungere, ovviamente, a riconoscerle un potere del tutto discrezionale e non sostenuto da solide argomentazioni[220].

Vengono al proposito in particolare rilievo le decisioni rese in materia di vaccinazioni obbligatorie e in relazione al decreto-legge n. 113 del 2018, che permettono di saggiare ulteriormente l'elasticità del ricorso a simili argomentazioni, conducendo le rispettive decisioni a esiti opposti.

Nel primo caso, la Corte costituzionale con la sentenza n. 5 del 2018 ha respinto alcune questioni sollevate dalla Regione Veneto sul decreto-legge n. 73 del 2017 (*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci*), nella parte in cui rende obbligatorie determinate vaccinazioni per i minori di sedici anni. Le questioni sono state sollevate rispetto a una pluralità di parametri fra cui – per quello che in questa sede specificamente interessa – gli artt. 2, 3 e 32 Cost.[221].

---

concreto, portando la valutazione in punto di ammissibilità sul piano della astratta idoneità a produrre effetti giuridici sulla sfera di attribuzioni regionali".

[218] C. PADULA, "Aggiornamenti in tema di ridondanza", cit., 756, che richiama puntualmente alcune decisioni (ivi, 756 ss.) e che pure rileva come la Corte costituzionale non abbia sempre applicato l'istituto della ridondanza in modo preciso, soprattutto se si pensa "alle sentenze che non hanno tenuto ferma la distinzione tra legittimazione e interesse a ricorrere" (ivi, 758).

[219] M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 303, ritiene "oltremodo auspicabile che il Giudice costituzionale si cimentasse nell'ulteriore sforzo di un chiarimento definitivo circa le condizioni e i limiti di ammissibilità del vizio da '*lesione indiretta*', attraverso l'adozione di una formula precisa, completa ed univoca da richiamare ed applicare coerentemente, senza oscillazioni o sbandamenti, in tutta la giurisprudenza successiva".
Anche E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 12, ritiene che "un qualche sforzo di oggettività (maggiore) sarebbe richiesto, ad evitare il rischio che un utilizzo troppo libero delle regole processuali produca effetti negativi sulla stessa credibilità della Corte".

[220] Richiama le problematiche sottese all'utilizzo flessibile dell'istituto della ridondanza A. RAUTI, "Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza, le incertezze e il seguito della sentenza n. 194 del 2019", in *Le Regioni*, 2019, IV, 1187, secondo cui "il giudice delle leggi si muove ovviamente all'interno di una dinamica assai delicata nei rapporti con gli altri poteri dello Stato, specie nei confronti degli organi di indirizzo, cercando di non porre in pericolo la propria legittimazione". Inoltre, l'A. ricorda che "lo schema della ridondanza è stato giudicato da una dottrina assai critica come uno dei diversi fattori da cui emerge un vistoso fenomeno di «suprematismo giudiziario», connotato fra l'altro dall'emergere, specie da ultimo, di pronunzie che, a breve distanza l'una dall'altra, inventano nuovi tipi di sentenze costituzionali o che modulano i propri effetti demolitori in modo difficilmente compatibile con la natura stessa del giudizio incidentale come sindacato ad origine concreta. In altri termini, l'uso non lineare e coerente della ridondanza può mettere a rischio quella stessa esigenza di legittimazione della Corte che probabilmente è stata all'origine della posizione assunta dai giudici costituzionali su questa specifica censura regionale".
Al riguardo si vedano anche le osservazioni di A. MORRONE, "Suprematismo giudiziario Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale", in *Quad. cost.*, 2019, II, 251, che si sofferma sul "problema degli *sconfinamenti* della giustizia costituzionale, ossia le situazioni nelle quali il giudice supera il recinto della legittimazione e della costituzione". Secondo l'A. la "*sostanziale asimmetria* […] tra la posizione dello stato, tutore dei valori repubblicani, e la posizione delle regioni, legittimate a difendere interessi particolari riferibili alle attribuzioni costituzionalmente riconosciute, pare essere stata superata negli ultimi tempi, soprattutto con riferimento ai ricorsi promossi dalle regioni. […] L'*escamotage* è il requisito della *ridondanza*: anziché verificare l'esistenza di un interesse regionale qualificato, il giudice costituzionale si accontenta di una *generica* e *mera* incidenza sulle attribuzioni regionali della legislazione impugnata" (ivi, 262).

[221] Sempre in relazione alla connotazione politica della scelta di ricorrere e della scelta dei parametri costituzionali da invocare si possono richiamare le considerazioni di D. TEGA, "Giudizi su conflitti che riguardano diritti", cit., 144 s., che giunge a ritenere che il "ricorso regionale aveva assunto una chiara coloritura di opposizione politica alla scelta del governo e si inseriva in un contesto in cui, da un lato, l'opinione pubblica era stata fortemente strumentalizzata e, dall'altro, il governo centrale appariva screditato a causa di una presa di posizione che avveniva dopo non poche oscillazioni".

La Corte respinge l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato rispetto alla ridondanza, ritenendo che "la Regione si avvicina a questo crinale", ossia al limite oltre il quale essa sussiste: benché il ricorso si incentri anche su argomenti relativi ai diritti fondamentali, esso contiene l'indicazione delle attribuzioni regionali che sarebbero state lese "con l'immediatezza tipica delle misure dettate in via d'urgenza" e la descrizione del proprio sistema di promozione vaccinale, con relativa segnalazione delle "frizioni che si verrebbero a creare implementando il diverso modello ora adottato dal legislatore nazionale"[222].

Il superamento del "pericoloso" crinale[223] cui si è (comunque solo) avvicinata la Regione consente alla Corte costituzionale – probabilmente anche considerando il contesto generale in cui le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate[224] – di diffondersi in modo conciso su alcuni principi di grande rilievo per la materia dei trattamenti vaccinali[225].

Essa, infatti, nel dichiarare comunque infondate le relative questioni tiene non solo a richiamare la propria costante giurisprudenza in punto di bilanciamento fra dimensione individuale e collettiva del diritto alla salute, ma anche a sottolineare come "i valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni sono molteplici e implicano […] anche l'interesse del minore, da perseguirsi anzitutto nell'esercizio del diritto-dovere dei genitori di adottare le condotte idonee a proteggere la salute dei figli (artt. 30 e 31 Cost.), garantendo però che tale libertà non determini scelte potenzialmente pregiudizievoli per la salute del minore"[226].

Merita di essere segnalata, inoltre, anche la sentenza n. 169 del 2017, in ragione della specifica materia in cui interviene e che attiene ai profili di ragionevolezza scientifica. In questa occasione, i ricorsi, secondo la Corte costituzionale, hanno a oggetto questioni (sollevate rispetto a parametri sia interni sia esterni al Titolo V) che risultano fortemente interdipendenti, tanto che "il riscontro sulla

---

222 CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018.

223 Nota come la Regione ricorrente si sia "avvicinata *pericolosamente*" al crinale relativo alla ridondanza D. TEGA, "Giudizi su conflitti che riguardano diritti", cit., 145.

224 La sentenza n. 5 del 2018 è stata giudicata "proiettata verso l'esterno e attenta alle interazioni fra scelte legislative e processi di formazione dell'opinione pubblica: senza indulgere in toni inutilmente didascalici, ma nella consapevolezza di dover volgere ove necessario la strategia persuasiva della Corte al di fuori dell'ambito istituzionale e del riparto di competenze fra enti territoriali" da C. PINELLI, "Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica", in *Giur. cost.*, 2018, I, 104, che si interroga anche sul "dispendio di tanta cura analitica nel bilanciamento, e tanta generosità nell'ammettere censure estranee alla violazione delle competenze regionali" (ivi, 103).

225 Rispetto ai parametri costituzionali che non riguardano il riparto di competenze C. SALAZAR, "La Corte costituzionale *immunizza* l'obbligatorietà dei vaccini", in *Quad. cost.*, 2018, II, 467, addirittura osserva come "alcuni argomenti utilizzati nei ricorsi finiscano per ritorcersi contro la Regione", in particolare quelli costituiti dagli artt. 2, 3 e 32 Cost. A questo proposito, infatti, si "conferma che la materia delle vaccinazioni coinvolge molteplici principi costituzionali, ben al di là di quelli posti a presidio del riparto delle competenze tra Stato e Regioni", evocando anche un "effetto *boomerang*". D. TEGA, "Giudizi su conflitti che riguardano diritti", cit., 145 s., conclude che è "proprio l'invocazione dei parametri extra-competenziali, invocazione che avrebbe anche potuto essere giudicata inammissibile, a permettere alla Corte di fare tutto il ragionamento che va al cuore dei diritti in gioco e a scagionare l'obbligo di vaccinazione dalla denuncia di violazione della libertà di autodeterminazione nella scelta delle cure".
Secondo A. MORRONE, "Suprematismo giudiziario Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale", cit., 263, con specifico riguardo alla sentenza n. 5 del 2018, "L'accertamento della ridondanza ha consentito al giudice delle leggi di svolgere uno scrutinio a trecentosessanta gradi della disciplina statale – oggetto com'è noto di ampio dibattito pubblico – valutandone la compatibilità con i principi costituzionali coinvolti (che poco avevano a che vedere col riparto delle competenze). Si ha la sensazione che il fine perseguito superi di gran lunga lo strumento argomentativo prescelto. La ridondanza, infatti, funge più da *espediente* retorico che non da requisito processuale di ammissibilità: da questo punto di vista, l'edulcorazione giurisprudenziale dell'interesse qualificato della regione è l'ennesima conferma della ridotta prescrittività riconosciuta alle regole processuali, e dell'ampia disponibilità che di esse ha la Corte costituzionale". In tal modo la Corte ritornerebbe "ad essere più corte dei diritti che corte dei poteri" (*ibidem*).

226 CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018. Su questa decisione e anche sulla sentenza n. 268 del 2017 in materia di vaccinazione contro l'influenza sia consentito il rinvio alle più ampie considerazioni svolte in B. LIBERALI, "Vaccinazioni obbligatorie e raccomandate tra scienza, diritto e sindacato costituzionale", in *BioLaw Journal*, 2019, III, 115 ss.

ridondanza delle questioni promosse in riferimento ai secondi impone un esame congiunto delle doglianze delle ricorrenti"[227]. Anzi, la Corte ritiene che sia "opportuno esaminare prioritariamente l'ammissibilità delle questioni promosse dalle ricorrenti in riferimento ai parametri costituzionali che non afferiscono alle loro competenze legislative e che possono essere vagliate solo in relazione alla prospettata ridondanza"[228]. Ritenendo sufficiente l'astratta formulazione della pretesa compressione delle attribuzioni regionali, così come anche il collegamento eziologico delle doglianze rispetto alle asserite lesioni, la Corte giudica alcune delle prospettate questioni ammissibili, benché infondate nel merito.

L'occasione del superamento della soglia di ammissibilità consente però alla Corte di svolgere riflessioni di non secondario rilievo rispetto alle questioni sollevate fra gli altri anche in relazione agli artt. 3 e 32 Cost., laddove si riteneva lesivo dell'esercizio della professione del medico e della posizione dei pazienti il conferimento a un decreto ministeriale del potere impositivo sui medici di adottare modelli di cura standardizzati. In particolare, con il decreto-legge n. 78 del 2015 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*), si sarebbe demandata al decreto ministeriale "l'individuazione delle condizioni di erogabilità e di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, quelle che stabiliscono l'effettuazione dei controlli conformativi alle suddette prescrizioni e quelle che prevedono applicazione di sanzioni e responsabilità"[229].

La Corte costituzionale, a questo proposito, chiarisce che simile disciplina non vieta in alcun modo al medico di adottare "le prescrizioni ritenute necessarie nel caso concreto e non pregiudicano quindi la sua prerogativa di operare secondo 'scienza e coscienza'"[230]. Essa, peraltro, richiama le sentenze nn. 282 del 2002, 338 del 2003 e 151 del 2009 sui limiti che la discrezionalità legislativa incontra in materia di esercizio dell'arte medica e che impongono di tenere conto dell'autonomia e della responsabilità dei medici, oltre che dello stato delle conoscenze tecniche e scientifiche, escludendosi pure valutazioni di discrezionalità politica. In particolare, la Corte tiene a ricordare che lo stesso "confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi 'all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica'"[231].

In relazione al decreto-legge n. 113 del 2018 viene in particolare rilievo la sentenza n. 194 del 2019, che giunge a richiedere - abbattendo "come un vento impetuoso"[232] i relativi ricorsi regionali - ai fini della sussistenza della ridondanza la dimostrazione in concreto dell'incidenza delle disposizioni

---

227 CORTE COST., sentenza n. 169 del 2017.
228 *Ibidem*.
229 *Ibidem*.
230 *Ibidem*.
231 *Ibidem*.
232 E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 10. A. RAUTI, "Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta", cit., 1193, sottolinea che la sentenza n. 194 del 2019 "pone certamente questioni delicate e non facili da decidere in pieno contesto di politica anti-immigrazione (sia pure poco prima di una singolare crisi di governo). Occorre dunque tener conto anche dello sforzo di equilibrio e di prudenza della Corte, specie di fronte a censure regionali rispetto alle quali l'accertamento dei requisiti per lo schema della c.d. ridondanza si poneva certamente meno agevole per i giudici costituzionali".

censurate sulle competenze regionali, così restringendo in modo evidente la possibilità per le Regioni di evocare parametri non compentenziali[233].

La Corte, infatti, richiede "un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali"[234]. La carenza motivazionale dei ricorsi risiede nel fatto che essi "si limitano a postulare un'astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata da questa Corte"[235].

Se è pur vero che con questa decisione la Corte ormai in modo definitivo ammette le censure aventi a oggetto disposizioni che rientrano nella sfera di competenza esclusiva statale[236], l'indicazione della necessità di una dimostrazione della ridondanza in concreto restringe senz'altro o, comunque, influenza non tanto e non solo la scelta di impugnazione, quanto e soprattutto la scelta (successiva) dei parametri costituzionali da evocare, dovendosi l'ente regionale ricorrente concentrare in misura quasi maggiore sui profili di censura estranei al riparto di competenze.

Di questa "concretezza" si è provato a immaginare l'effettiva declinazione, facendo riferimento alla "necessità per le Regioni di argomentare con elementi oggettivi, determinati, verificati la lesione di proprie attribuzioni regionali", alla "necessità per le Regioni di riferirsi a circostanze che sono desumibili nella pratica ovvero nella realtà dell'esercizio delle attribuzioni regionali" e alla "necessità per le Regioni di argomentare in merito alla portata applicativa delle disposizioni impugnate, anche in termini di effetti e/o conseguenze da queste prodotte"[237].

---

233 Rispetto alla richiesta che venga motivata in concreto l'incidenza sulle competenze regionali, E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 7, richiama anche la sentenza n. 79 del 2018, in cui la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni. La Regione ricorrente si era "limitata ad affermare che l'inefficienza del sistema di controllo statale sulle Regioni assoggettate a piano di rientro, oltre a violare gli artt. 3, 97 e 120 Cost., determinerebbe effetti negativi sulle finanze di tutte le altre Regioni, compreso il Veneto che è da considerare Regione virtuosa, condizionando così la qualità dell'esercizio delle relative funzioni amministrative". La Corte – che ricorda di ammettere la motivazione sulla ridondanza quando vi siano parametri costituzionali che non concernono le competenze di Stato e Regioni come per esempio l'art. 119 Cost. – richiama i propri precedenti con cui "ha ritenuto necessario che la ricorrente argomenti in concreto in relazione all'entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull'attività di competenza regionale […]". Nel caso di specie, invece, la Regione ha prospettato "i lamentati effetti negativi sulle finanze" in modo generico e congetturale e, dunque, "del tutto astratta e immotivata è la pretesa lesione dell'esercizio delle funzioni amministrative regionali" (CORTE COST., sentenza n. 79 del 2018). Da qui l'inammissibilità per insufficienza e genericità della motivazione. L'A. sottolinea la necessità, per la Corte, che la Regione non si limiti a dimostrare in modo generico e congetturale l'incidenza sulle proprie competenze, ma che lo faccia in concreto "e magari quindi con 'dati quantitativi'" (ivi, 8).

234 CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.

235 *Ibidem*.

236 Su tale profilo, che non viene giudicato come "elemento effettivo di novità" si veda ancora E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 10, oltre che C. PADULA, "Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza", in *Forum cost*., 29 agosto 2019, 4, che ritiene che "l'elemento di maggior interesse" della sentenza n. 194 sia proprio "l'affermazione, compiuta in via generale, della possibilità per le regioni di impugnare per lesione di competenza indiretta anche leggi statali regolanti materie di competenza esclusiva statale (non trasversale)". L'A. ritiene che la sentenza n. 194 del 2019 (insieme alla sentenza n. 195 del 2019) segni "un passo avanti della Corte nella ricerca del giusto equilibrio fra Stato e regioni", contribuendo a ridurre "l'asimmetria esistente fra Stato e regioni nel giudizio in via principale" (ivi, 9).
Si veda M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 294, laddove ritiene che non sia "in alcun modo dubitabile" "Che la condizione minima indispensabile per poter configurare una '*lesione indiretta*' sia costituita dalla circostanza che la norma legislativa prodotta dallo Stato *incida*, ossia *produca i suoi effetti*, all'*interno* degli ambiti di competenza (normativa, amministrativa o finanziaria) delle Regioni". Secondo l'A. una disposizione statale che "non contempli le Regioni tra i suoi potenziali destinatari o i cui contenuti, comunque, risultino estranei alle potestà regionali non può certo dare luogo, per sua stessa natura, ad alcuna *lesione* delle attribuzioni costituzionali della Regione" (*ibidem*).

237 F. BIONDI DAL MONTE, "Ridondanza «in concreto» e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale", in *Le Regioni*, 2019, IV, 1144.

Peraltro, la stessa richiesta di una motivazione che renda conto della ridondanza in concreto sembra mostrare un profilo di contraddizione intrinseca rispetto alla stessa natura del giudizio in via principale, laddove, per definizione, può essere difficile che una disposizione (entro il termine per la presentazione del ricorso) abbia avuto applicazione in misura tale da determinarne l'evidenza[238].

Nelle differenti "tempistiche processuali" risiede una fra le più rilevanti differenze rispetto al giudizio in via incidentale, mentre è la stessa Corte a richiamare quest'ultimo, quale alternativa per un sindacato costituzionale sulle medesime questioni che non hanno superato il vaglio di ammissibilità in punto di ridondanza e, dunque, in certa misura, quasi facendo emergere in modo sfumato la possibilità del loro accoglimento e, inoltre, ponendo in connessione – pur sempre tenendo conto delle rispettive specificità – il giudizio principale e quello incidentale[239].

A tale ultimo proposito, infatti, si sottolinea espressamente che il merito delle questioni resta impregiudicato, "quasi suggerendo ai giudici di sollevare le questioni qualora in sede applicativa sorgessero degli ambiti di minor tutela"[240]. E, questo, in fondo, è accaduto se si pensa ai tre giudizi promossi dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno, in relazione alla disposizione che precludeva l'iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo, dichiarata incostituzionale con riferimento all'art. 3 Cost.[241].

Ancora una volta, quindi, sembra emergere chiaramente la complementarietà fra il giudizio costituzionale in via principale e quello in via incidentale, laddove anche nel primo, attraverso un uso flessibile o più rigido dell'istituto della ridondanza, la Corte può giungere (o meno) a decidere questioni inerenti la garanzia e la tutela dei diritti fondamentali in tempi più rapidi rispetto al secondo, considerando i termini perentori per la presentazione dei ricorsi[242].

---

238 Al riguardo si rinvia ancora a E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 11, che critica la richiesta di una motivazione della ridondanza in concreto per due ordini di motivi: essa renderebbe "eccessivamente gravoso l'onere imposto al ricorrente" e la stessa incidenza in concreto "si può spesso valutare soltanto – per definizione – in sede applicativa, e non certamente nei sessanta giorni di vigenza entro i quali è possibile presentare ricorso". Di conseguenza, "il giudizio in via d'azione sarebbe un giudizio 'astratto' nella valutazione di merito, ma 'concreto' nella valutazione dell'ammissibilità", il che è evidentemente "contraddittorio e quindi sbagliato".
A questo proposito, in modo significativo, A. RAUTI, "Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta", cit., 1190, accenna anche alla possibilità che la Corte costituzionale potesse ricorrere a procedure istruttorie, per valutare "l'esistenza di eventuali dati significativi nell'attività svolta dopo l'entrata in vigore del decreto dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale".

239 A tale proposito si è anche rilevato che, nell'aggravare l'onere probatorio in termini di concretezza della ridondanza, "può aver giocato un ruolo fondamentale la preoccupazione del giudice costituzionale rispetto alla forte politicizzazione delle impugnative regionali, in particolare del ricorso piemontese nel quale si affermava un dovere di resistenza […] e l'opportunità di una «concezione evolutiva» del giudizio in via d'azione", da parte di C. MASCIOTTA, "La 'ridondanza' nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione", cit., 243.

240 E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 11, che giunge a ritenere che "la decisione di inammissibilità sulla non adeguata motivazione in merito alla ridondanza appare come una sorta di espediente, un 'dire e non dire', come talvolta avviene nelle decisioni del giudice costituzionale: o, forse, un dire una cosa per farne intendere un'altra".

241 Si veda il comunicato stampa della Corte costituzionale del 9 luglio 2020. Sulle ordinanze di rimessione si veda A. RAUTI, "Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta", cit., 1177 ss., che rileva che "Il giudice costituzionale avrebbe dunque potuto rilevare l'incostituzionalità della disposizione oppure, ove possibile, offrire un'eventuale interpretazione costituzionalmente conforme, secondo una scelta molto più convincente rispetto a quella di invitare sostanzialmente i giudici ad operare in questa direzione senza impegnarsi direttamente in tale compito" (ivi, 1188). La Corte avrebbe "dovuto verificare se già *in astratto* la nuova normativa presentasse evidenti vizi di incostituzionalità, mentre oramai il successivo annullamento di tale parte del decreto attraverso una pronunzia adottata in un giudizio in via incidentale realisticamente potrebbe non riuscire a «recuperare» gli stranieri eventualmente divenuti irregolari a seguito dell'impossibilità di «tramutare» il loro permesso umanitario in uno dei nuovi permessi «tipici» previsti dalla nuova normativa" (ivi, 1189).

242 E. GIANFRANCESCO, "Il giudizio in via principale oggi", cit., 21, pone in relazione il giudizio in via incidentale e quello in via principale attribuendo al primo "carattere di istituto di chiusura […], a garanzia della rigidità della Costituzione, di fronte alla 'disponibilità'" del secondo, laddove intervengano modifiche normative delle disposizioni regionali censurate grazie all'attività di mediazione del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie: in questo caso, infatti, sarà nel giudizio in via incidentale che potrà farsi valere l'eventuale produzione di effetti incostituzionali delle disposizioni sostituite, poiché lo Stato "non eserciterà in modo 'occhiuto' la propria valutazione, di fronte all'importante risultato conseguito".

Inoltre, attraverso l'interpretazione dell'art. 127 Cost. secondo cui la lesione delle sfere di competenza non dovrebbe ritenersi limitata a quella delle mere competenze o materie, bensì essere estesa al "complesso di ciò che le Regioni sono chiamate a realizzare nell'ordinamento costituzionale"[243], l'utilizzo della ridondanza da parte delle Regioni e la relativa giurisprudenza costituzionale garantiscono alle prime la possibilità di vedere annullato un atto normativo anche solo potenzialmente lesivo delle proprie competenze (poiché, appunto, in caso di lesione diretta basterebbe evocare il solo parametro competenziale). Con ciò, quindi, le Regioni vedono soddisfatto lo specifico interesse a "produrre l'annullamento di un provvedimento potenzialmente producente effetti negativi sull'esercizio delle proprie attribuzioni", oltre che l'interesse "generale al rispetto – da parte del legislatore statale – delle disposizioni costituzionali", con ciò (solo) contribuendo a "svolgere una funzione di 'polizia costituzionale'"[244].

Tenendo, quindi, sempre ben presenti le differenze che segnano le regole e i requisiti processuali dei giudizi costituzionali in via principale e in via incidentale e pur rilevando alcuni punti di reciproche connessione e sinergia, che consentono di inserirli in un sistema unitario e armonico di giustizia costituzionale, non è privo di significato l'inciso cui ha fatto ricorso la stessa Corte, ancora una volta nella sentenza n. 194.

C. PADULA, "Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza", cit., 5 s., pone in rilievo la connessione fra i due giudizi costituzionali, rilevando come l'"'espansione' della ridondanza alle materie (in senso proprio) esclusive statali – oltre ad ampliare le possibilità di difesa delle regioni e degli enti locali – potrebbe anche estendere i casi in cui tramite il giudizio in via principale si colpiscono leggi lesive dei diritti fondamentali o affette da vizi procedurali (o legati ai presupposti dell'atto), per i quali il giudizio incidentale può rappresentare un 'mezzo di attacco' inidoneo e comunque non tempestivo". L'A. pone a confronto la sentenza n. 194 con la sentenza n. 195 del 2019, rilevando come nel secondo caso la Corte compia la valutazione di ammissibilità delle censure non competenziali prima di individuare la materia di riferimento, "così confermando che la titolarità statale o regionale di essa non è decisiva ai fini della ridondanza" (ivi, 5), e ritenga sussistente la ridondanza, benché fosse stata "argomentata in modo simile" (ivi, 6).

Sempre C. PADULA, "Aggiornamenti in tema di ridondanza", cit., 737 s., sottolinea che "la ridondanza può essere il grimaldello per colpire in via diretta (cioè, in tempi rapidi) leggi statali lesive di diritti fondamentali o affette da vizi procedurali".

E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 3, con specifico riferimento ai parametri costituzionali costituiti dagli artt. 76 e 77 Cost. sottolinea come vi sia "un numero di pronunce abbastanza significativo", "che conferma l'impressione […] che l'ambito di applicazione della 'ridondanza' sia particolarmente da riferire all'assetto delle fonti del diritto, che risulta talvolta penalizzato dal giudizio in via incidentale".

Anche F. BIONDI DAL MONTE, "Ridondanza «in concreto»", cit., 1150 s., si sofferma sulla connessione fra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale, ritenendo che "è in questo dialogo, non espresso, tra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale, che sembra articolarsi l'intera decisione", ossia la sentenza n. 194 del 2019.

[243] E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 5. A questo proposito G. FALCON, "Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale", cit., 603, ritiene che si superi "una ristretta interpretazione della competenza come mera titolarità, per intenderla piuttosto come pretesa all'esercizio delle proprie funzioni in un quadro di complessiva legittimità costituzionale".

C. PADULA, "Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza", cit., 5, sottolinea come la "novità" della decisione sia condivisibile, laddove il "criterio da utilizzare […] di fronte ai casi di asserita ridondanza, dovrebbe essere quello dell'incidenza sulla *competenza* costituzionale regionale (o degli enti locali) e non quello della attinenza della legge statale alla *materia* regionale. Ciò consentirebbe una verifica della Corte caso per caso, senza escludere *a priori* la ridondanza nelle materie (in senso proprio) statali".

[244] E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 5. Si veda anche G. FALCON, "Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale", cit., 603, che sottolinea come in ogni caso possa dirsi "pacifico che la via della ridondanza non può né deve costituire lo strumento per un indiscriminato ampliamento della legittimazione regionale all'impugnazione". L'A. pone un interrogativo di fondo, laddove pone come "opinabile che – in presenza di altri appropriati meccanismi di protezione di tali valori – un simile compito debba essere svolto dallo Stato e per esso dal Governo nei confronti delle Regioni".

A proposito dell'interesse regionale a ricorrere C. MASCIOTTA, "La 'ridondanza' nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione", cit., 248, si domanda se esso "continui oggi a consistere nel ripristino dell'integrità di una attribuzione regionale che si assume illegittimamente lesa, o si concretizzi piuttosto in un interesse generale al rispetto da parte del legislatore statale di tutte le norme costituzionali", sottolineando come laddove la Corte costituzionale riconosce l'autonomia del vizio non attinente al riparto di competenza "inevitabilmente" ciò spinge l'interesse regionale "verso un'astrattezza che è lontana dalla *ratio* originaria del giudizio in via d'azione come processo di parti, teso al ripristino della attribuzione violata".

Oltre a restringersi il grado di ammissibilità dei ricorsi in relazione alla ridondanza chiedendosene una dimostrazione in concreto, la Corte costituzionale ha tenuto a fornire una motivazione del tutto particolare, se non forse addirittura eccentrica.

Nella parte in cui essa richiama i due ben noti requisiti - ossia la violazione potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali e la motivazione sufficiente sul punto, "indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito" - la Corte sottolinea ulteriormente le ragioni che ne giustificano la richiesta. In particolare, "L'esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata"[245].

Come è stato osservato, la "frase è rivelatrice" e "induce a una serie di interrogativi", relativi alle motivazioni che dovrebbero indurre a evitare tale ingiustificata espansione dei vizi censurabili da parte delle Regioni, quando la stessa giurisprudenza costituzionale ammette comunque che possano essere evocati parametri non connessi al riparto di competenze, e, ancor prima, alle ragioni che dovrebbero realmente comportare da parte di tale espansione una vera e propria trasformazione del giudizio in via principale[246].

Questa linea di tendenza – che da un lato indubbiamente chiarisce che è ormai possibile per le Regioni evocare parametri extra-competenziali anche in relazione a materie esclusive statali non trasversali e dall'altro aggrava l'onere probatorio sulla ridondanza che deve essere dimostrata in concreto[247] – non risulta (perlomeno ancora) del tutto consolidata, se si considera che analoghe motivazioni poste a fondamento di censure aventi a oggetto il medesimo decreto-legge sono state ritenute sufficienti nella sentenza n. 195 del 2019, che, quindi, ha ritenuto idonea la (sola) prospettazione della lesione delle attribuzioni regionali, benché la Corte sia poi pervenuta a una decisione di infondatezza[248].

Come si è detto, sembra comunque opportuno che la Corte costituzionale continui a non cristallizzare i requisiti della ridondanza, affinché possa mantenere un certo margine di discrezionalità

---

245 CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.

246 E. ROSSI, "La ridondanza, sai, è come il vento…", cit., 12, che suggerisce che "Forse si vuole intendere che per questa via si giungerebbe a superare l'"evidente asimmetria' del giudizio in via d'azione e che ciò viene visto come uno 'snaturamento' di tale giudizio". A questo proposito, D. TEGA, "I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti", in *Quad. cost.*, 2009, II, 415, nel richiamare la posizione espressa dalla Regione Piemonte nel proprio ricorso n. 19 del 2019, secondo cui si dovrebbe affermare una concezione evolutiva del giudizio in via principale, che consentirebbe alle Regioni di evocare qualsiasi parametro costituzionale, a prescindere dalla violazione delle proprie competenze legislative, ritiene che essa, "evidentemente mette a dura prova i limiti intrinsechi al ricorso in via principale, trasformandolo in uno strumento di polizia costituzionale oggettiva, peraltro con riguardo a questioni che ben potrebbero, ricorrendone i presupposti, essere sollevate in via incidentale".

247 Si interroga sulla possibilità di esonerare le Regioni da un analogo onere motivazionale per dimostrare la ridondanza di un vizio estraneo al riparto di competenza in una lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali regionali M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 314 s., ritenendo che alla luce della sentenza n. 278 del 2010 della Corte costituzionale si possa dare risposta affermativa, nel caso in cui, come nelle materie concorrenti, "l'*incidenza vincolante* della disciplina censurata sulle attribuzioni regionali non solo non poteva in alcun modo essere contestata ma appariva, altresì, percepibile *ictu oculi*". In tali casi, quindi, un simile più gravoso onere motivazionale si tradurrebbe in "un inutile e formalistico aggravamento dei contenuti necessari del ricorso che nulla è in grado di aggiungere alla sostanza della questione sottoposta al giudizio della Corte e che, viceversa, potrebbe impedire a quest'ultima lo scrutinio di merito di censure in cui, per l'appunto, la '*lesione indiretta*' delle competenze regionali si configuri *in re ipsa*".

248 A questo proposito C. PADULA, "Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza", cit., 7, ritiene "preferibile il metodo seguito nella sent. 195/2019: nel giudizio in via principale l'inammissibilità dovrebbe essere legata al difetto di requisiti del giudizio stesso […] o a difetti della motivazione, tali da rendere non comprensibile la questione sollevata […]. Se la motivazione è chiara […], il ricorso è ammissibile e spetterà poi alla Corte accertare la lesione indiretta di competenza".

nella decisione intorno all'ammissibilità dei ricorsi regionali al fine limitato, specifico ed esplicitato nella sentenza n. 194 del 2019 di evitare improprie trasformazioni da parte delle Regioni della natura del giudizio in via principale, tenendo anche conto che nel complessivo sistema di giustizia costituzionale, in ogni caso, è sempre possibile far valere censure che fuoriescono dal riparto di competenza attraverso la via incidentale.

Questo stesso mancato inquadramento, però, non può certamente sconfinare in un improprio snaturamento - questa volta da parte della Corte - dell'indubbia politicità della scelta del ricorso in via principale e, quindi, anche della cruciale scelta dei parametri costituzionali da evocare da parte delle Regioni che, come si è visto, caratterizza e deve continuare a caratterizzare il processo costituzionale in via d'azione.

Proprio i margini di selezione dei parametri costituzionali, infatti, oltre a confermare la natura politica e *disponibile* del giudizio in via principale, contribuiscono in fondo a rispondere all'interrogativo centrale posto da autorevole dottrina relativo al "se (ed eventualmente come) le Regioni si vedano davvero riconosciuto un potere *pieno ed effettivo* di difendere le loro attribuzioni costituzionali nei confronti degli atti di esercizio della potestà legislativa dello Stato"[249].

Il riconoscimento della possibilità di evocare parametri non attinenti al riparto di competenza, dunque, pare consentire al giudizio in via principale di mantenere ben saldo il proprio carattere di processo di parti, caratterizzato dagli elementi di politicità che ne segnano, come si è visto, le diverse scelte in ordine alla sua stessa attivazione, alle modalità di censura e anche alla sua definizione, senza affatto rischiare di avvicinarsi al (o trasformarsi nel) ben diverso giudizio in via incidentale[250].

4. Ulteriori profili di interesse.
4.1. La partecipazione dei terzi e degli *amici curiae*, alla luce della modifica delle Norme integrative.

Le problematiche sottese alla formazione del contraddittorio e alla sua possibile estensione caratterizzano, in generale, sia il giudizio costituzionale in via incidentale sia quello in via principale, oltre che quello del conflitto di attribuzione fra enti[251].

Come è stato ampiamente sottolineato, nel giudizio in via principale la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata ancora più tassativa nell'escludere la partecipazione di soggetti terzi rispetto allo

---

[249] M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 280, che ritiene che i "princìpi e i relativi corollari" tratti dalla giurisprudenza costituzionale siano condivisibili, "soprattutto in ragione della loro attitudine ad assicurare la più piena ed effettiva tutela giurisdizionale delle sfere di competenza costituzionalmente riconosciute alle Regioni" (ivi, 304 s.), pur non mancando di rilevare come vi siano in ogni caso "Troppe […] pronunce in cui il Giudice costituzionale procede ad un esame del tutto sbrigativo – se non, addirittura, approssimativo – delle questioni costruite sulla violazione di parametri *extracompetenziali*, spesso applicando concezioni della 'ridondanza' in aperto contrasto con gli stessi princìpi che pure […] non manca quasi mai di ribadire espressamente o almeno di richiamare attraverso la citazione dei propri precedenti" (ivi, 308 s.).
Si veda anche C. CARUSO, "I profili processuali", cit., 650, che sottolinea come "la ridondanza non può non essere concepita come strumento per realizzare il principio di effettività della tutela delle competenze regionali. Essa rappresenta la frontiera più lontana verso la quale le Regioni possono spingersi per la miglior tutela della loro autonomia".

[250] Si deve rinviare, ancora, a M. CECCHETTI, "La 'ridondanza' tra mitologia e realtà", cit., 321 s., laddove a questo proposito sottolinea, richiamando quel filone della giurisprudenza costituzionale che aveva espresso una sorta di "'abbinamento necessario' del vizio *extracompetenziale* rispetto al vizio *competenziale*", come fosse "di palmare evidenza che un simile approccio finisce per negare in radice la stessa autonoma configurabilità del vizio da '*lesione indiretta*', con ciò compromettendo non poco la legittima prerogativa delle Regioni a difendere compiutamente le proprie attribuzioni costituzionali nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale e rimettendo, in definitiva, tale tutela allo strumento successivo – e solo eventuale – del giudizio promosso in via incidentale da un giudice comune".

[251] Si vedano innanzitutto le considerazioni di C. MEZZANOTTE, "Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (Commento a c. cost. 26 gennaio 1972, n. 10)", in *Giur. cost.*, 1972, 954 ss., oltre che, ancora, da R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., e M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit.

Stato e alle Regioni interessate, in ragione della qualificazione del giudizio come processo di parti e della "assai improbabile presenza di 'controinteressati'"[252].

Sono altrettanto note le critiche che, rispetto a questo orientamento, sono state rivolte dalla dottrina "in ragione tanto dell'impossibile preclusione di ogni *revirement* per ragioni soltanto teoriche, quanto di contingenti valutazioni di ordine processuale, tenuto altresì conto della parallela apertura del contraddittorio nel giudizio in via incidentale […] e […] seppure entro limiti stringenti, nei giudizi sui conflitti"[253].

Oltre al sopra citato "snaturamento" del giudizio di parti che comporterebbe il coinvolgimento, innanzitutto, di Regioni diverse da quelle ricorrenti o resistenti (o anche di soggetti diversi), si possono prospettare ulteriori profili processuali di problematicità.

In primo luogo, si determinerebbe una "manipolazione" dello stesso termine posto dall'art. 127 Cost. per l'impugnazione diretta, poiché inevitabilmente l'intervento in giudizio di altre Regioni sarebbe successivo[254].

Inoltre, si dovrebbe riconsiderare la possibilità di procedere a una dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale, intorno alla quale si sono già svolte considerazioni critiche, che attengono anche all'improprio carico di lavoro che si imporrebbe alla Corte. A fronte di un intervento volontario delle Regioni terze nel giudizio avente a oggetto disposizioni simili o identiche alle proprie, il lavoro istruttorio e preparatorio della Corte "si ridurrebbe" alla valutazione dei diversi complessivi contesti normativi di riferimento per saggiarne l'effettiva omogeneità o identità, eliminandosi il preliminare monitoraggio a tappeto di tutte le discipline regionali.

Certamente, accanto alla natura di giudizio di parti non si può non riconoscere rilievo al sindacato di costituzionalità nel suo complesso e, in particolare, alla già citata componente "oggettiva" del giudizio costituzionale, comunque teso all'accertamento dell'eventuale illegittimità costituzionale delle norme censurate. Questa stessa contrapposizione – che ancora una volta riporta al carattere ambivalente del giudizio in via principale fra natura *disponibile* del rapporto processuale e natura *indisponibile* delle attribuzioni costituzionali che ne sono oggetto – potrebbe in effetti indurre a valorizzare, da un certo punto di vista e senza mancare di sollevare in ogni caso ulteriori profili problematici, l'interesse di altre Regioni a costituirsi, per sostenere, con un intervento *ad adiuvandum*, la legittimità costituzionale della disciplina censurata, analoga o identica alle proprie, "contro il rischio che l'accoglimento della questione

---

[252] M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 233. B. RANDAZZO, "La 'manutenzione' del giudizio in via principale", cit., 10, suggerisce che in ogni caso la Corte costituzionale, "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".
Sui profili sottesi all'ammissibilità dell'intervento di soggetti terzi nel giudizio costituzionale si vedano M. D'AMICO, "Le parti del processo *a quo* costituite e non costituite", in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 27 ss., E. GIANFRANCESCO, "L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione", ivi, 225 ss., E. ROSSI, "Le parti necessarie nel giudizio in via principale", ivi, 191 ss., e G. GUZZETTA, "Variazioni in tema di intervento delle Regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione", ivi, 458 ss., M. D'AMICO, "Il processo costituzionale: il contraddittorio. Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale", in *Foro it.*, 1997, X, 310 ss., e "La Corte riconosce l'interesse della parte privata (estranea al processo 'a quo') ad intervenire nel giudizio costituzionale", in *Giur. it.*, 1992, III, 385 ss., oltre che P. L. GETI, "Prospettive di estensione del contraddittorio nel conflitto Stato - Regione", in E. BINDI – M. PERINI – A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., 347 ss., T. GROPPI, "Verso un giudizio costituzionale «aperto»? Riflettendo su interventi di terzi e *amici curiae* di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo", in *Quad. cost.*, 2019, II, 371 ss., e A. PUGIOTTO, "Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta", ivi, 361 ss.

[253] M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 234. Si vedano, come recenti esempi di apertura all'intervento di terzi nei giudizi per conflitti di attribuzione fra enti CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017, mentre nei giudizi in via incidentale CORTE COST., sentenza n. 180 del 2018.

[254] Riferisce tale profilo problematico, prendendo in considerazione in generale anche il periodo precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 234.

possa costituire un procedente 'scomodo'"[255]. Tale interesse poi assumerebbe maggiore peso laddove nel ricorso statale si proponessero esclusivamente censure relative al riparto di competenza: in questo caso, infatti, considerando il "sistema regionale nel suo complesso", si potrebbe ragionare intorno a una possibile "breccia nelle maglie del giudizio a tutti gli enti derivati in quanto titolari di un interesse concreto ed attuale rispetto all'esito dello scrutinio"[256].

Cionondimeno, sembrano davvero insuperabili le obiezioni tese a negare "l'ingresso" nel giudizio di parti di soggetti terzi, quali Regioni o anche enti locali[257], considerando che, in caso contrario, si determinerebbe "un contraddittorio ingestibile, nell'ambito del quale la posizione delle parti necessarie […] verrebbe ad essere eccessivamente indebolita, perdendosi di vista il vero obiettivo del giudizio in via principale"[258] e, dunque, in definitiva, lo stesso carattere politico e *disponibile* della scelta di impugnazione secondo i precisi termini (anche temporali) fissati dall'art. 127 Cost.

Le riflessioni fin qui condotte sono suscettibili di ulteriore arricchimento se si considera il recente intervento di modifica operato dalla Corte alle proprie Norme integrative, con la citata delibera dell'8 gennaio 2020[259].

L'aggiornato richiamo operato dall'art. 23 relativo al giudizio in via principale al nuovo art. 4 (*Interventi in giudizio*) risulta ora limitato ai commi dal primo al sesto, escludendo il nuovo comma settimo che prevede che "Nei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio".

Prima di queste modifiche risultava applicabile il precedente comma terzo, secondo cui "Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente"[260].

Con la soppressione dell'inciso "ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità" e con l'introduzione del nuovo comma sesto - secondo cui in ogni caso "La Corte decide sull'ammissibilità degli interventi" - sembra rendersi possibile un'interpretazione più ampia della possibilità di riconoscere l'intervento di (specifici) soggetti terzi.

A questo riguardo, si può pensare ancora una volta e innanzitutto alle Regioni terze, poiché, invece, più generiche "parti terze" sono state escluse espressamente dalla possibilità di intervenire nel giudizio in via principale a causa del mancato espresso richiamo dell'art. 23 al comma settimo dell'art. 4, che

---

255 Così M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 235.

256 M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 236.

257 In merito al possibile riconoscimento di un accesso diretto alla Corte costituzionale per gli enti locali, si veda innanzitutto G. GUZZETTA, "L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici", in A. ANZON – P. CARETTI – S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 266, che qualifica la tematica quale "questione" che "non costituisce certamente un tema «classico» del diritto costituzionale".

258 M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 239.

259 Come sottolinea A. VUOLO, "Il contraddittorio", cit., 414, tali modifiche sono entrate in vigore il 23 gennaio 2020 e si applicano anche ai giudizi in corso. Oltre ai già richiamati riferimenti bibliografici, si vedano le osservazioni critiche di M. LUCIANI, "L'incognita delle nuove norme integrative", cit., 423, secondo cui le nuove Norme integrative "potrebbero comportare il rischio di un appannamento del profilo propriamente giurisdizionale del sindacato di costituzionalità e di una sua tensione verso l'affidamento alla Corte di compiti di mediazione del conflitto sociale, con la conseguenza che il giudice costituzionale concepirebbe la propria attività in chiave 'arbitrale' e che alla logica della mediazione sarebbe subordinata quella tipica del processo. È evidente che si tratta di un rischio e non di una certezza, ma è bene chiarire che, se così mai fosse, ci sarebbero serie ragioni di perplessità".

260 Su tale inciso in rapporto al giudizio di legittimità costituzionale in via principale si vedano le osservazioni di S. CALZOLAIO, "La Corte dice 'no' all'allargamento del giudizio in via principale", in *Forum cost.*, 25 maggio 2005, 2, che sottolineava come la Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza, avesse "quasi" ventilato che, "'se si cerca bene', potrebbe esistere qualche argomento" per superare la costante chiusura all'intervento di terzi soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il ricorso e a resistervi. In particolare, "potrebbe ragionevolmente identificarsi solo in alcuni soggetti un interesse sufficientemente qualificato per poter spiegare un intervento nell'ambito di un giudizio in via principale".

richiede che vi sia - per l'intervento nel giudizio in via incidentale - un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto[261].

Un simile interesse, in effetti, potrebbe sembrare difficilmente configurabile in capo a soggetti diversi dalle Regioni, a meno di non voler considerare le sostanziali ricadute che in ogni caso anche le decisioni rese nel giudizio principale dispiegano al pari di quelle rese nel giudizio in via incidentale, soprattutto se si considerano i profili più strettamente connessi alla tutela dei diritti fondamentali[262].

Al contrario, si è sostenuto che il mancato rinvio al settimo comma dell'art. 4 determini una vera "aporia"[263], che potrebbe trovare una spiegazione nell'intento di escludere dal giudizio costituzionale proprio le Regioni diverse dalla resistente[264].

Si è anche ritenuto che tale mancato richiamo e, dunque, la mancata applicazione al giudizio in via principale di tale disposizione sia frutto di "una scelta ponderata, che tuttavia, soprattutto alla luce del dibattito degli ultimi anni, ha l'effetto di ridimensionare la portata della riforma"[265], laddove si consideri che soprattutto le Regioni terze "possono vantare un interesse a intervenire in giudizio nel caso in cui risultino impugnate, alternativamente, una legge statale potenzialmente lesiva anche delle proprie competenze oppure una legge regionale di contenuto identico o analogo ad una propria legge"[266].

Finora la Corte, nei giudizi in via principale, ha avuto un'unica occasione di pronunciarsi in materia di ammissibilità degli interventi di soggetti terzi, in particolare di alcune associazioni, con la sentenza n. 56 del 2020 (e con la relativa ordinanza allegata in calce), con cui si è ribadito che, anche alla luce delle modifiche alle Norme integrative il contraddittorio non può essere esteso, poiché "il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili"[267].

---

261 Si interrogava, prima delle recenti modifiche delle Norme integrative, sui "margini di intervento" per i "terzi privati" e per i "soggetti portatori di interessi qualificati" M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 239.

262 M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 239 s., sottolinea come "dopo la riforma del Titolo V in dottrina si è sottolineato come gli effetti delle decisioni di merito della Corte, assunte in via principale, incidano sull'ordinamento in termini analoghi a quanto accade nei giudizi promossi in via incidentale, producendo gli stessi effetti 'concreti'".
F. DAL CANTO, "Il giudizio in via principale nella novella delle *Norme integrative* del gennaio 2020", in *Giurcost.org*, 2020, II, 326, osserva, in relazione ai numerosi tentativi di intervento di soggetti privati nel giudizio in via principale, che "nessuno dubita che la definizione dei confini tra la sovranità statale e gli ambiti di competenza delle autonomie regionali tende sempre più frequentemente a ridondare in questioni attinenti alla garanzia di diritti fondamentali, e dunque a favorire il delinearsi di interessi 'qualificati' ad intervenire in giudizio".

263 A. VUOLO, "Il contraddittorio", cit., 431.

264 Configura questa possibilità anche C. MASCIOTTA, "Note a margine", cit., 205, secondo cui "È probabile che la Corte abbia escluso l'applicabilità di tale disposizione proprio perché il requisito dell'interesse qualificato avrebbe consentito l'intervento di Regioni co-interessate o contro-interessate alla decisione costituzionale nel giudizio in via d'azione".

265 F. DAL CANTO, "Il giudizio in via principale nella novella delle *Norme integrative* del gennaio 2020", cit., 325.

266 *Ibidem*, 326, che si sofferma anche sulla posizione degli enti locali e sul mancato riconoscimento di "strumenti di garanzia idonei a tutelare le attribuzioni loro riservate dalla Costituzione all'indomani della riforma del 2001". Si veda anche C. PADULA, "Aggiornamenti in tema di ridondanza", cit., 745 s., che ricorda come ormai la Corte costituzionale abbia ammesso le Regioni "a impugnare leggi statali anche a difesa delle competenze degli enti locali", con ciò agendo "come veri e propri «sostituti processuali» degli enti locali, a tutela delle loro competenze e a prescindere dalla lesione dell'autonomia regionale".

267 CORTE COST., sentenza n. 56 del 2020. In relazione a tale decisione, F. DAL CANTO, "Il giudizio in via principale nella novella delle *Norme integrative* del gennaio 2020", cit., 328, sottolinea come se ne possano trarre "due conferme rilevanti: a) in primo luogo, per la stessa Corte la riforma delle Norme integrative non ha inciso in alcun modo sulle prospettive di apertura del contraddittorio nel giudizio in via principale; b) in secondo luogo, non pare destinata a mutare la prassi secondo cui gli argomenti fatti valere dai soggetti intervenienti, siano essi rappresentanti di interessi di categoria oppure portatori di interessi individuali direttamente collegati all'esito della questione, non sono del tutto ignorati nel giudizio, facendo gli stessi evidentemente capolino sia nell'atto di intervento, depositato formalmente, sia nella relazione orale svolta in udienza da parte dei legali rappresentanti".

Quella che è sembrata essere una vera e propria "occasione mancata" rispetto alla valutazione degli interventi dei terzi nel giudizio in via principale potrebbe forse essere motivata non "tanto dalla volontà di non aprire il contraddittorio ai soggetti privati ma dal timore di dover mettere in discussione anche la più delicata questione dell'intervento nel giudizio delle altre regioni e degli enti locali"[268].

La ferma applicazione al giudizio in via principale dei commi terzo e sesto del nuovo art. 4 delle Norme integrative, però, come si è detto, sembra poter aprire la strada a un'interpretazione che consenta il coinvolgimento proprio delle Regioni, se pure restano ferme tutte le problematiche connesse all'incisione della natura che è propria del giudizio in via principale e che si sono già messe in luce in relazione ai possibili "rimedi" a fronte dell'eterogenea impugnazione da parte statale di analoghe o identiche disposizioni regionali[269].

Occorre considerare, inoltre, che la Corte ha esteso il richiamo operato dall'art. 23 anche al nuovo art. 4-*ter* (*Amici curiae*), secondo cui "le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta", pur entro gli specifici limiti di lunghezza previsti dal secondo comma e pur prevedendosi che siano "ammesse le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità".

Gli *amici curiae*, ovviamente, non assumono la formale qualifica di parti nel giudizio costituzionale e, dunque, non devono dimostrare, come richiesto dall'art. 4, settimo comma, di essere titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, oltre a non poter ottenere copia degli atti e a non poter partecipare all'udienza pubblica.

Essi però proprio considerando la forma e i limiti del loro intervento possono fornire (ulteriori) importanti "strumenti conoscitivi ampi", utili soprattutto "qualora le questioni abbiano per oggetto materie particolarmente complesse dal punto di vista scientifico o tecnologico e sia imprescindibile una approfondita conoscenza di quelli che […] sono stati definiti '*legislative facts*'"[270].

A breve distanza dall'introduzione di questa nuova possibilità ci si è interrogati su quali siano i soggetti che possono effettivamente richiedere di depositare proprie memorie in qualità di *amici curiae*, rispetto ai quali la stessa Corte nel relativo comunicato stampa ha fatto un generico riferimento all'apertura alla società civile, con ciò inducendo a ritenere che "il varco che si è schiuso potrebbe

---

[268] F. DAL CANTO, "Il giudizio in via principale nella novella delle *Norme integrative* del gennaio 2020", cit., 328.

[269] Ammette questa possibile interpretazione M. LUCIANI, "L'incognita delle nuove norme integrative", cit., 420, laddove nella nota n. 97 rileva che "Per un verso i novellati artt. 23, 24 e 25 N.I. richiamano l'art. 4 solo quanto ai commi da 1 a 6, escludendo il comma 7, che stabilisce i paradigmi di ammissibilità degli interventi, il che farebbe propendere per la negativa. Per altro verso, fra i primi sei commi è ovviamente compreso anche il terzo, a tenor del quale "*Eventuali interventi di altri soggetti hanno luogo con le modalità di cui al comma precedente*", il che farebbe concludere per l'affermativa, cioè nel senso che l'intervento nei giudizi principali, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (cui si riferiscono - rispettivamente - le tre norme di rinvio) sarebbe da considerare in astratto ammissibile (ancorché in base a paradigmi non detti, ma comunque diversi da quelli di cui al non richiamato comma 7 dell'art. 4)".

[270] M. D'AMICO, "Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni", cit., 242.

La possibilità che soggetti terzi richiedano di intervenire e che vengano ammessi a farlo al fine di rendere nota la propria posizione e mettere a disposizione ulteriore documentazione è prevista espressamente per i giudizi davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo all'art. 36 (*Intervento dei terzi*) della Convenzione Europea, su cui si vedano le osservazioni di M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., 348 ss. Anche il Comitato Europeo dei Diritti Sociali prevede simile facoltà all'art. 32 A (*Richiesta di osservazioni*) del Regolamento. Per un inquadramento delle funzioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali e del sistema di controllo della Carta Sociale Europea, si vedano fra gli altri C. PANZERA – A. RAUTI – C. SALAZAR – A. SPADARO (a cura di), *La Carta Sociale Europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele, Editoriale Scientifica*, Napoli, 2016, e M. D'AMICO – G. GUIGLIA – B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.

rivelarsi una voragine, specie se si considera, tra gli altri aspetti, che gli interessi diffusi rappresentano una categoria dai confini incerti"[271].

Occorrerà verificare con quali modalità la Corte ammetterà il deposito di memorie da parte di soggetti in qualità di *amici curiae*, ma non di veri e propri terzi, potendosi "congetturare di una sorta di categoria residuale (pur con le sue specificità), nella quale può confluire una quota di quelle richieste d'ingresso nel processo costituzionale che, finora, non hanno trovato sbocco nell'altro canale di accesso, costituito dai terzi intervenienti"[272]. Sarà ovviamente possibile verificare la "qualità", la "tipologia" e il "peso" di questo apporto sulla base delle future "adesioni" all'invito rivolto dalla Corte e, soprattutto, sulla base delle modalità con cui la Corte terrà conto e renderà conto, nelle proprie decisioni, di tali opinioni scritte[273].

Si dovrà considerare a tale proposito che, finora, del deposito di atti da parte di terzi si è sempre reso conto in misura più o meno estesa, nonostante la dichiarazione di inammissibilità degli stessi, e che, in ogni caso, i nuovi *amici curiae* "esprimono soltanto opinioni mediante scritti soggetti a stringenti limiti redazionali; […] non prendono visione degli atti; […] non partecipano all'udienza"[274].

Finora, solo nell'ordinanza n. 37 del 2020, resa nell'ambito di un giudizio in via incidentale, la Corte costituzionale ha fatto espresso richiamo all'intervento di terzi e di *amici curiae*. Il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti era intervenuto *ad adiuvandum*, richiedendo innanzitutto di riconoscerne l'ammissibilità sulla base di un interesse qualificato connesso a quello della parte privata e di accogliere le questioni sollevate. La Corte riconosce che il nuovo art. 4, settimo comma, delle Norme integrative "recepisce la costante giurisprudenza […] in merito all'ammissibilità dell'intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi", sottolineando che in tale prospettiva "l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo"[275]. Non ritenendo sufficiente a questo scopo "la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica" del Consiglio nazionale, la Corte specifica che a tale conclusione si debba pervenire "tanto più a fronte della recente introduzione" del nuovo art. 4-*ter* delle Norme integrative, relativo agli *amici curiae*. Viene in ogni caso riconosciuta l'ammissibilità dell'intervento alla luce della specifica competenza disciplinare dello stesso Consiglio nazionale, in relazione alla quale si configura "un nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio"[276].

Al fine di sottolineare l'importanza delle modifiche operate dalla Corte in questa direzione, viene ancora in rilievo quanto avvenuto nel corso della già citata udienza pubblica del 19 giugno 2019, in

---

[271] A. VUOLO, "Il contraddittorio", cit., 420.

[272] *Ibidem*, 421 s.

[273] Si pone questi stessi interrogativi A. VUOLO, "Il contraddittorio", cit., 425, che giunge a ipotizzare che, "se la Corte […] dovesse scrupolosamente riscontrare una a una tutte le opinioni, ne deriverebbe un *surplus* argomentativo micidiale con sentenze di centinaia di pagine". In questa prospettiva, come osservava prima dell'introduzione delle citate modifiche alle Norme integrative P. COSTANZO, "Brevi osservazioni sull'*amicus curiae* davanti alla Corte costituzionale italiana", in *Giurcost.org*, 2019, I, 122, sarebbe forse preferibile operare una sorta di "dilatazione ragionevole della nozione di interesse qualificato magari semplicemente (o solo) in ragione della specifica configurazione del soggetto interveniente (di carattere collettivo o *lato sensu* giuspubblicistico): ciò che eviterebbe, per altro verso, i rischi di una proliferazione soggettiva della controversia a tutela di interessi meramente individuali (che meno hanno a che fare con le ragioni oggettive che debbono sostenere una dichiarazione di incostituzionalità)".

[274] A. VUOLO, "Il contraddittorio", cit., 423.

[275] CORTE COST., ordinanza n. 37 del 2020.

[276] *Ibidem*. A questo proposito A. VUOLO, "Il contraddittorio", cit., 422, osserva che "Se dovesse esservi un séguito giurisprudenziale di tal segno, la forma usuale d'inserimento nel giudizio costituzionale sarebbe destinata a essere quella dell'*amicus*, salvo che non si dimostri di essere titolari di un interesse diretto e immediato, tale da consentire la presenza nel processo come terzo interveniente. È ragionevole presagire che, riguardo a quest'ultimo aspetto, l'indirizzo della Corte non potrà essere nel futuro meno rigoroso proprio in ragione del mutato contesto".

relazione al ricorso della Regione Piemonte avente a oggetto alcune disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018.

L'avvocato della Regione, in un passaggio della propria difesa, ha rivendicato - per motivare la richiesta alla Corte costituzionale di non tenere conto della nota scritta con cui il Presidente della Regione Piemonte chiedeva direttamente al Presidente della Corte un rinvio dell'udienza pubblica per rimeditare le ragioni del ricorso - il lavoro svolto per la stesura degli atti depositati insieme al gruppo di studiosi del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

Risulta, pertanto, ulteriormente interessante e ricca di spunti di riflessione la modifica introdotta dalla Corte costituzionale rispetto al ruolo riconosciuto agli *amici curiae*, che potrebbero scongiurare il rischio di analoghe "strumentalizzazioni" o "politicizzazioni" del giudizio costituzionale e garantire, in fondo, di mantenere la stessa *politicità* dell'azione processuale (comprensiva anche della scelta di rinunciare al ricorso), assicurando alle organizzazioni esterne al giudizio di parti di poter fornire alla Corte opinioni scritte se portatrici di "interessi collettivi o diffusi", pur sempre "attinenti alla questione di costituzionalità"[277].

Resta inteso che, come già sottolineato, andranno monitorate le modalità con cui la Corte costituzionale terrà conto e renderà conto di tali opinioni esterne nelle proprie decisioni, anche per verificare che la "proliferazione incontrollata di soggetti" non svilisca "la funzionalità dei riti", né si concretizzi "il rischio di trasformare il processo in una sorta di seconda istruttoria legislativa", "Per di più […] nemmeno su invito, ma […] rimessa all'iniziativa del singolo soggetto che pretende di esporre il suo avviso nel corso del procedimento"[278].

Inoltre, occorrerà tenere conto della possibilità (e, quindi, del rischio) di una sorta di duplicazione delle vie di accesso dei soggetti terzi interessati a partecipare al giudizio in via principale, che potrebbero attivare sia la strada prevista dall'art. 4-*ter*, sia "la vecchia soluzione del tentativo di intervento", che, sebbene conduca a non essere ammessi formalmente nel giudizio, li rende, comunque, "di fatto ascoltati"[279].

4.2. L'attività istruttoria formale.

La Corte costituzionale, secondo quanto prevedono l'art. 13 della legge n. 87 del 1953 e gli artt. 12 (*Mezzi di prova*), 13 (*Assunzione dei mezzi di prova*) e 14 (*Chiusura dell'istruttoria e riconvocazione della Corte*) delle Norme integrative, "può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti"[280], disporre "con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni" e stabilire "i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione"[281]. Come è stato messo in evidenza, però, mentre nel giudizio in via incidentale "la domanda che di fatto dà inizio al processo non proviene da un soggetto interessato, bensì da un soggetto legittimato a far valere un 'interesse' dell'ordinamento" e la parte privata non ha "la possibilità di modificare l'oggetto del giudizio" (e, quindi, "la presenza del soggetto privato non risulta necessaria ai fini non solo dello svolgimento, ma anche della conclusione del processo costituzionale: non deve pertanto stupire il fatto che il regime delle prove non sia influenzato dall'iniziativa delle parti"), in altri giudizi "a contenuto 'soggettivo', dove le parti hanno influenza sul materiale probatorio, che, in alcuni casi dipende totalmente dalla loro

277 Art. 4-*ter* (*Amici curiae*) delle Norme integrative.
278 A. VUOLO, "Il contraddittorio", cit., 433.
279 F. DAL CANTO, "Il giudizio in via principale nella novella delle *Norme integrative* del gennaio 2020", cit., 328.
280 Art. 13 della legge n. 87 del 1953.
281 Art. 12 delle Norme integrative.

iniziativa e dove il diritto di difesa si esercita anche e soprattutto in ordine all'utilizzazione dei poteri probatori anche nel processo", il cd. regime delle prove è molto diverso[282].

Sono numerose le critiche mosse rispetto alla mancata attivazione dei poteri istruttori, soprattutto laddove vengano in rilievo materie di carattere tecnico, scientifico ed economico[283], e note sono le possibili motivazioni che hanno spinto la Corte in questa direzione[284], in un generale contesto che, secondo la ben conosciuta espressione, ha fatto dubitare di un vero e proprio "diritto delle prove"[285].

Se a questo strumento la Corte continua a non fare frequente ricorso – non solo a fronte delle indiscutibili possibili problematicità che possono derivare dalla formale posizione di quesiti a enti esterni, connesse sia alla stessa scelta di questi sia alla modalità di recepimento delle risposte[286], ma anche in ragione delle attività istruttorie informali interne[287] – si deve registrare un'inversione di tendenza, che solo il monitoraggio delle decisioni future consentirà di saggiare, proprio nel giudizio costituzionale in via principale.

È possibile ricollegare, forse, questa sorta di "rivitalizzazione"[288] delle ordinanze istruttorie in questo tipo di giudizio, richiamando le osservazioni sull'intrinseca ambiguità del giudizio costituzionale in via

---

282 M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., 323.

283 Si veda ancora M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., 334 ss., oltre che G. RIVOSECCHI, "Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali", cit., 6 ss., R. BIN, "la Corte e la scienza", in A. D'ALOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005, 1 ss., Q. CAMERLENGO, "Poteri istruttori della Corte costituzionale e l'accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità", ivi, 163 ss., S. PENASA, "La «ragionevolezza scientifica» delle leggi nella giurisprudenza costituzionale", in *Quad. cost.*, 2009, IV, 817 ss., e G. RAGONE, Eine empirische wende? *La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Giappichelli, Milano, 2020, 119 ss.

284 Su tali profili si vedano innanzitutto T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997, M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, M. LUCIANI, "I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi", in *Giur. cost.*, 1987, IV, 1045 ss., V. MARCENÒ, "La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche", in *Quad. cost.*, 2019, II, 393 ss., e G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, oltre che T. GROPPI, "L'istruttoria e l'udienza innanzi alla Corte", in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., 151 ss., e G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO, "Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del «fatto» nelle decisioni della Corte", in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 245 ss.

285 Secondo G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 291, non vi sarebbe "un soddisfacente *diritto delle prove* nei giudizi di legittimità costituzionale […]. Gli strumenti istruttori di cui la Corte dispone (formalmente amplissimi) consistono per lo più in richieste di informazioni extralegislative al governo. Il governo, però, è spesso soggetto interessato e comunque la sua attività di reperimento dei dati richiesti si svolge fuori di qualunque controllo e di ogni contraddittorio. […] Manca un *diritto alla prova*, fuori dell'ottica inquisitoria che oggi prevale, non esiste una garanzia del contraddittorio nelle diverse fasi probatorie (la decisione sull'ammissione della prova, l'esecuzione del mezzo di prova, la valutazione dei risultati raggiunti). Ma l'esigenza della dilatazione e della regolamentazione del momento probatorio potranno apprezzarsi compiutamente solo quando si assumerà la consapevolezza dell'importanza dei giudizi di fatto che entrano a comporre la fattispecie nel controllo di legittimità costituzionale sulle leggi e non ci si accontenterà più del «fatto notorio» apprezzato «a buon senso» dalla Corte stessa, ovvero dell'interpello al governo perché esibisca i dati in suo possesso".

286 Rileva a questo proposito M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., 329, che, laddove un'ordinanza istruttoria venga adottata, la "motivazione è normalmente succinta, con un richiamo generico ad acquisizione di materiale che potrebbe essere utile per la decisione, con uno stile che esprime l'intento della Corte di ritenersi libera nell'utilizzazione dello stesso e che, in alcuni casi, non nasconde l'intento dilatorio delle richieste in oggetto".
G. P. DOLSO, "Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte", in *Le Regioni*, 2017, I-II, 248 s., rileva che non sempre la fase istruttoria è risultata dirimente ai fini della decisione.

287 Sulle attività istruttorie interne e sui lavori preparatori degli assistenti di studio si vedano E. LAMARQUE, "Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali", in *Giurcost.org*, 2011, B. RANDAZZO, "Dietro le quinte della Corte costituzionale: gli assistenti di studio", in P. PASQUINO – B. RANDAZZO (a cura di), La giustizia costituzionale ed i suoi utenti, Giuffrè, Milano, 2006, 163 ss., e A. ANZON, "Gli assistenti di studio dei giudici costituzionali", in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., 215 ss., oltre che G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 235 s., e G. RAGONE, Eine empirische wende?, cit., 90 ss.

288 Parla di "strada virtuosa, da rafforzare, che comincia a far intravedere un 'diritto delle prove', intorno al quale le parti possono confrontarsi e le cui risultanze influiscono sul percorso motivazionale della decisione" M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., 334.

principale, che vede contrapporsi carattere *disponibile* dell'azione e carattere *indisponibile* delle attribuzioni costituzionali che ne possono formare oggetto e che richiama anche il binomio di concretezza e astrattezza del medesimo[289].

La recente decisione che potrebbe segnare tale inversione di tendenza o "rivitalizzare" in questa direzione il giudizio in via principale è la sentenza n. 197 del 2019[290], in calce alla quale, pur dopo essersi pronunciata nel merito di alcune questioni, la Corte ha adottato un'ordinanza istruttoria indirizzata alle parti del giudizio, riservando a separata pronuncia la decisione delle sottese questioni[291].

E, infatti, la Corte ritiene che alcune questioni siano "in parte fondate e in parte meritevoli di apposita istruttoria finalizzata ad acquisire elementi indispensabili ai fini della decisione"[292]. Le ragioni che fondano la decisione di richiedere chiarimenti specifici alle parti risiedono nella circostanza che queste ultime hanno sviluppato "contrastanti argomenti", senza fornirne prove concrete. A tal fine, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Sicilia n. 8 del 2018 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale*), la Corte riserva a "separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso", disponendo che, "entro sessanta giorni dalla comunicazione", le parti "forniscano informazioni e producano documenti secondo l'allegata ordinanza"[293].

L'utilizzo dei poteri istruttori e la specifica modalità con cui la Corte costituzionale ha deciso di provvedervi (dopo la separazione delle questioni) pone in luce un ulteriore profilo potenzialmente problematico, sempre se lo si ricollega alla peculiare natura del giudizio costituzionale in via principale. La separazione con conseguente rinvio della trattazione delle questioni oggetto di ordinanza istruttoria, infatti, ha comportato sia un indubbio frazionamento temporale fra il deposito del ricorso e la decisione di alcune questioni non dipendente dall'eterogeneità dei profili sottesi rispetto alle questioni decise, sia una maggiore difficoltà per le parti (ma non solo) di ricostruire nel suo complesso la pronuncia della Corte sul ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'elemento di maggiore interesse risiede nella circostanza che la separazione delle questioni e delle relative pronunce non è stata determinata, come di solito avviene, da una rilevata eterogeneità dei profili di asserita illegittimità costituzionale, che possono condurre come si è visto la Corte a separare o anche, all'opposto, a riunire la loro trattazione.

Già prima di quest'ultima pronuncia, peraltro, era stata adottata l'ordinanza istruttoria del 26 novembre 2015 (dopo l'udienza pubblica del 4 novembre), relativa alla successiva sentenza n. 188 del 2016, che ha deciso unitamente tutte le questioni poste dal ricorso[294]. La Regione Friuli-Venezia Giulia

---

G. RIVOSECCHI, "Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali", cit., 7, con specifico riguardo alle questioni economiche e finanziarie sottolinea come la tendenza a non ricorrere all'istruttoria formalizzata si sia giustificata "in ragione di una sorta di presunzione che vige nel giudizio in via principale sulle questioni finanziarie, per la quale, ai fini dell'ammissibilità della questione, ricade sulla Regione ricorrente l'onere di provare con adeguata documentazione finanziaria l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle norme impugnate, di svolgere le funzioni ad essa attribuite".

289 Sempre rispetto alla specifica natura del giudizio in via principale, M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., 330 ss., così come G. P. DOLSO, "Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte", cit., 252.

290 Su tale decisione si veda ancora M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., oltre che G. RAGONE, "L'attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019", in *Oss. cost.*, 2020, I, 226 ss.

291 Si vedano ancora le significative osservazioni di G. RIVOSECCHI, "Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali", cit., 8 s.

292 CORTE COST., sentenza n. 197 del 2019.

293 *Ibidem*.

294 G. P. DOLSO, "Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte", cit., 262, sottolinea che, "a seguito della incostituzionalità accertata ma non dichiarata nella precedente sent. n. 155 del 2015, il ricorso ad indagini istruttorie ha in fin dei conti consentito alla Corte di uscire da una situazione difficile, che ricorre ogni qual volta all'accertamento di incostituzionalità (di fatto presente nel precedente citato) non faccia seguito la relativa dichiarazione. Nel caso in esame a tale dichiarazione era particolarmente opportuno giungere, anche alla luce del monito che assisteva la sentenza n. 155 e che

aveva proposto diverse questioni di legittimità costituzionale sulla legge n. 147 del 2013 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014*). La Corte, nella sentenza n. 188, rende conto non solo di aver "disposto incombenti istruttori, chiedendo alle parti una serie di informazioni e di documenti" con ordinanza all'esito dell'udienza pubblica, ma anche del relativo esito. Le "risposte fornite dalle parti in ordine alla citata istruttoria hanno posto in rilievo dati concordanti oppure complementari e sostanzialmente compatibili", anche se "la loro lettura […] continua a differenziare le due posizioni processuali". Per tale motivo la Corte tiene a sintetizzare nella propria decisione i contenuti delle risposte fornite e "mettere in rilievo i punti di dissenso con particolare riguardo alle censure formulate dalla Regione"[295]. La Corte, dunque, mostra di rendere conto in modo specifico delle risposte ricevute e di tenerne conto nel percorso motivazionale della decisione[296].

Diversamente da questo caso e come avvenuto con la sentenza n. 197 del 2019, la Corte aveva disposto con ordinanza dell'11 febbraio 1999 "in via istruttoria l'acquisizione di informazioni e documenti, riservata ogni altra decisione sul ricorso", rispetto solo ad alcune questioni. Con la sentenza n. 111 del 1999 si sottolinea che in "questa sede, stralciate tali questioni, la Corte è dunque chiamata a decidere sulle rimanenti due", oltre che "sul profilo comune di illegittimità sollevato nei confronti di tutte le disposizioni impugnate […], profilo a sua volta estraneo all'oggetto della disposta istruttoria"[297]. La Corte, dopo aver dichiarato in parte inammissibili e non fondate le questioni decise, "si riserva all'esito dell'istruttoria disposta con l'ordinanza […] ogni decisione sulle questioni di legittimità costituzionale" rimanenti[298].

Le già richiamate modifiche alle Norme integrative hanno introdotto un'ulteriore novità, ossia la possibilità per la Corte di disporre l'audizione di esperti (art. 14-*bis*), secondo cui, laddove si "ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline", può essere disposto "con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite". Queste ultime, previa autorizzazione del Presidente della Corte, "possono formulare domande agli esperti".

Sarà la prassi a consentire di verificare se, in quale misura e in che modo la Corte costituzionale intenderà avvalersene e con quali modalità tenerne conto nella motivazione delle proprie decisioni (come per l'intervento degli *amici curiae*). Certamente, a differenza di quanto avvenuto nella maggior parte dei casi laddove la Corte ha fatto ricorso a ordinanze istruttorie indirizzando specifiche richieste alle parti del giudizio, con questo ulteriore strumento si potrà (effettivamente) allargare il campo dei dati e delle conoscenze a disposizione per fondare le decisioni di questioni tecniche, scientifiche o dai risvolti economico-finanziari contando su un punto di vista diverso e terzo rispetto a quello delle parti del giudizio[299].

---

aveva assolto il compito di compensare o controbilanciare, in qualche misura, la mancata dichiarazione di una incostituzionalità di fatto in quella pronuncia accertata".

[295] CORTE COST., sentenza n. 188 del 2016.

[296] In relazione alla sentenza n. 188 F. DAL CANTO - E. ROSSI, "Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale", cit., 218, ritengono che "ciò che desta particolare interesse è la circostanza che gli esiti cui la stessa giunge appaiono fortemente condizionati da tale attività istruttoria, assai approfondita e di cui si dà analiticamente conto nella motivazione". Si sottolinea, peraltro, come "il caso in oggetto appare fortemente in controtendenza", se si considera che "il ricorso all'attività istruttoria, tanto più nel giudizio in via principale, è sempre stato piuttosto episodico e quasi mai decisivo ai fini della decisione".

[297] CORTE COST., sentenza n. 111 del 1999.

[298] *Ibidem*.

[299] A questo proposito si rinvia ancora a G. P. DOLSO, "Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte", cit., 252 s., che osserva che "Qualche riluttanza a riscontrare le istanze avanzate dalla Corte in via istruttoria potrebbe in ipotesi derivare dal fatto che quasi sempre, almeno nel caso del giudizio in via principale, si chiedono informazioni ad una delle parti del giudizio, informazioni che possono (quasi per definizione) pregiudicare la stessa parte chiamata a fornire i dati, di modo che la stessa potrebbe essere indotta a non dare corso alle richieste oppure, più probabilmente, a «selezionare» in qualche misura

Occorre da ultimo svolgere un'ulteriore riflessione, di più ampio respiro, che richiama le considerazioni introduttive e relative alla valutazione complessiva del sistema di giustizia costituzionale italiano che comprende, con tutte le rispettive peculiarità, i diversi tipi di giudizio.

Si è già fatto riferimento alle potenzialità insite nel giudizio costituzionale in via incidentale, laddove vengano in rilievo questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo di parificazione dei rendiconti, in ragione della riconosciuta legittimazione a evocare parametri anche competenziali. Proprio in relazione a questo "peculiare" tipo di giudizio, si è osservato che le criticità sottese alla (mancata) attivazione dei poteri istruttori da parte della Corte costituzionale si risolvono "quasi «automaticamente», almeno in parte, poiché gli elementi per una valutazione più strutturata e trasparente delle conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale appaiono già presenti, circoscritte, evidenti, individuate in larga parte nell'ordinanza di rimessione dal Giudice contabile e, naturalmente, negli atti di eventuale costituzione delle parti […], garantendo così […] che nel controllo in via incidentale siano disponibili gli elementi necessari per un'istruttoria sul piano economico-finanziario"[300].

Ecco che tali considerazioni inducono a ritenere tanto più importante l'effettiva valorizzazione e applicazione delle sopra citate modifiche processuali, che spingono in qualche misura a una fase di più ampia apertura all'ingresso formalizzato nei diversi giudizi costituzionali di informazioni, documenti e opinioni differenti da quelli prodotti e formulati dalle parti.

Vale forse ancor più ora quanto si è osservato circa la necessità di "affiancare la convinzione che la Corte costituzionale si legittima non solo *per quello* che decide, ma *per come* decide, e che la possibilità di trasparenza e di massima strutturazione delle regole processuali risulta fondamentale, in generale, per giustificare il ruolo della Corte in una società complessa e, soprattutto, quando, come succede in Italia, al giudice costituzionale si chiede di correggere o, addirittura, di intervenire al posto del legislatore"[301].

Certamente, non può in ogni caso mancarsi di rilevare come l'ingresso nel giudizio di terzi, pure nelle vesti di esperti o di *amici curiae*, incida, ancora una volta, sulla specifica natura di giudizio di parti del processo in via principale, introducendo elementi e informazioni che le parti (legittimamente, in ragione della connotazione *disponibile* e discrezionale delle modalità di attivazione e di gestione del rapporto processuale) possono non aver inteso rendere noti alla Corte.

5. Stato e Regioni ai tempi del Coronavirus: ancora davanti alla Corte costituzionale?

5.1. Profili generali: emergenza sanitaria e rapporto fra Stato e Regioni nell'adozione dei rispettivi provvedimenti.

L'emergenza sanitaria provocata dalla diffusione del nuovo Coronavirus Covid-19 pone notevoli profili di interesse per il diritto costituzionale, che attengono innanzitutto al tema del bilanciamento fra diritti fondamentali (art. 2 Cost.) nella loro duplice dimensione individuale e collettiva[302], come la salute, non solo quella relativa all'attuale emergenza sanitaria, ma anche quella connessa alle "ordinarie" patologie e alla "ordinaria" richiesta di prestazioni sanitarie e diagnostiche (art. 32 Cost.), la libertà di

---

i dati di cui si chiede l'ostensione al fine di contenerne gli effetti *contra se*. Si tratta di una situazione di norma non facilmente evitabile. In ogni caso, e almeno ove ciò sia realizzabile, la possibilità di attingere a fonti di conoscenza diverse dai consueti canali istituzionali, o a canali istituzionali non organici rispetto al Governo, non sarebbe da guardare con disfavore".

300 E. CAVASINO, "Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi", cit., 72.

301 M. D'AMICO, "Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale", cit., 363.

302 Per un inquadramento generale dei profili di ordine costituzionale relativi al bilanciamento dei diritti fondamentali in questo specifico contesto si vedano B. CARAVITA, "L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana", in *Federalismi*, 2020, VI, iv ss., e E. RAFFIOTTA, "CORONAVIRUS/Limitare la libertà per ragioni di sicurezza, la Costituzione dice sì", in *ilSussidiario.net*, 25 marzo 2020, oltre che A. D'ALOIA, "Costituzione ed emergenza: l'esperienza del Coronavirus", in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, 7 ss., e i numerosi contributi ivi pubblicati, e G. AZZARITI, "I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19", in *Questionegiustizia.it*, 27 marzo 2020.

circolazione (art. 16 Cost.)[303], la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), la libertà personale (art. 13 Cost.)[304] e la libertà di autodeterminazione, la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e anche quella religiosa (art. 19 Cost.)[305], nonché il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 Cost.)[306] e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), oltre che il diritto di essere educati se si pensa alle difficoltà relative alla cd. didattica a distanza in particolare laddove manchino dispositivi tecnologici idonei a garantirne lo svolgimento (art. 34 Cost.)[307] e il diritto di difesa (art. 24 Cost.)[308], senza mancare di considerare anche il necessario adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)[309] e il complesso delle problematiche sottese al diverso impatto dell'emergenza su determinate categorie di soggetti vulnerabili come le persone con disabilità[310] e le donne vittime di violenza[311].

In secondo luogo, questa emergenza pone notevoli problematiche che attengono alle fonti del diritto cui l'ordinamento, a livello nazionale e a livello regionale, ha fatto ricorso per disciplinarla e contenerla[312], oltre che al relativo impatto sulla stessa forma di governo[313].

---

303 Si veda in particolare G. DI COSIMO, "Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus", in *Oss. fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, 565 ss.

304 Con specifico riferimento alla libertà personale dei soggetti detenuti si rinvia a G. M. FLICK, "Superare il carcere", in *Giustiziainsieme.it*, intervista, 11 aprile 2020, G. GIOSTRA, "Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili", in *Sistemapenale.it*, 22 marzo 2020, G. CHIOLA, "Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane", in *Federalismi, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2 ss., e A. LORENZETTI, "Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19", in *Oss. cost.*, 2020, III, 1 ss. Con specifico riguardo al regime del cd. 41-*bis* si rinvia a A. DELLA BELLA, "Emergenza COVID e 41 bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche. A proposito delle polemiche in corso e dell'art. 2 d.l. 30 aprile 2020, n. 28", in *Sistemapenale.it*, 1 maggio 2020.

Richiama espressamente la limitazione anche della libertà personale G. L. GATTA, "I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena", in *Giurcost.org*, 2020, I, 200 ss., giudicandola fortemente limitata dall'emergenza sanitaria insieme alla libertà di circolazione, in relazione alla quale richiama anche l'art. 5 (*Diritto alla libertà e alla sicurezza*) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che prevede il caso della "detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa".

305 A questo riguardo, si vedano P. CONSORTI, "La libertà religiosa travolta dall'emergenza", in *Forum cost.*, 2020, II, 370 ss., e A. LICASTRO, "Il *lockdown* della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia", in *Giurcost.org*, 2020, I, 229 ss.

306 Sui profili che riguardano il diritto al lavoro si vedano le considerazioni di A. MARESCA, "Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19", in *Federalismi*, 2020, VIII, iv ss.

307 Sulle problematiche relative al diritto all'istruzione si rinvia alle più ampie riflessioni di G. LANEVE, "In attesa del ritorno *nelle* scuole, riflessioni (in ordine sparso) *sulla* scuola, tra senso del *luogo* e prospettive della *tecnologia*", in *Oss. cost.*, 2020, III, 410 ss., oltre che di S. BARONCELLI, "La didattica online al tempo del coronavirus: questioni giuridiche legate all'inclusione e alla *privacy*", in *Oss. fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, 437 ss.

308 Sulle problematiche sottese alla cd. giustizia *on line* si rinvia a F. DONATI, "Giustizia *online* al tempo del Coronavirus e dopo", in Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, 1 ss.

309 G. SILVESTRI, "Covid-19 e Costituzione", in *Unicost.eu*, 10 aprile 2020, ritiene che le misure restrittive incidono "inevitabilmente" anche sulla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), giungendo ad affermare che, se si considerano le "conseguenze indirette delle restrizioni, quasi tutta la prima parte della Costituzione risulta incisa dalle norme di contenimento del contagio da Covid-19".

310 Sulle problematiche sottese all'emergenza sanitaria provocata dal Coronavirus che si dispiegano sulla condizione di disabilità si sofferma specificamente M. D'AMICO, "Emergenza, diritti, discriminazioni", in *Riv. Gruppo di Pisa*, 2020, II, 34 ss.

311 Sulla violenza domestica ai tempi dell'emergenza sanitaria in corso, si vedano le considerazioni di F. FILICE, "La parità di genere alla prova del Covid 19", in *Diritto penale e uomo. Criminal Law and Human Condition*, 2020, IV,

312 Si vedano al riguardo P. CARROZZINO, "Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19", in *Lacostituzione.info*, 19 marzo 2020, A. RUGGERI, "Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti", in *Giurcost.org*, 2020, I, 210 ss., S. STAIANO, "Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia", in Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, in *www.giurcost.org*, 2020, 1 ss., M. LUCIANI, "Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza", ivi, 1 ss., F. SORRENTINO, "A proposito dell'emergenza *coronavirus*", ivi, 1 ss., U. DE SIERVO, "Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni", in *Oss. fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, 299 ss., P. BONETTI, "La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente", in *Oss. fonti*, 2020, II, 689 ss., e, ancora, E. RAFFIOTTA, "CORONAVIRUS", cit., oltre che G. MOBILIO, "La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti", in *Oss. fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, 351 ss., e G. BOGGERO, "Le 'more' dell'adozione dei dpcm sono 'ghiotte' per le Regioni. Prime

Infine, un profilo che è centrale e nello stesso tempo tocca e influenza i primi due concerne il necessario e imprescindibile rapporto con lo stato di avanzamento delle conoscenze scientifiche, come è dimostrato dai relativi costanti riferimenti degli attori politici per supportare l'adozione delle note misure restrittive.

In relazione a tutti questi tre profili è possibile svolgere ulteriori considerazioni che attengono al rapporto fra Stato e Regioni, che, in modo continuo e con modalità spesso non convergenti, hanno disciplinato (e continuano a farlo) la situazione emergenziale, con diverso grado di intensità e con ambiti territoriali spesso differenziati.

Il ruolo della Corte costituzionale risulta, almeno finora e con specifico riguardo al giudizio in via principale, del tutto assente, anche e forse soprattutto in ragione dello stretto lasso di tempo intercorso dall'adozione delle misure predisposte adottate con numerosi decreti-legge, fra cui in particolare il n. 6 del 23 febbraio 2020 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*)[314] e il n. 19 del 25 marzo 2020 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*)[315].

Le ragioni che forse giustificano il (finora) mancato intervento diretto della Corte costituzionale in relazione alle misure adottate a livello statale si possono individuare nella stessa specifica contingenza sanitaria che probabilmente non ha consentito di azionare, da parte delle Regioni, la relativa facoltà di impugnazione.

Nonostante l'acceso contrasto che in molte occasioni si è registrato fra Stato e Regioni in merito alle rispettive misure adottate, inoltre, era forse davvero poco immaginabile (e opportuno) che le seconde assumessero una simile iniziativa "politica", che non sarebbe sembrata giustificata alla luce delle peculiarità della stessa pandemia.

Se, dunque, la strada del giudizio costituzionale in via principale non è stata, nei fatti (e finora), perseguita, alla luce di valutazioni che presentano caratteri non solo politici, ma anche tecnico-scientifici, questi stessi caratteri avrebbero potuto al contrario indurre le Regioni a impugnare i provvedimenti d'emergenza considerando lo specifico potere sospensivo cautelare della Corte costituzionale.

---

osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19", in *Dir. reg. Riv. dir. aut. terr.*, 2020, I, 366, che sottolinea che "Al momento […] il rapporto tra fonti è difficilmente declinabile in termini astratti, sicché le norme regionali e statali sono oggetto di applicazione non secondo un rigido schema logico-deduttivo, ma sono il frutto di un'applicazione casistica, a partire dalla quale è solo possibile tentare in via induttiva di ricostruire lo schema del riparto".

[313] A. RUGGERI, "La forma di governo nel tempo dell'emergenza", in *Giurcost.org*, 2020, II, 255 ss., sottolinea come "il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio, seppur costituzionalmente non giustificato e, con ogni probabilità, non giustificabile alla luce di una rigorosa lettura della Carta, si è reso inevitabile, una volta fissato quale obiettivo primario ed impellente quello della salvaguardia della vita e della salute di un numero assai elevato di persone. È evidente che ciò ha determinato uno *stress* palese per la forma di governo parlamentare, da più parti e con varietà di accenti deplorato; con ogni probabilità, però, si è trattato di un esito non altrimenti evitabile". Si veda anche P. CARETTI, "I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato", in *Oss. fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, 295 ss.

Approfondiscono l'impatto dell'emergenza sanitaria sulle modalità di lavoro del Parlamento F. BIONDI – P. VILLASCHI, "Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento 'telematico'", in *Federalismi*, 2020, XVIII, 26 ss.

[314] In senso fortemente critico rispetto al decreto-legge n. 6 si esprime M. BELLETTI, "La 'confusione' nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità", in *Oss. cost.*, 2020, III, 7 s. L'A. definisce l'"impianto normativo discendente dal decreto-legge n. 6 del 2020" "corposo, ma disorganico e scoordinato" (ivi, 14). In particolare, le relative criticità farebbero "sorgere seri dubbi di legittimità costituzionale", potendosi evincere "già dal testo di quel primo decreto-legge un'estrema confusione nel sistema delle fonti, con una sovrapposizione di diverse opzioni provvedimentali mediante le quali fare fronte all'emergenza" (*ibidem*).

[315] Sul rapporto fra i diversi decreti-legge si veda innanzitutto E. ROSSI, "Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)", in *Oss. fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, 641 ss.

Secondo quanto prevede l'art. 35 della legge n. 87 del 1953, infatti, la Corte può, laddove "ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini", adottare i provvedimenti previsti dall'art. 40, che consente nell'ambito dei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni o fra Regioni di sospendere l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo ai conflitti medesimi, in pendenza del relativo giudizio[316].

La sospensione dell'efficacia delle disposizioni censurate può essere richiesta anche dalle parti con apposita istanza, come prevede l'art. 21 delle Norme integrative, ciò che conferma, ancora una volta, la "natura di giudizio contenzioso a parti contrapposte propria del procedimento in via principale", in misura maggiormente coerente rispetto all'"iniziativa officiosa, ritenuta […] in contrasto con il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato"[317].

Proprio quest'ultimo riferimento consente di richiamare un ulteriore strumento cui si sarebbe potuto (e ancora si potrebbe) ricorrere per tutelare le rispettive competenze assegnate dalla Costituzione, ossia il conflitto di attribuzione fra enti, laddove, come prevede l'art. 39 della legge n. 87 del 1953, una Regione invada con un suo atto la sfera di competenza assegnata allo Stato (o ad altra Regione) e viceversa[318].

Come si vedrà oltre, a tale proposito il Codacons ha ritenuto di potersi "sostituire" allo Stato nella difesa delle prerogative costituzionali asseritamente lese dai provvedimenti di alcune Regioni, chiedendo l'attivazione da parte della Corte anche del potere di sospendere i "gravati comportamenti formali posti in essere […], ordinando alle stesse di astenersi dal porre in essere ulteriori comportamenti lesivi delle attribuzioni statali *in subiecta materia*"[319].

5.2. Tre casi particolari: l'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 2020 in materia di attraversamento dello Stretto di Messina previa autorizzazione.

Risulta particolarmente significativo in questo contesto, pur non potendo venire in rilievo alcun sindacato costituzionale, il caso relativo all'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 2020 (*Ordinanza contingibile e urgente ex art. 50 D. Lgs. 267/2000. Misure urgenti per l'attuazione dei D.P.C.M. 8/3/2020, D.P.C.M. 9/3/2020 e D.P.C.M. 11/3/2020. Attraversamento dello Stretto di Messina attivazione del sistema di prenotazione online www.sipassaacondizione.comune.messina.it. Revoca Ordinanza Sindacale n. 80 del 26 marzo 2020 e disciplina utilizzo banca dati finalizzata alla verifica delle condizioni per l'attraversamento dello Stretto*). A fronte del parere richiesto dal Ministero dell'Interno per l'annullamento straordinario di tale ordinanza e reso dal Consiglio di Stato il 7 aprile 2020 si pongono numerosi profili di riflessione sia rispetto al riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, sia con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, sempre tenendo conto dello specifico contesto che caratterizza l'emergenza sanitaria, ossia il costante e necessario riferimento al progresso tecnico e scientifico. Con la citata ordinanza il Sindaco di Messina richiedeva che chiunque intendesse fare ingresso in Sicilia dovesse registrarsi almeno 48 ore prima dell'orario di partenza su uno specifico portale internet, fornendo alcuni dati personali e le motivazioni

316 In generale, sui poteri di sospensione dell'efficacia delle leggi si vedano P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 2008, e A. VUOLO, "La tutela cautelare nel processo costituzionale", in E. BINDI – M. PERINI – A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., 155 ss.

317 G. AMOROSO - G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 307.

318 A questo proposito è interessante richiamare quanto osservava V. ONIDA, "I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali", cit., 991, in merito all'impugnazione regionale di alcune "ordinanze adottate «in deroga ad ogni contraria norma», dal Ministro per la protezione civile, […] sia con giudizio in via principale sia con conflitti di attribuzioni".

319 CODACONS, ricorso per conflitto di attribuzione tra enti n. 3 del 2020.

dello spostamento, nonché la provenienza e la destinazione, in attesa del rilascio da parte del Comune del relativo nulla osta.

Il Consiglio di Stato richiama in particolare l'art. 2, terzo comma, lett. p), (*Attribuzioni del Consiglio dei ministri*) della legge n. 440 del 1988 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*), che riconosce la possibilità al Consiglio dei Ministri di adottare determinazioni circa l'annullamento straordinario per tutelare l'unità dell'ordinamento degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato stesso. Quest'ultimo tiene a sottolineare - ed è questo il passaggio che in questa sede interessa – che "la perdurante attualità e rilevanza di tale istituto, in un quadro di razionale equilibrio tra i poteri dello Stato e tra questi e le autonomie territoriali, è resa particolarmente evidente a fronte di fenomeni di dimensione globale quali l'attuale emergenza sanitaria da pandemia che affligge il Paese, dinanzi ai quali l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, pur nel pluralismo autonomistico che caratterizza la Repubblica, costituisce la precondizione dell'ordine e della razionalità del sistema, in relazione ai fondamentali principi di solidarietà e di uguaglianza, formale e sostanziale, che ne rappresentano le basi fondative generali"[320].

L'ordinanza n. 105, quindi, mina l'unità dell'ordinamento, alla cui garanzia è posto lo stesso potere di annullamento straordinario. Secondo il Consiglio di Stato, è "autoevidente, senza che occorra al riguardo aggiungere particolari motivazioni, che è del tutto inconfigurabile, nel vigente ordinamento giuridico, un potere del Sindaco di un Comune di dettare norme che possano trovare applicazione ed avere efficacia obbligante al di fuori del perimetro della propria circoscrizione territoriale". Neppure potrebbe ammettersi un simile effetto ("del tutto abnorme") "conseguito in via indiretta, in ragione del fatto che, per ragioni fisiche e geografiche o legate alla concreta configurazione attuale delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, sia necessario un qualche attraversamento del territorio comunale da parte di persone provenienti da altre aree territoriali e dirette verso altri comuni di destinazione"[321].

In secondo luogo, la stessa ordinanza nell'imporre una serie di obblighi di fare a coloro che intendano entrare nella Regione Sicilia contrasta con l'art. 23 Cost. che richiede che ogni prestazione personale o patrimoniale sia disposta per legge.

Ancora, risultano violati l'art. 3 Cost., poiché si "introduce una irragionevole disparità di trattamento nei confronti delle persone che per motivi legittimi hanno necessità di attraversare lo Stretto, rispetto alla generalità dei cittadini sul restante territorio nazionale", e gli artt. 13 e 16 Cost., poiché si prevede "un potere comunale di previa autorizzazione all'ingresso e al transito sul territorio comunale", senza che vi sia "alcuna base di legge"[322].

Oltre alla riconosciuta violazione della disciplina relativa alla protezione dei dati personali, il provvedimento comunale viola "le attribuzioni statali esclusive in materia di ordine e sicurezza pubblici […], nella parte in cui richiama […] non meglio precisate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica connesse al possibile verificarsi di rilevanti flussi di spostamenti di persone", oltre che "le attribuzioni riservate allo Stato in materia di profilassi internazionale" (art. 117, secondo comma, lett. q), Cost.)[323].

---

320 CONS. STATO, parere n. 735 del 2020, in *Giustizia-amministrativa.it*, su cui si veda in senso critico A. RUGGERI, "Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina", in *Giurcost.org*, 2020, I, 224 ss., e anche N. PIGNATELLI, "Il potere di annullamento straordinario *ex* art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non 'chiude' lo stretto di Messina", in *Dir. reg. Riv. dir. aut. terr.*, 2020, I, 567 ss.

321 CONS. STATO, parere n. 735 del 2020, cit.

322 *Ibidem*.

323 *Ibidem*.

Risulta significativo in generale per le riflessioni che ne derivano in punto di ripartizione di competenza, laddove venga in rilievo una situazione di emergenza epidemiologica, che pone in rilievo la materia esclusiva statale della profilassi internazionale, il passaggio del parere in cui si sottolinea che, "pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell'emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali"[324].

5.3. (Segue): il ricorso per conflitto di attribuzione fra enti avente a oggetto le misure delle Regioni Veneto e Lombardia.

Un secondo caso emblematico delle problematiche sottese al riparto di competenze fra Stato e Regioni nella "gestione" della crisi epidemiologica è costituito dal ricorso con cui il Codacons ha sollevato conflitto di attribuzione fra enti contro le Regioni Veneto e Lombardia, a fronte dell'asserita "inerzia dei soggetti titolari" che consentirebbe di "poter agire in via suppletiva, rimediando a ritardi dell'Autorità centrale, in una logica applicazione del proprio ruolo di soggetto interlocutore con dignità pubblica". Secondo il ricorrente, in particolare, "La funzione suppletiva è adiacente alla titolarità che fa capo a Stato e Regioni e consente un qualsiasi momento al soggetto originariamente titolare di recuperare l'inerzia assumendo in proprio la titolarità del conflitto"[325].

Con una motivazione eccentrica, il ricorrente sostiene la propria legittimazione a sollevare tale conflitto richiamando, in particolare, l'ordinanza n. 256 del 2016, con cui, nell'ambito del ben differente contesto di un giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, la Corte costituzionale aveva comunque ritenuto che il Codacons non fosse "titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle situazioni soggettive che spettano alle «organizzazioni proprie della società civile»"[326], dichiarando il relativo ricorso inammissibile per carenza dei requisiti soggettivi. Tale orientamento, peraltro, è stato ribadito anche successivamente dalla Corte, sottolineando che "soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione e del citato art. 37 della l. n. 87 del 1953, solo se titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita»", e che, quindi, il Codacons "non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle «organizzazioni proprie della società civile»"[327].

Ancora, il Codacons sostiene la propria legittimazione sia richiamando il nuovo art. 4-*ter* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che invece riguarda, come si è visto, la possibilità per gli *amici curiae* di depositare opinioni scritte, sia citando alcune previsioni (come anche l'art. 120, secondo comma, Cost.) per sostenere l'esercizio di un potere sostitutivo, laddove lo Stato "rimanga del tutto inerte di fronte alle ripetute e gravi violazioni della sua sfera di attribuzioni, astenendosi dall'attivare gli strumenti che la Costituzione […] mette a disposizione per reagire a tali violazioni"[328].

Pur tenendo conto di questi profili problematici del ricorso del Codacons, risultano interessanti le argomentazioni che riguardano il merito dell'asserito conflitto fra enti, ossia la lesione da parte delle Regioni Veneto e Lombardia di competenze statali attraverso l'adozione di differenti provvedimenti territorialmente limitati.

---

[324] *Ibidem*.
[325] CODACONS, ricorso per conflitto di attribuzione tra enti n. 3 del 2020.
[326] CORTE COST., ordinanza n. 256 del 2016.
[327] CORTE COST., ordinanza n. 277 del 2017.
[328] CODACONS, ricorso per conflitto di attribuzione tra enti n. 3 del 2020.

A questo proposito, vengono in rilievo sia le materie legislative di esclusiva competenza statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. q), con riferimento alla profilassi internazionale; lett. h), con riguardo all'ordine pubblico e alla sicurezza; e lett. d), Cost., rispetto alla sicurezza dello Stato; sia la materia di competenza concorrente relativa alla tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), oltre che il potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., in relazione alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Tali profili di censura ben avrebbero potuto – e potrebbero ancora – sostenere la promozione da parte dello Stato di un conflitto di attribuzione nei confronti di alcune Regioni e, a questo proposito, viene in particolare rilievo la recente già richiamata sentenza n. 5 del 2018 della Corte costituzionale, resa nell'ambito di un giudizio in via principale promosso dalla Regione Veneto avente a oggetto il decreto-legge n. 73 del 2017. In questa occasione, per ciò che in questa sede interessa, la Corte ha avuto modo di chiarire che la disciplina in materia di vaccinazioni "interseca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute", ma devono ritenersi "chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato", ossia i principi fondamentali in materia di tutela della salute, i livelli essenziali di assistenza e la profilassi internazionale[329].

La necessità di tutelare il diritto di essere curato in modo efficace e "in condizione di eguaglianza in tutto il paese" impone una legislazione generale statale, peraltro necessariamente "basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale". La necessità di adottare misure omogenee sul territorio nazionale, peraltro, deriva dalla stessa "profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive". Per la Corte costituzionale, quindi, "ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coessenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore". La materia di competenza esclusiva statale relativa alla profilassi internazionale viene parimenti in rilievo poiché la omogenea disciplina nazionale è funzionale a "garantire uniformità anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale"[330].

Tali considerazioni, proprio alla luce delle eccezionali caratteristiche della diffusione del Coronavirus, sembrano attagliarsi anche alle misure adottate in questo contesto di emergenza sanitaria, dovendosi garantire al fine di tutelare la salute (e assicurare un ragionevole bilanciamento rispetto a ulteriori diritti e interessi) una disciplina omogenea su tutto il territorio nazionale, senza dare rilievo, come già sottolineato, a indirizzi tecnico-scientifici territorialmente circoscritti, se non al limitato fine di ricostruire l'effettivo quadro epidemiologico della diffusione del contagio.

Proprio le indubitabili differenze che si sono registrate nel grado di diffusione e di contagiosità fra le Regioni se da un lato possono giustificare una ragionevole differenziazione nella gestione della crisi, dall'altro non possono certamente prescindere dal rispetto di indicazioni unitarie e omogenee che, probabilmente, quelle stesse differenziazioni hanno determinato a fronte dell'applicazione a tutto il territorio nazionale del regime di cd. lockdown.

Rispetto al ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Codacons la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 175 del 2020, dichiarandone la manifesta inammissibilità, ha ritenuto che la presentazione del ricorso "in via suppletiva dello Stato" "è del tutto estranea al nostro ordinamento e la sua prospettazione è quindi inidonea a superare la chiara e inequivoca limitazione soggettiva alla

[329] CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018.
[330] *Ibidem*.

proposizione del conflitto tra enti", oltre che essere "carente anche del requisito oggettivo". A tal proposito, la Corte specifica come oggetto del ricorso siano "comportamenti […] evidentemente sprovvisti dei […] requisiti di efficacia e rilevanza esterna e, comunque sia, intrinsecamente inidonei a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza invasiva della sfera di attribuzioni costituzionali statali"[331].

È particolarmente significativo che la Corte costituzionale in modo espresso si soffermi sulle motivazioni che avrebbero sostenuto l'iniziativa del Codacons. Poiché la "minaccia di lesione è puramente congetturale e il conflitto è promosso a fini meramente consultivi", il ricorso "si mostra come una forzatura dei meccanismi di instaurazione del conflitto tra enti", con conseguente assorbimento dell'istanza di sospensione[332].

5.4. (Segue): l'impugnazione dell'ordinanza della Regione Calabria davanti al giudice amministrativo.

Nel rapporto fra Stato e Regioni assume rilievo anche la sentenza del TAR Calabria, con cui si è annullata l'ordinanza del Presidente della Regione Calabria n. 37 del 2020 (*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica: Disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale*), che era stata impugnata dal Governo nella parte in cui consentiva la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie e agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all'aperto. Secondo il ricorrente l'ordinanza sarebbe stata emanata in carenza di potere per incompetenza assoluta, alla luce del decreto-legge n. 19 del 2020, che consente l'adozione di misure urgenti per contrastare la diffusione del contagio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, che ha sospeso quelle stesse attività di servizi di ristorazione, consentendo solo la consegna a domicilio e la ristorazione con asporto, mentre secondo la Regione resistente il ricorso, teso a dimostrare l'invasione di una sfera di attribuzioni del Governo, farebbe assumere alla controversia "un tono costituzionale che attribuirebbe la giurisdizione alla Corte costituzionale, quale giudice dei conflitti di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost."[333], e l'ordinanza impugnata oltre che trovare il proprio fondamento nell'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978[334] sarebbe conforme al decreto-legge n. 19 del 2020.

Il TAR Calabria riconosce che, a partire dalla natura di ordinanza contingibile e urgente in materia di igiene e sanità, con essa il Presidente della Regione Calabria ha esercitato un proprio potere amministrativo "sul quale il sindacato giurisdizionale è naturalmente attribuito al giudice della funzione pubblica, cioè il giudice amministrativo"[335].

A tale fine il TAR richiama l'orientamento della Corte costituzionale, secondo cui non è sufficiente che vengano in rilievo competenze e attribuzioni previste in Costituzione, affinché la controversia assuma un tono costituzionale: "La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere

331 CORTE COST., ordinanza n. 175 del 2020.
332 *Ibidem*.
333 TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, in *Giustizia-amministrativa.it*, a commento della quale si vedano F. F. PAGANO – A. SAITTA – F. SAITTA, "Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge", in *Oss. cost.*, 2020, III, 374 ss.
334 Sulle ordinanze in materia sanitaria di cui all'art. 32 della legge n. 833 del 1978 si rinvia a E. C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2019, 90 ss.
335 TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti"[336].

A questo riguardo, viene in particolare rilievo, da ultimo, la sentenza n. 224 del 2019 della Corte costituzionale, che ha sottolineato come, se pure non ci sia dubbio che "nella materia in questione vengano in gioco competenze e attribuzioni previste dalla Costituzione", "ciò non basta, di per sé, a riconoscere un 'tono costituzionale' alle censure svolte dalla ricorrente. La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite «nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» […]. Ciò è ancora più vero in casi […] ove sono coinvolti anche interessi di privati, che potrebbero risultare pregiudicati dalla mancata giustiziabilità degli atti che incidono su di essi. In casi del genere il giudice amministrativo non si sostituisce all'amministrazione, ma si limita a esercitare, nell'ambito della propria giurisdizione, il controllo sull'esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, che la Corte non può essere chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzione"[337].

Secondo il giudice amministrativo, quindi, l'atto impugnato "è giustiziabile d'innanzi al giudice della funzione pubblica, giacché questo giudice non è chiamato a regolare il conflitto sulle attribuzioni costituzionali tra gli Enti coinvolti nella controversia, ma solo a valutare la legittimità, secondo i parametri legislativi indicati nei motivi di ricorso, dell'atto impugnato"[338].

Il TAR Calabria sottolinea un profilo di grande importanza, ossia che, in ogni caso, anche l'instaurazione di un conflitto di attribuzione fra enti davanti alla Corte costituzionale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri non escluderebbe affatto la legittima esperibilità del ricorso per via amministrativa. Questa sorta di "doppio binario di garanzia" trova il proprio fondamento nella "diversità di struttura e finalità fra il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione ed il sindacato giurisdizionale davanti al giudice amministrativo: il primo è finalizzato a restaurare l'assetto complessivo dei rispettivi ambiti di competenza degli Enti in conflitto; il secondo, viceversa, si svolge sul piano oggettivo di verifica di legalità dell'azione amministrativa, con l'esclusivo scopo della puntuale repressione dell'atto illegittimo"[339].

Come si è sottolineato in precedenza, dunque, l'indubbio più ampio ricorso (almeno finora) alla giurisdizione amministrativa da parte del Governo può essere motivata proprio da tale diversità strutturale oltre che dalle specifiche finalità che la caratterizzano, anche considerando i tempi più celeri con cui il giudice amministrativo può intervenire, nonostante, come si è già ricordato, la Corte costituzionale possa, nelle more della definizione dei propri giudizi, fare ricorso al potere di sospensione dell'atto censurato.

Da ultimo, poiché si è sottolineato il rilievo particolare che, nell'emergenza sanitaria, assume anche il fattore scientifico e la sua evoluzione, è necessario richiamare anche quanto il TAR rileva a proposito di un argomento speso dalla difesa regionale per sostenere la legittimità del provvedimento impugnato, ossia il "riferimento del rilevato valore di replicazione del virus COVID-19, che sarebbe stato misurato in un livello tale da indicare una regressione dell'epidemia"[340]. A questo riguardo, il giudice amministrativo affronta la questione della possibile giustificazione del provvedimento che introduce la deroga alla sospensione dell'attività di ristorazione sulla base della sopra citata valutazione tecnico-scientifica, sottolineando come sia "ormai fatto notorio che il rischio epidemiologico non dipende

[336] *Ibidem*.
[337] CORTE COST., sentenza n. 224 del 2019.
[338] TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.
[339] *Ibidem*.
[340] *Ibidem*.

soltanto dal valore attuale di replicazione del virus in un territorio circoscritto quale quello della Regione Calabria, ma anche da altri elementi, quali l'efficienza e capacità di risposta del sistema sanitario regionale, nonché l'incidenza che sulla diffusione del virus producono le misure di contenimento via via adottate o revocate (si pensi, in proposito, alla diminuzione delle limitazioni alla circolazione extraregionale)"[341].

La necessità di considerare l'andamento della cd. "curvatura assunta dall'epidemia in conseguenza delle variazioni nella misura delle interazioni sociali" legittima l'applicazione di misure restrittive e il loro graduale allentamento, in piena coerenza con il principio di precauzione e tenendo conto anche del fatto che "non esistono certezze nella stessa comunità scientifica"[342]. Da qui la necessità di un approccio che si fondi su "un'istruttoria articolata, che nel caso di specie non sussiste"[343].

Queste ultime considerazioni paiono inserirsi in linea di perfetta continuità con il già richiamato orientamento della Corte costituzionale rispetto alle questioni scientifiche, che richiede il costante riferimento all'evoluzione delle conoscenze tecniche e non conferisce rilievo ad asserite valutazioni espresse da comunità scientifiche territorialmente limitate, mentre maggiormente critiche appaiono invece le ampie motivazioni poste a fondamento della decisione di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

La decisione del TAR Calabria, infatti, risulta interessante (e problematica) anche per la mancata sollevazione delle relative questioni di legittimità sul decreto-legge n. 19 del 2020, giudicate manifestamente infondate. Con una motivazione forse un po' troppo estesa, il TAR sembra sostituirsi alla Corte costituzionale, sottraendo al suo giudizio la risoluzione di censure di grande rilievo[344].

6. Conclusioni.

Come si è cercato di mostrare attraverso l'analisi condotta e il richiamo ad alcune specifiche decisioni della Corte costituzionale, per rispondere all'interrogativo circa i caratteri del giudizio in via principale, relativi alla *disponibilità* della scelta di impugnazione, così come anche di rinuncia ed eventuale accettazione della stessa, e alla assoluta e indiscutibile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto con conseguente divieto di acquiescenza, è possibile individuare una chiave di lettura che consenta di non ritenere affatto irriducibilmente contraddittoria la sua natura.

E, infatti, è proprio l'*indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali (che si accompagna al divieto di acquiescenza) a confermare la natura *politica* e la conseguente piena *disponibilità* dell'azione processuale, non potendosi immaginare alcun "imbrigliamento" o "cristallizzazione" per il futuro delle scelte - che sono e restano appunto politiche e discrezionali - delle maggioranze di governo statali e regionali[345].

---

341 *Ibidem*.

342 *Ibidem*.

343 *Ibidem*.

344 Sulle problematiche sottese alla (impropria) valutazione intorno alla non manifesta infondatezza si veda M. D'AMICO, "Ma riuscirà una legge incostituzionale ad arrivare davanti al suo giudice (quello delle leggi, appunto...)?", in *Forum cost.*, 13 maggio 2004, 2.

345 Si veda G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 353 ss., laddove si soffermava sugli istituti della decadenza e della acquiescenza. Anche se l'A. giungeva a ritenere che, a fronte di "un comportamento volontario (positivo o anche omissivo) che manifesti espressamente o da cui possa inequivocabilmente essere dedotta la sua accettazione dell'atto o, comunque, la sua rinuncia ad impugnarlo", "il ricorso o l'impugnativa proposti contro un successivo atto esecutivo rispetto al primo dovrebbero risultare inammissibili per acquiescenza, verificandosi l'incompatibilità tra un precedente comportamento volontario ed uno successivo contraddittorio rispetto al primo e di contenuto opposto" (ivi, 355), in ogni caso sottolineava come anche in questi casi occorresse "tener conto della natura politica degli enti titolari dell'impugnativa e della possibilità, che alla loro politicità è intrinseca, di mutare opinione e pervenire a differenti valutazioni degli atti legislativi in questione, eventualmente anche per cause «interne» agli organi che deliberano sull'impugnazione (ad es. cambiamenti di maggioranze politiche)" (ivi, 356). Per tali motivi, l'A. già escludeva che potesse applicarsi l'istituto dell'acquiescenza o quello della rinuncia extraprocessuale al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, laddove "l'impugnazione sia adeguatamente motivata anche in ordine alle ragioni del mutato atteggiamento", per poi comunque tornare ad ammettere

La natura *politica* e *discrezionale* della scelta di impugnazione di leggi statali o regionali in via principale, quindi, rafforza la stessa irrinunciabile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali e, anzi, giunge quasi a reclamare proprio il divieto di acquiescenza, ossia di rinuncia alla loro difesa per il futuro.

La costante giurisprudenza costituzionale che nega l'applicabilità al processo costituzionale di questo istituto manifesta chiaramente, in fondo, come si sia "inteso dare preminenza alla componente politica della gestione della «contesa» e della scelta di impugnare; in particolare, negando l'applicabilità dell'acquiescenza, si riconosce implicitamente allo Stato e alle Regioni una più ampia libertà nella scelta del momento e dell'occasione per intraprendere l'azione giurisdizionale contro un determinato complesso di leggi e riaprire in qualche misura la discussione su competenze legislative che appaiono già definite"[346].

Al riguardo, in modo particolarmente efficace, si è sottolineato come tale orientamento costituisca "il punto di massimo rilievo della volontà politica degli enti nel giudizio sulle leggi, proprio perché essa non viene compressa neppure in considerazione di comportamenti di segno opposti tenuti dalle parti in precedenza"[347].

Il rilievo della volontà politica di Stato e Regioni nell'attivazione e nello svolgimento del giudizio costituzionale che indubbiamente caratterizza la via principale di ricorso alla Corte si accompagna a mutamenti di orientamento di non secondaria importanza, con riferimento in particolare alla posizione che a tali enti viene riconosciuta nel processo medesimo.

Si pensi, come si è visto, all'ampliamento dei motivi di ricorso da parte regionale, in relazione alla definizione della ridondanza e alla conseguente possibile progressiva trasformazione del giudizio in via principale (o quantomeno al suo avvicinamento a quello in via incidentale); ancora, si pensi alle specifiche indicazioni che la Corte ha ritenuto di indirizzare, in particolare allo Stato, quanto alla scelta di impugnare o meno disposizioni regionali analoghe o identiche e di individuare i parametri costituzionali.

Anche le modifiche delle Norme integrative e la futura giurisprudenza costituzionale sugli interventi dei terzi e degli *amici curiae*, oltre che degli esperti, potranno arricchire il giudizio in via principale di nuove e diverse sfumature.

Questi indici, però, sebbene alquanto significativi, non sembrano affatto scalfire il nucleo essenziale dell'impianto che sorregge il giudizio costituzionale in via principale e, dunque, il rapporto fra Stato e Regioni davanti alla Corte, restando irrinunciabile quel medesimo carattere che (solo apparentemente) sembra profondamente contraddittorio[348].

Piena *disponibilità* nell'attivazione del giudizio in via principale e, dunque, piena *disponibilità* nella scelta sul *se*, *quando* e *come* tutelare le proprie attribuzioni costituzionali si accompagnano necessariamente e inscindibilmente alla *indisponibilità* di queste stesse attribuzioni, la cui difesa potrà essere esercitata sì in tempi e modi differenti, ma mai rinunciata per sempre, cristallizzando per il futuro scelte che restano pur sempre discrezionali e facoltative.

Ciò tanto più vale se, ancora una volta, si considerano complessivamente i giudizi in via principale e incidentale: le attribuzioni costituzionali non sono disponibili (nel senso della possibilità di rinunziarvi)

---

che in riferimento a Stato e Regioni "l'acquiescenza manifesta la volontà di uno dei due enti […], che sia pure nei limiti intrinseci della politicità, impegna e vincola nel futuro l'ente acquiescente".

346 G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 363.

347 *Ibidem*.

348 Faceva riferimento a una sorta di "correzione di rotta […] non […] di poco conto e sicuramente" necessitante "gradualità e tappe intermedie", per poter "smentire nei fatti l'accusa rivolta ai giudici costituzionali di affiancare al noto antiregionalismo sostanziale un altrettanto grave antiregionalismo processuale", G. VOLPE, "Art. 137 (*terza e quarta parte*)", cit., 368, rilevando il possibile raggiungimento di una "maggior coerenza" della stessa giurisprudenza costituzionale anche in relazione al "modello costituzionale del processo".

da parte degli enti che ne sono titolari, potendo peraltro esse sempre formare oggetto di censura nel giudizio incidentale[349].

I caratteri del giudizio in via principale, che lo denotano come si è visto nel senso di quella che è stata definita una vera e propria ambivalenza o ambiguità, da questo punto di vista, quindi, non sembrano affatto - come si è cercato di mostrare - contraddittori, né sono "il risultato di una mancata interpretazione sistematica"[350], bensì rispecchiano direttamente le sue specifiche peculiarità che consentono di arricchire la molteplicità degli strumenti di controllo di costituzionalità[351].

Essi, infatti, sembrano armonizzarsi e perfettamente inserirsi nel complessivo quadro delle attribuzioni della Corte costituzionale che, se pur nettamente differenziate tanto da non poterle ricondurre entro una categoria unitaria di "processo costituzionale"[352], restano in ogni caso tese con le proprie peculiarità a rendere effettiva la garanzia dell'integrità dell'ordinamento attraverso il sindacato di legittimità costituzionale.

Esistenza, dunque, di "più «processi costituzionali»"[353], ciascuno dei quali soddisfa le esigenze obiettive di tutela costituzionale, a prescindere dalle modalità di instaurazione del relativo giudizio[354], dando attuazione al "*principio di legalità costituzionale*, implicito in ogni ricostruzione del significato della giustizia costituzionale"[355]. Peraltro, la valorizzazione e lo studio specifico dei diversi processi costituzionali, come è stato efficacemente sottolineato, ha condotto al "passaggio dalla «procedura» al «processo» [che] si è di certo imposto in base ad esigenze di «giustizia», di garanzia del diritto sostanziale attraverso forme processuali aventi regole autonome e non scavalcabili"[356].

---

[349] Sottolineano questo profilo anche C. MAINARDIS, "Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale", cit., 725, che rileva come "la legittimità costituzionale delle norme originariamente impugnate non viene «certificata» dalla composizione della lite – o dalla sua mancata proposizione -, ma può sempre venire messa in dubbio, in sede applicativa, tramite un giudizio in via incidentale", e C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, cit., 366, laddove si sofferma sul controllo della Corte costituzionale sulle leggi regionali nel giudizio in via incidentale, "così ovviando alla mancata attivazione del ricorso entro i termini perentori previsti dalla Costituzione, correggendo la disponibilità in 'entrata' dei ricorsi".

[350] C. MAINARDIS, "Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale", cit., 726.

[351] In senso contrario si vedano le riflessioni di B. RANDAZZO, "La 'manutenzione' del giudizio in via principale", cit., 14, che prospetta una opera di "manutenzione straordinaria", 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". In particolare, l'A. ritiene "maturo il tempo per una scolta 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" (*ibidem*).

[352] G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., 522, che individua quale "elemento comune […] solo quello assai generico della connotazione giurisdizionale delle forme di esercizio della gran parte di tali competenze".

A. MORRONE, "Suprematismo giudiziario Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale", cit., 264, ritiene che "anche il giudizio in via d'azione sta diventando un altro modo per assicurare il rispetto di valori materiali piuttosto che una verifica delle linee di demarcazione della *sovranità* dello Stato e dell'*autonomia politica* delle regioni, concetti fondamentali nel discorso costituzionale sull'unità e sul decentramento di una comunità politica. Anche in queste circostanze la giustificazione dell'allargamento dei confini formali del processo costituzionale verso orizzonti di *giustizia caso per caso* viene rinvenuta nella supremazia della carta del 1948 e nella collegata interpretazione estensiva della legittimazione del suo custode offerta dallo stesso giudice costituzionale".

[353] M. D'AMICO, "Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi", cit., 490.

[354] Si veda, ancora, M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., 11 ss. e. 293 ss., laddove si sofferma sulle origini processuali della "giustizia costituzionale" e del "diritto processuale costituzionale", qualificando il processo costituzionale quale modello a contenuto oggettivo.

[355] *Ibidem*, 292.

[356] M. D'AMICO, "Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi", cit., 494.