



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA  
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

## STATO E REGIONI DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE\*

BENEDETTA LIBERALI\*\*

SOMMARIO: 1. Osservazioni introduttive. – 2. Parificazione o perdurante *asimmetria*? – 3. *Disponibilità* dell’azione e *indisponibilità* delle attribuzioni. – 3.1. La scelta *politica* del ricorso. – 3.2. La scelta *politica* della rinuncia al ricorso (e della sua accettazione). – 3.3. La scelta *politica* di modificare le disposizioni censurate (e della mancata costituzione). – 3.4. La scelta *politica* dei parametri. – 4. Terzi, *amici curiae* e istruttoria. – 5. Stato e Regioni ai tempi del Covid: ancora davanti alla Corte costituzionale? – 6. Conclusioni.

### 1. Osservazioni introduttive

Ragionare sul rapporto fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale impone di considerare i giudizi che li coinvolgono e, dunque, quello in via principale e il conflitto di attribuzione. Queste due tipologie di processo costituzionale<sup>1</sup>, pur con i rispettivi

---

\* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

\*\* Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

Alcune riflessioni sono tratte da B. LIBERALI, *Un processo ambiguo. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Giappichelli, in corso di pubblicazione, cui si rinvia per più ampie e aggiornate considerazioni.

<sup>1</sup> Sulle nozioni di processo e diritto processuale costituzionale si vedano M. D’AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giurisprudenza italiana*, 11/1990, 480 ss., M. D’AMICO, *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1999, 2969 ss., G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, Milano, 1989, C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di Governo*, in *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 63 ss., A. RUGGERI, *Alla ricerca dell’identità del “diritto processuale costituzionale”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009, A. PIZZORUSSO, *Art. 137*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, 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*, Torino, 1991, 20 ss., R. ROMBOLI, *La*

caratteri, sono accomunati da alcuni tratti che attengono alla natura *discrezionale* della loro attivazione e, dunque, *disponibile* della sottesa azione processuale da parte degli enti titolari e all'assoluta *indisponibilità* delle prerogative costituzionali che ne sono oggetto<sup>2</sup>.

Per porre in rilievo i profili processuali problematici della contrapposizione diretta fra Stato e Regioni nel giudizio 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<sup>3</sup>, non mancheranno alcune riflessioni sulle altre tipologie di giudizio in cui si possono contrapporre direttamente, come nel conflitto di attribuzione, o anche indirettamente.

Si pensi 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), ma anche il riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni con riguardo a parametri costituzionali ulteriori rispetto all'art. 81 Cost.<sup>4</sup>.

Al giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione si farà specifico riferimento alla luce dell'attuale emergenza sanitaria, pur considerando che (almeno finora) non vi sono stati né ricorsi in via diretta né ricorsi per conflitto di attribuzione.

Le conseguenze dell'emergenza in ordine alla tutela dei diritti, alle fonti e al riparto di competenze fra Stato e Regioni (e anche ai lavori della Corte costituzionale), nonché al rapporto con la scienza, quindi, consentono di approfondire l'analogia che lega le due tipologie di giudizio e di porre in risalto le differenze fra le prestazioni di giustizia della Corte costituzionale e quelle della giurisdizione amministrativa, che è stata e continua a essere coinvolta per dirimere le controversie relative ai provvedimenti regionali.

Le regole del processo costituzionale in via principale fanno emergere un carattere complesso del giudizio, definito ambiguo per la costante oscillazione fra natura soggettiva di conflitto di attribuzioni legislative e quella oggettiva di controllo di costituzionalità

---

*Corte costituzionale e il suo processo*, in *Foro it.*, 1995, IV, 1090 ss., e M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984.

<sup>2</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, Roma, 1981, 129, 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»".

<sup>3</sup> 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*, Milano, 2006, 3, qualifica il giudizio in via principale "strumento privilegiato per garantire il rispetto del nucleo essenziale della nostra forma di Stato".

<sup>4</sup> Si veda G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online*, 2020, 1 ss.

delle leggi<sup>5</sup> e per la compresenza di “tratti della ‘contestazione’ [...] e della ‘contrattazione’ di legittimità”<sup>6</sup>.

A fronte di tale commistione emerge un ulteriore profilo caratteristico del giudizio, che si esprime nella costante tensione fra la natura facoltativa dell’impugnazione (e la conseguente *disponibilità* del rapporto processuale, che rende il giudizio costituzionale “soggettivo”) e l’*indisponibilità* delle sottese attribuzioni costituzionali (che deriva dalla natura “oggettiva” di strumento di garanzia dell’integrità dell’ordinamento costituzionale)<sup>7</sup>.

La piena *disponibilità* dell’azione per Stato e Regioni (e, dunque, dell’avvio e del proseguimento del giudizio) e l’assoluta e indiscussa *indisponibilità* delle rispettive attribuzioni costituzionali (con divieto di acquiescenza) pongono un interrogativo di fondo su quella che potrebbe apparire una vera e propria incoerenza intrinseca e insuperabile del giudizio in via principale.

Una possibile chiave di lettura, che consenta di risolvere il delineato profilo di (apparente) contraddizione, può essere offerta dall’analisi di alcuni ben noti nodi problematici del giudizio principale<sup>8</sup>.

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 essere

---

<sup>5</sup> G. VOLPE, *Art. 137*, cit., 358, che ritiene la “giurisdizione costituzionale come «sistema misto» o, meno tecnicamente, un ambiguo miscuglio” e ricorda come anche “attraverso le scarse e affrettate battute di un’Assemblea sull’orlo dello scioglimento è possibile cogliere la profonda ambiguità annidata [...] fin dalle origini dell’azione-giudizio in via principale” (ivi, 332).

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, 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 AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 112 s., ritiene che “tuttora il giudizio in via d’azione conserva lo ‘strabismo’ derivante dal fatto che esso risulta avvicicabile al giudizio di costituzionalità *tout court* della legge, quando 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*, 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.

E. MALFATTI, *Art. 127*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 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”.

<sup>6</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in AA.VV., *I ricorsi*, cit., 9.

<sup>7</sup> G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2018, II, 159, rilevano “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”. 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*, Torino, 2007, 230, sottolinea il carattere ambiguo 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”.

<sup>8</sup> Si vedano C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, 3/2019, 607 ss., A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell’impugnativa governativa nel giudizio in via d’azione*, ivi, 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.

“politicizzato”<sup>9</sup>) che accompagna tutto il giudizio e contraddistingue l’iniziativa di impugnazione e l’eventuale rinuncia del ricorrente, oltre che la scelta dei parametri costituzionali; la possibile accettazione della rinuncia o la modifica delle disposizioni censurate per ottenere la rinuncia del ricorrente o una decisione di cessazione della materia del contendere, così come 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 rapporto processuale, fa emergere la problematicità di alcuni profili processuali del giudizio in via principale.

Essi attengono innanzitutto alla perdurante *asimmetria* fra Stato e Regioni in relazione ai parametri costituzionali evocabili. Con riguardo ai ricorsi regionali emergono le problematiche sottese alla possibile o auspicabile esatta individuazione dei requisiti della ridondanza (potendo le Regioni evocare parametri costituzionali che attengono alla ripartizione delle competenze legislative, salva la possibilità di evocare parametri diversi attraverso la dimostrazione della lesione delle stesse)<sup>10</sup>. Sul fronte dei ricorsi statali si può rilevare un utilizzo dei parametri costituzionali non sempre lineare e coerente, laddove siano censurate disposizioni analoghe o identiche di diverse Regioni, con evidenti ricadute sul percorso motivazionale delle decisioni della Corte costituzionale in ordine all’individuazione delle materie.

In secondo luogo, la politicità della scelta di impugnazione induce a soffermarsi sul divieto di *acquiescenza* nel giudizio costituzionale, ossia sull’impossibilità di far derivare da precedenti mancate impugnazioni (o comportamenti) la rinuncia al ricorso e alla difesa delle prerogative costituzionali. La politicità di questa scelta, 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. Al proposito, si pone l’interrogativo circa gli strumenti che potrebbero superare o attenuare tali differenziate modalità di impugnazione, senza minarne la natura politica e discrezionale.

In terzo luogo, la *disponibilità* del rapporto processuale emerge anche dalla politicità delle scelte di *rinuncia* al ricorso e di eventuale *accettazione* o della *modifica* delle disposizioni censurate in senso satisfattivo. In questi casi, emergono differenti profili di interesse, che attengono alla tipologia di decisione della Corte: nel primo caso l’estinzione del giudizio impedisce ogni valutazione di merito; nel secondo la cessazione della materia del contendere consente alla Corte di verificare la direzione delle modifiche e la mancata applicazione delle disposizioni censurate durante la pendenza del giudizio.

---

<sup>9</sup> C. SALAZAR, *Politicità*, 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”. D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2019, 148, ritiene che possa anche accadere che “l’impugnazione sia *politicizzata*”.

<sup>10</sup> Sulla 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 AA.VV., *I ricorsi*, cit., 279 ss.

L'analisi di questi profili (che non prescindere da un breve cenno alla *ratio* dell'art. 127 Cost. nella formulazione originaria e in quella successiva alla riforma del 2001<sup>11</sup> e che sarà condotta attraverso il richiamo di alcune decisioni della Corte) consentirà di verificare se la contraddizione del giudizio in via principale che contrappone la piena *disponibilità* dell'azione e l'indiscutibile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali non possa essere risolta ritenendo che sia proprio quest'ultima con il divieto di acquiescenza a confermare la natura politica e la conseguente *disponibilità* del rapporto processuale fin dalla sua iniziativa e, quindi, che sia la natura politica e, dunque, *disponibile* della scelta di impugnazione a confermare l'*indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali<sup>12</sup>.

In relazione al giudizio in via principale si possono prospettare, da ultimo, due ulteriori riflessioni, alla luce delle nuove disposizioni delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale in merito agli interventi dei soggetti terzi, degli *amici curiae* e degli esperti. Poiché attraverso la modifica dell'art. 23 tali previsioni sono applicabili anche al giudizio in via principale ci si soffermerà sul contraddittorio e sulla natura di processo di parti e si ragionerà anche sull'attività istruttoria formale cui la Corte, proprio in questo giudizio, sta facendo rinnovato ricorso<sup>13</sup>.

## 2. Parificazione o perdurante asimmetria?

Con la legge cost. 3/2001 di riforma dell'art. 127 Cost.<sup>14</sup> muta profondamente l'impianto del giudizio in via principale, sebbene, come si vedrà, esso confermi la supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni e, dunque, la sostanziale *asimmetria* fra le rispettive posizioni processuali.

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 impugnative viene parificato, come anche il carattere successivo del ricorso.

---

<sup>11</sup> Sugli effetti della riforma del 2001 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 AA.VV., *I ricorsi*, cit., 191 ss.

<sup>12</sup> Sui caratteri di politicità e sull'asimmetria fra enti si veda C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 45 ss.

<sup>13</sup> Si pensi alla sent. n. 197/2019, su cui si veda M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, in *Diritto e società*, 3/2019, 321 ss.

Sulle modifiche delle Norme integrative si vedano M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 402, ss., A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustizia insieme*, 2020, M. C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2020, 5 ss., P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *Federalismi.it*, 2/2020, iv ss., e A. D'ATENA, *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli "amici curiae"*, in *Consulta Online*, 2020, 1 ss.

<sup>14</sup> Per prime considerazioni si veda E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, 96 ss. Sull'originario art. 127 Cost. si rinvia a G. VOLPE, *Art. 137*, cit., 312 ss., V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, in *Le Regioni*, 5/1986, 986 ss., E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, 1994, e C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020, 23 ss.

L’eliminazione del ricorso alla Corte prima dell’entrata in vigore della legge regionale da parte dello Stato (che esercitava 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”<sup>15</sup>) è l’elemento di maggiore novità, che equipara dal punto di vista processuale le parti e che supera l’incongruenza rispetto alla natura intrinseca del giudizio, ossia quella di “processo indiscutibilmente «di parti»”<sup>16</sup>.

La parificazione della tempistica processuale ha senz’altro attenuato il carattere di *asimmetria* fra le parti a favore delle Regioni, il cui accesso alla Corte risultava “poco conducente”, se non “quasi impossibile”<sup>17</sup> (considerando i tempi di impugnazione più ristretti e la perdurante efficacia della legge statale) 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’”<sup>18</sup>).

Rispetto a questo profilo processuale relativo alla parificazione fra Stato e Regioni (ferme restando le differenze quanto al merito delle censure prospettabili), la Corte costituzionale con la sent. 274/2003 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”<sup>19</sup>.

La Corte richiama la sent. 30/1959, con cui ha ritenuto che lo Stato, diversamente dalle Regioni, potesse evocare ogni parametro costituzionale anche non relativo alla ripartizione delle competenze. Tale conclusione 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, comma 1, della legge cost. 1/1948, 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”<sup>20</sup>.

Se il comma 1 dell’art. 127 Cost. continua a richiamare l’eccesso di competenza da parte delle Regioni per legittimare il ricorso statale, il comma 2 introduce la lesione della sfera di competenza per legittimare al ricorso la Regione. In tal modo si conserva “la diversità rispetto alla disciplina del ricorso dello Stato, con una formulazione sostanzialmente simile a quella dell’art. 2” della legge cost. 1/1948<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 248.

<sup>16</sup> *Ibid.*, che sottolinea tale (originaria) incongruenza considerando quello in via principale un giudizio di parti, “subordinato ad un interesse processuale che non coincide con quello «ordinamentale» della difesa della costituzione”.

<sup>17</sup> C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 46 s.

<sup>18</sup> *Ibid.*, 47.

<sup>19</sup> Corte cost., sent. 274/2003.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

La Corte si interroga sul tenore testuale della nuova disposizione e, in generale, sul nuovo assetto derivato dalla riforma nel passaggio dal termine “invasione” a quello di “lesione”<sup>22</sup>.

Se si può ritenere superata la citata *asimmetria*, in virtù, in particolare, degli artt. 114, 117 e 127 Cost., “è decisivo rilevare come [...] allo Stato sia pur sempre riservata [...] una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio” di cui all’art. 5 Cost., “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 [...] e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso”<sup>23</sup>. Questa istanza “postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto [...] avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”, anche considerando che “solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale”<sup>24</sup>.

La Corte, pertanto, ribadisce l’*asimmetria* dei ricorsi statali e regionali, potendo i primi dedurre la violazione di qualsiasi parametro costituzionale, a differenza dei secondi, pur con le deroghe connesse alla ridondanza<sup>25</sup>.

Tale “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»”<sup>26</sup>.

Tale “supremazia ‘sostanziale’” dello Stato fonda la perdurante *asimmetria* rispetto alle Regioni, che riguarda i motivi deducibili e si collega alla titolarità in capo al primo del potere di disporre dell’applicabilità delle norme costituzionali<sup>27</sup>. La diversa posizione processuale delle parti, dunque, corrisponde alla loro diversa posizione sostanziale, confermando e rafforzando “la supremazia dello Stato sulle Regioni”<sup>28</sup>.

La perdurante differenza delle censure prospettabili si riflette nell’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 tale facoltà quando quest’ultima “ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o

---

<sup>22</sup> M. CECCHETTI, *La “ridondanza”*, 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*”.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. 274/2003.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> La Corte già nella sent. 94/2003 aveva riconosciuto tale “posizione di privilegio” in capo allo Stato secondo M. D’AMICO, *Le zone*, cit., 224.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 225 s.

<sup>27</sup> C. PADULA, *L’asimmetria*, cit., 374, che sottolinea come “la diversità dei motivi deducibili [...] non ‘mina’ la ‘parità delle armi’ fra le due parti, perché [...] costituisce la mera ‘proiezione processuale’ della posizione costituzionale complessiva” di Stato e Regioni.

<sup>28</sup> *Ibid.*, 378.

di un'altra Regione *leda* la sua sfera di competenza” e, quindi, non più quando la *invada* (come prevedeva l'art. 2, comma 1, della legge cost. 1/1948).

In ogni caso, tale *asimmetria* viene ridimensionata alla luce della diversa modulazione con cui la Corte riconosce o meno la ridondanza, ampliando o riducendo le possibilità di censura delle Regioni rispetto a parametri non competenziali.

Un ulteriore profilo che avvicina la posizione di Stato e Regioni nel giudizio in via principale e che si collega alla soppressione del controllo preventivo statale è la previsione di cui agli artt. 35 della legge 87/1953 e 21 delle Norme integrative sul potere di sospendere l'efficacia della disciplina impugnata nelle more del giudizio.

La decisione di sospensione, peraltro, introduce una seconda riflessione, relativa ancora 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 giuridico o di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti, la subordina alla presentazione dell'istanza di parte.

La stessa Corte, peraltro, nel respingere una specifica eccezione di inammissibilità sollevata dallo Stato rispetto all'istanza di sospensione delle norme impuginate, ha esplicitato che lo stesso art. 35 della legge 87/1953, rinviando all'art. 32, “rende palese che la Regione può proporre istanza cautelare, ove ritenga che ne sussistano i presupposti”<sup>29</sup>. Con ciò si è superata l'obiezione per cui la sospensione avrebbe potuto applicarsi solo per le leggi regionali, con ciò confermando l'attenuazione dell'*asimmetria* fra le parti. 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.

Anche questo profilo, in ogni caso, non sembra idoneo a consentire una lettura delle modifiche operate dalla riforma del 2001 nel senso di un definitivo superamento dell'*asimmetria* non solo processuale, ma anche sostanziale fra Stato e Regioni.

I ricorsi regionali dal primo punto di vista non hanno “una portata strutturalmente diversa dal ricorso statale” e dal secondo (in relazione alla scelta dei parametri costituzionali) hanno “semplicemente una finalità più circoscritta”, mirando “a restaurare” la loro “autonomia politico-territoriale, illegittimamente compressa dalla legge statale”<sup>30</sup>.

### **3. Disponibilità dell'azione e indisponibilità delle attribuzioni**

Il carattere facoltativo e *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

---

<sup>29</sup> Corte cost., ord. 107/2010.

<sup>30</sup> C. CARUSO, *I profili*, cit., 649.

all’individuazione del *thema decidendum* devono corrispondere al ricorso, ferma restando la discrezionalità argomentativa delle difese tecniche<sup>31</sup>.

Analoghe considerazioni politiche possono poi condurre alla rinuncia al ricorso, senza alcun onere di motivazione<sup>32</sup>.

Tale atto, se accettato dall’ente resistente o in assenza di sua costituzione, determina l’estinzione del giudizio (art. 23 delle Norme integrative), con ciò rafforzandosi il margine di *disponibilità* del sottostante rapporto processuale riconosciuta alle parti, se pure in via reciprocamente subordinata.

Nella stessa prospettiva si può inquadrare la scelta dell’ente resistente di modificare le disposizioni censurate nelle more del giudizio, che, oltre a poter indurre alla rinuncia con sua estinzione, può determinare la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, se le modifiche normative sono soddisfattive e le previsioni impugnate non sono state applicate.

Al riconoscimento alle parti della decisione sull’avvio del giudizio costituzionale e, con i limiti accennati, sulla sua prosecuzione e, dunque, al riconoscimento di un certo margine di *disponibilità* della scelta di tutelare le attribuzioni costituzionali si contrappone l’impossibilità di disporne. 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 ne è titolare, sia se dedotta da un precedente comportamento consistente nella mancata impugnazione di precedenti disposizioni analoghe a quelle oggetto del giudizio, 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<sup>33</sup>.

La stessa natura dispositiva che caratterizza il giudizio in via principale quale processo di parti, quindi, non può 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”<sup>34</sup>.

La natura *disponibile* delle scelte delle parti, peraltro, emerge dallo stesso art. 127 Cost., che riconosce la “sola” possibilità (non l’obbligo) di impugnazione, e tali scelte

---

<sup>31</sup> Sottolinea come la scelta di ricorso sia 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 memorie, M. D’AMICO, *Il giudizio*, cit., 265. 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*, 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 porla anche *plasticamente* ‘in mezzo’ ad essa”.

<sup>32</sup> Sottolineano tale profilo G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2015, 309. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Torino, 2017, 239, evidenziano che “è frequente che la parte ricorrente rinunci in seguito alla modifica del quadro normativo di riferimento posta in essere [...] 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”.

<sup>33</sup> In tal senso Corte cost., sentt. 117/2020, 171/2018 e 169/2017.

<sup>34</sup> C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 58.

sono influenzate da considerazioni (anche) di carattere politico e dall’individuazione di raccordi e coordinamenti fra Stato e Regioni per contenere i ricorsi.

Si è anche sottolineata la differenza fra le iniziative statali e regionali, considerando le prime più tecniche (quantomeno nella fase istruttoria) e non inscindibilmente connesse al colore politico degli organi esecutivi<sup>35</sup>. In ogni caso l’elevata conflittualità fra Stato e Regioni ha indotto 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)”<sup>36</sup>; o, dal lato statale, che si configuri una “questione di legittimità *strumentale*, [...] al fine specifico di ‘punire’ il Consiglio regionale”<sup>37</sup>.

### 3.1. La scelta politica del ricorso

La scelta dello Stato di impugnare le legge regionali è certamente influenzata da considerazioni politico-discrezionali, ma risulta almeno nella fase preparatoria connotata da una valutazione tecnica. La relativa attività istruttoria viene svolta dal Dipartimento degli Affari regionali<sup>38</sup>, che monitora le leggi regionali, confermandosi anche la funzione contenitiva del contenzioso davanti alla Corte attraverso accordi fra le parti<sup>39</sup>.

Segue la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che fa proprie valutazioni non solo tecniche, ma anche politico-discrezionali, come è emerso con il ricorso statale 98/2019 relativo alla legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 9/2019 in materia di immigrazione. Poiché la determinazione a ricorrere è intervenuta nella prima seduta del II Governo Conte su proposta del nuovo Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie nei confronti della Regione con diversa maggioranza politica dopo la crisi del 2019, si è sostenuto che ciò avesse indotto al ricorso. Non si è però tenuto conto del lavoro tecnico-istruttorio del precedente Ministro dello stesso partito del Presidente della Regione. Se, dunque, la determinazione statale è frutto anche di valutazioni politiche, non può sottovalutarsi il previo lavoro istruttorio di monitoraggio tecnico<sup>40</sup>.

Il peso di valutazioni politiche sembra ancor più emergere quando il ricorso riguarda disposizioni di alcune Regioni e non di altre, sebbene analoghe o identiche,

---

<sup>35</sup> 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*, cit., 160.

<sup>36</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio*, cit., 12.

<sup>37</sup> C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 91.

<sup>38</sup> Su tale struttura si veda E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio*, cit., 18 s.

<sup>39</sup> Si veda la direttiva del Ministro Lanzillotta del 2006, con cui 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, 28.6.2006).

<sup>40</sup> Ritiene, invece, che uno “*screening* ‘a tappeto’ sulla legislazione locale non solo è escluso dal carattere facoltativo del ricorso, ma sarebbe anche materialmente molto arduo, [...] in un arco temporale tale da consentire il rispetto del termine [...] per l’impugnazione” C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 59.

ponendo profili problematici rispetto alla vigenza di quelle non oggetto dell’impugnazione che ha condotto a una decisione di accoglimento.

Sulla selezione delle disposizioni regionali la Corte si è pronunciata con la sent. 107/2016, rivolgendo un diretto monito sulla modalità di impugnazione che deve essere trasparente e coerente.

L’eccezione d’inammissibilità della Regione Molise relativa alla mancata precedente impugnazione di un’identica disciplina di altra Regione viene respinta per la natura del ricorso, “connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente [...] la piena disponibilità”<sup>41</sup>. L’omessa impugnazione di disposizioni analoghe, ma appartenenti a leggi di Regioni diverse, non può far sorgere “alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento”<sup>42</sup>.

In modo forse contraddittorio rispetto alla premessa sulla natura del giudizio, però, la Corte rileva che l’impugnazione dello Stato deve connotarsi per “assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza”, in ragione della posizione di “custode della finanza pubblica allargata”<sup>43</sup>.

Tale conclusione sembra offrire notevoli spunti di riflessione, che ne estendono la portata anche oltre la materia finanziaria. Le richieste modalità di impugnazione, infatti, giustificano la perdurante *asimmetria* rispetto alle Regioni e confermano la differente posizione dello Stato.

La Corte, in ogni caso, non può sanzionare le scelte di ricorso statale: in tal modo è come se avesse “inteso tracciare [...] il confine tra *politicalità* e *giurisdizionalità* nel giudizio”. Essendo la scelta di ricorso discrezionale rilevano solo le “argomentazioni *giuridiche* esplicitate [...], con riguardo alle norme *effettivamente* impuginate: *e solo a queste*”<sup>44</sup>.

A fronte della perdurante vigenza di disposizioni regionali analoghe se non identiche a quelle incostituzionali si ripropongono i quesiti circa le alternative per rendere effettivo il monito della Corte.

Con esso si definisce quanto in fondo la Corte aveva già affermato nelle sentt. 93/2008 e 59/1996, pur non risolvendo tale criticità, se si considera anche il caso della disciplina regionale del patrocinio legale gratuito per alcune categorie di vittime di reati. Al riguardo, pur rinviando alle successive considerazioni, occorre richiamare i ricorsi sulle leggi delle Regioni Veneto, Liguria e Basilicata accolti con motivazioni diverse a seconda dei parametri (sentt. 81 e 172/2017 e 285/2019) e la mancata censura dell’analogo legge della Regione Lombardia.

Questi casi confermano la connotazione *discrezionale* dell’impugnazione, che cade in modo differenziato su disposizioni analoghe o identiche senza una motivazione giuridica.

---

<sup>41</sup> Corte cost., sent. 107/2016.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> C. SALAZAR, *Politicalità*, cit., 61. Si veda anche G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 3/2019, 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”.

Inoltre, emerge la differenziazione della scelta dei parametri evocati. Se la diversa scelta di impugnazione da parte dello Stato pone problemi circa la permanente vigenza di altre disposizioni regionali, la differente evocazione dei parametri ha indubbi effetti sulla motivazione delle decisioni della Corte in un giudizio dove centrale è l'individuazione della materia entro cui ricondurre le competenze legislative.

La richiesta di coerenza e imparzialità nella scelta di impugnare le leggi regionali (ossia "nelle politiche di gestione dei ricorsi"), in fondo, "estroflette" e conferma "la funzione anfibia" del giudizio, "premiando l'imprescindibile esigenza di massima tutela dell'integrità ordinamentale che [...] si traduce in un divieto di esercizio irragionevole dell'impugnativa"<sup>45</sup>.

In ragione dell'esplicitata mancanza di strumenti per rendere effettivo il sindacato sul punto si può tornare a ragionare sulle ipotesi di risoluzione delle criticità derivanti da simili scelte disomogenee.

Rispetto alla mancata censura di disposizioni analoghe o identiche si è immaginata in primo luogo un'illegittimità costituzionale consequenziale (art. 27 della legge 87/1953)<sup>46</sup>. Molti sono i dubbi manifestati dalla dottrina, a fronte di una prassi della Corte che mostra come a essa non si sia mai fatto ricorso per disposizioni di leggi non impugnate di altre Regioni.

Tale orientamento risiede nelle conseguenze che la decisione determinerebbe per l'assetto del giudizio in via principale, tenendo conto della sua già rilevata natura ambigua, che conduce a una "permanente incertezza"<sup>47</sup> fra giudizio di legittimità delle leggi o conflitto di attribuzione.

A tal proposito, infatti, si deve sempre avere riguardo alla piena *disponibilità della e nella scelta sul se e quali* disposizioni impugnare, al *contraddittorio* tipico del giudizio di parti e alla *corrispondenza* fra chiesto e pronunciato.

Rispetto a tale ultimo profilo occorre considerare come alla Corte non sia estranea la manipolazione del *thema decidendum*, precisando i termini delle questioni sollevate con ricorsi non chiari. Ancora, la Corte manipola il *petitum* riunendo o separando le questioni, a seconda della loro omogeneità che può condurre anche al "contestuale accorpamento 'trasversale' delle stesse questioni con altre [...] proposte da ulteriori atti introduttivi"<sup>48</sup>.

La separazione delle questioni frazioni nel tempo la risposta ai quesiti sollevati, richiedendosi una specifica motivazione che ne consenta di ricostruire le soluzioni<sup>49</sup> e

---

<sup>45</sup> A. LOLLO, *Sulla natura*, cit., 675.

<sup>46</sup> Al riguardo si vedano A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli, 2008, e R. ROMBOLI, *Illegittimità costituzionale consequenziale e formazione «giurisprudenziale» delle disposizioni processuali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1992, 4368 ss.

<sup>47</sup> A. MORELLI, *L'illegittimità*, cit., 247.

<sup>48</sup> C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 64.

<sup>49</sup> A tale proposito C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 66, sottolinea la necessità che tra le pronunce vi sia 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*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale*, 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

attenui la compromissione della corrispondenza fra chiesto e pronunciato “scollegando, nello spazio e nel tempo, il primo dal secondo”<sup>50</sup> e della formazione del contraddittorio per il possibile accorpamento con questioni oggetto di ricorsi di altri enti.

Anche scegliendo la priorità di trattazione delle questioni “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”<sup>51</sup>.

Se è pur vero che può concretizzarsi “il pericolo che la Corte [ne] faccia un uso strategico” e che valorizzi “il proprio ruolo arbitrale”, a fronte dell’elevato numero di ricorsi “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»”<sup>52</sup>.

Rispetto alla natura *disponibile* del giudizio, inoltre, si pongono insuperabili profili problematici connessi alla valutazione che l’estensione dell’incostituzionalità richiederebbe alla Corte.

Si imporrebbe, infatti, uno *screening* a tappeto delle leggi regionali per verificarne similarità, omogeneità o identità. Con ciò la Corte non farebbe che sostituirsi al Governo nelle relative scelte, contraddicendo il carattere *disponibile* dell’azione processuale e ampliando il *thema decidendum* in modo ancora più esteso di quanto non avvenga nel giudizio in via incidentale.

Inoltre, tale valutazione imporrebbe una complessa comparazione fra le disposizioni individuate. Il giudizio intorno al carattere analogo, omogeneo o identico dovrebbe tenere conto del fatto che esse si inseriscono in sistemi normativi che possono essere nel loro complesso del tutto o anche solo in parte differenti, superando in tal modo analogia, omogeneità o identità di formulazione.

Queste due fasi, oltre a comportare un improprio snaturamento dello stesso giudizio, imporrebbero alla Corte un carico di lavoro eccentrico.

Peraltro, anche ad ammettersi che tale comparazione possa essere condotta e che i contesti normativi regionali risultino omogenei, devono considerarsi gli effetti di un’eventuale “applicazione intermittente dell’istituto”, che determinerebbe “una disparità fra enti [...] ancor più inaccettabile di quella conseguente all’inerzia governativa”<sup>53</sup>.

Allo snaturamento del carattere *disponibile* della scelta di impugnare farebbe seguito la compromissione della corrispondenza fra chiesto e pronunciato e della formazione del contraddittorio, con ulteriori conseguenze sulla gestione dei tempi del giudizio.

Sulla possibilità di coinvolgere anche altre Regioni che possono averne interesse, a fronte di disposizioni analoghe o identiche a quelle censurate, si tornerà oltre in relazione

---

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”.

<sup>50</sup> F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 217.

<sup>51</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio*, cit., 212.

<sup>52</sup> E. BINDI, *La Corte*, cit., 73.

<sup>53</sup> D. MONEGO, *Legislazione regionale e gratuito patrocinio*, in *Le Regioni*, 4/2018, 603.

ai terzi o *amici curiae*, alla luce delle modifiche introdotte alle Norme integrative nel 2020.

Pur non essendoci una disposizione che riconosca alla Corte il potere di autorimessione, tale evenienza si configura come “pregiudizialità di una questione di costituzionalità”<sup>54</sup>.

Con l’ord. 22/1960 si è riconosciuto che non “può [...] ritenersi che proprio la Corte [...] sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, e neanche che, nell’ipotesi di incostituzionalità delle leggi [...], possa e debba disapplicarle, senza mettere [in] moto il meccanismo [...] destinato a condurre, se del caso, con le debite garanzie di contraddittorio, alla eliminazione, con effetti erga omnes, delle leggi incostituzionali”<sup>55</sup>.

Tale decisione, in un conflitto di attribuzione fra enti, fa espresso riferimento al giudizio in via principale: nessuna “preclusione può derivare alla possibilità di 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 [...], 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 trattasi”<sup>56</sup>.

Il mancato ricorso “in tempo utile [...] non può precludere [...] la possibilità di difendere in giudizio le posizioni giuridiche” spettanti a Stato e Regioni, “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”<sup>57</sup>.

Rispetto all’autorimessione si possono avanzare alcune obiezioni forse insuperabili, relative alla pur sempre necessaria rilevanza.

Se non sembrano porsi problemi circa la non manifesta infondatezza della questione in ragione della formulazione analoga o identica delle disposizioni comparate, occorre che di quelle della cui legittimità costituzionale la Corte dubita debba fare applicazione, condizionando l’esito del giudizio.

L’autorimessione di questioni su disposizioni analoghe o identiche di altre Regioni non potrebbe fondarsi su tale presupposto, non potendo la questione originaria oggetto di ricorso essere decisa solo dopo la loro risoluzione<sup>58</sup>.

Allo stesso modo si porrebbero profili problematici analoghi all’incostituzionalità consequenziale, se si considerano la natura del giudizio in via principale e l’impropria sostituzione della Corte nelle scelte di impugnazione, oltre che l’elusione dei termini processuali.

La garanzia del diritto di difesa delle Regioni interessate, invece, potrebbe ritenersi in parte soddisfatta laddove se ne riconoscesse la legittima costituzione, sebbene non siano state parti del giudizio costituzionale nel cui ambito sono state sollevate le questioni.

---

<sup>54</sup> G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio*, cit., 100.

<sup>55</sup> Corte cost., ord. 22/1960.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Esclude tale opzione anche C. SALAZAR, *Politicità*, cit., 68.

Per guidare le modalità con cui lo Stato impugna le disposizioni regionali, sembra del tutto inconfigurabile la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso, che incontra le stesse problematiche dell'incostituzionalità consequenziale.

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

Si richiederebbe ancora alla Corte un'impropria sostituzione rispetto all'iniziativa politica e *disponibile* del ricorso, giungendo ad annullarla e a scoraggiarla per il futuro, anziché ad ampliarne gli effetti come con l'incostituzionalità consequenziale.

Se pure non si porrebbero i profili critici sulla formazione del contraddittorio e sulla corrispondenza fra chiesto e pronunciato, tale tecnica decisoria allontanerebbe le questioni dalla Corte, sanzionando impropriamente il ricorrente.

Ci si potrebbe chiedere se sia immaginabile una declinazione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni anche a seguito di una decisione di incostituzionalità relativa a disposizioni di alcune Regioni e non di altre: sarebbe inimmaginabile che le Regioni terze si attivino spontaneamente per modificarle o abrogarle?

Se non si può ipotizzare un simile obbligo giuridico, si devono considerare gli effetti che le decisioni di incostituzionalità dispiegano anche su Regioni terze, se solo si considera la formazione di precedenti giurisprudenziali e, dunque, la loro influenza sulle scelte normative regionali<sup>59</sup>.

Inoltre, le decisioni rese nei giudizi principali possono influenzare anche eventuali giudizi in via incidentale<sup>60</sup>, se si considerano gli specifici riferimenti a essi in alcune pronunce.

Nelle motivazioni della sent. 194/2019 sull'inammissibilità della questione sui titoli di soggiorno e sulle prestazioni sociali erogate si sottolinea che la "doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo [...] sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili": se a tale risultato non dovesse pervenirsi la Corte potrebbe essere "adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata [...] ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale"<sup>61</sup>.

Si coglie una precisa indicazione sulla possibilità che, pur a fronte dell'inammissibilità dei ricorsi, i medesimi dubbi possano indurre a sollevare identiche questioni in giudizi comuni.

Inoltre, le decisioni di incostituzionalità di disposizioni di specifiche Regioni potrebbero fornire argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza di questioni sollevate su analoghe o identiche leggi di altre Regioni.

---

<sup>59</sup> Anche E. MALFATTI, *Art. 127*, cit., rileva che la decisione della Corte "influirà in modo importante sullo sviluppo delle politiche legislative dell'uno e degli altri enti, con eventuali consistenti ricadute anche su Regioni diverse [...] per il possibile formarsi di precedenti giurisprudenziali".

<sup>60</sup> M. D'AMICO, *Il giudizio*, cit., 264, ritiene che il giudizio in via incidentale sia "una strada alternativa molto più praticabile di un tempo, anche su questioni aventi ad oggetto leggi regionali".

<sup>61</sup> Corte cost., sent. 194/2019.

Le Regioni, quindi, potrebbero essere indotte a prevenire non solo un ricorso diretto, ma anche questioni sollevate in via incidentale.

Lo specifico inciso della sent. 194 sembra consolidare questa prospettiva, che si salda al monito della sent. 107/2016 sulle modalità imparziali e coerenti di impugnazione.

Ciò che emerge dalle sentt. 194/2019 e 107/2016 sembra avvicinare i due giudizi principale e incidentale quanto all’obiettivo comune di espungere dall’ordinamento disposizioni incostituzionali, pur mantenendone inalterati i peculiari caratteri.

Rispetto alla scelta di impugnare disposizioni statali è più difficile individuare casi di inerzia regionale che determini irragionevoli disparità di trattamento<sup>62</sup>.

La differenziazione che può condurre alcune Regioni a censurare leggi statali e altre ad astenersene può ricondursi a diverse ragioni.

Innanzitutto, si possono incontrare maggiori difficoltà nella valutazione dei profili di illegittimità costituzionale, laddove le Regioni non siano dotate di uffici dedicati e tenuto conto della problematicità di monitorare tutte le disposizioni che possono riguardare le loro competenze<sup>63</sup>.

Inoltre, non sono da sottovalutare motivazioni di ordine economico che determinano la scelta di non impugnare o non costituirsi.

Infine, vi possono essere ragioni di opportunità politica, che spingono solo alcune Regioni a censurare determinate disposizioni statali. Al riguardo 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 “una tendenza ad opporsi comunque a provvedimenti espressione dell’altra parte politica”<sup>64</sup>.

Ragioni più politiche fondano iniziative regionali che hanno a oggetto “alcuni grandi provvedimenti caratterizzanti dell’azione del Governo”<sup>65</sup>. Esse paiono trasformarsi in una “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”<sup>66</sup>.

Al riguardo, si possono richiamare i ricorsi relativi al decreto-legge 113/2018 di diverse Regioni, alcune delle quali hanno rinunciato al ricorso o chiesto a fronte del cambio politico della maggioranza il rinvio della trattazione per poterne rivalutare le ragioni<sup>67</sup>.

---

<sup>62</sup> Anche C. SALAZAR, *Politicità*, 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”.

<sup>63</sup> Già V. ONIDA, *I giudizi*, cit., 988, rilevava “la scarsa preparazione e organizzazione di molte strutture regionali”.

<sup>64</sup> A. PERTICI, *Il confronto*, cit., 78.

<sup>65</sup> *Ibid.*, 77.

<sup>66</sup> *Ibid.*, 77 s.

<sup>67</sup> Corte cost., sentt. 194 e 195; ord. 196/2019.

Questi ricorsi relativi a una normativa di forte impatto in materia di immigrazione e sicurezza pubblica evidenziano il carattere politico dell’impugnazione, confermato dalle successive rinunce e accettazioni.

Essi risultano interessanti anche per un ulteriore profilo relativo alla scelta dei parametri costituzionali non limitati a quelli competenziali, ma che toccano la tutela dei diritti, arricchendo la nozione di ridondanza.

Se pure non si determinano trattamenti differenziati nei confronti della legge statale per scelte regionali diverse, è significativo richiamare quanto la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare con la sent. 198/2004.

A fronte di ricorsi statali aventi a oggetto disposizioni di diverse Regioni la Corte, nel dichiararne l’incostituzionalità, sottolinea come non siano configurabili leggi regionali di mera reazione tese a bloccare l’applicabilità sui rispettivi territori di leggi statali in ragione della loro asserita incostituzionalità, senza che si provveda a impugnarle.

Secondo la Corte ciò che “è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale [...] 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”<sup>68</sup>.

Si rivolge così un monito alle Regioni non con riferimento alle modalità di impugnazione, ma a quelle di esercizio della potestà legislativa per evitare un giudizio costituzionale: “né lo Stato né le Regioni possono pretendere [...] di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge”<sup>69</sup>.

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

Anche la scelta di rinuncia si connota in senso politico e discrezionale, confermando la natura *disponibile* del rapporto processuale (sebbene subordinata all’accettazione del resistente) e a riaffermare (forse in misura ancor più intensa) la problematicità dell’interrogativo sulla contraddittorietà rispetto al carattere *indisponibile* delle attribuzioni costituzionali<sup>70</sup>.

La Corte prende atto di rinuncia e accettazione ai fini dell’estinzione del giudizio, senza valutare il merito delle censure<sup>71</sup>. Inoltre, la Corte non deve venire formalmente a conoscenza degli eventuali accordi o delle ragioni che inducono alla rinuncia, rendendo evidente come le attribuzioni siano oggetto di contrattazione e, dunque, siano *disponibili*.

---

<sup>68</sup> Corte cost., sent. 198/2004.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all’indomani della riforma del titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2002, 1495 ss., sottolinea “la natura contenziosa e disponibile delle decisioni relative alla instaurazione ed alla connessa estinzione del giudizio costituzionale in via principale” e ritiene che l’eliminazione del controllo preventivo e “la realizzazione di una tendenziale «parità delle armi» [...] 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”.

<sup>71</sup> Da ultimo Corte cost., ord. 124/2020.

Le motivazioni che possono indurre alla rinuncia nel caso in cui nella decisione di estinzione non vi siano riferimenti non sono 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”<sup>72</sup>. In alcuni casi, invece, sono indicate le ragioni di cui la Corte riferisce nella decisione, per esempio dando atto dell’inapplicabilità alla Regione delle norme statali censurate, della loro sopravvenuta abrogazione<sup>73</sup> o della modifica della disciplina regionale<sup>74</sup>.

Certamente la rinuncia al ricorso (e l’accettazione) “non mette in discussione né la competenza (che per la sua natura funzionale è irrinunciabile) né l’azione, che potrebbe essere riproposta, oltre che in via incidentale, anche in via principale [...], ma opera, invece, soltanto sul processo inteso come rapporto processuale, estinguendolo”<sup>75</sup>.

Ancora una volta il carattere politico e discrezionale della rinuncia soprattutto statale è più evidente dopo la riforma dell’art. 127 Cost., che pur eliminando il controllo preventivo lascia permanere nel rapporto fra Stato e Regioni quella medesima sfumatura di *asimmetria*, che si traduce nell’immediato ricorso, con successiva rinuncia determinata dall’iniziativa regionale di modificare in senso satisfattivo le disposizioni censurate.

Il rinvio governativo si trasforma, dunque, nel ricorso alla Corte, che diviene “passaggio necessario di quella dialettica” fra Stato e Regioni che avveniva attraverso il previo rinvio: la Corte si limita “a svolgere un ruolo passivo di colei che viene utilizzata come possibile minaccia di un intervento demolitorio della legge impugnata”<sup>76</sup>.

Le peculiarità della gestione del rapporto processuale degli enti legittimati al ricorso, alla rinuncia e all’accettazione, dunque, confermano la piena *disponibilità* dell’azione processuale (non solo rispetto all’*an*, ma anche al *quando*) e rendono strumentale il giudizio rispetto al raggiungimento di eventuali accordi.

Gli atti di rinuncia e accettazione, inoltre, dispiegano ulteriori effetti non solo sui rapporti fra Stato e Regioni e sulla prosecuzione del giudizio, ma anche sulla sua fase preparatoria, soprattutto laddove intervengano in prossimità dell’udienza, se non addirittura durante la stessa<sup>77</sup>.

Se, dunque, appare ineliminabile il carattere *discrezionale* di rinuncia e accettazione, così come anche la contrattazione per pervenire alla rinuncia o alla modifica delle disposizioni, il relativo accordo dovrebbe giungere in modo tempestivo.

La rinuncia e l’accettazione in fasi avanzate del processo pur rispondendo all’ineliminabile carattere *disponibile* dell’azione processuale frustrano l’obiettivo del giudizio costituzionale, fino a renderlo quasi oggetto di strumentalizzazione per ottenere una modifica normativa.

---

<sup>72</sup> 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*, Napoli, 2009, 1607 s.

<sup>73</sup> Corte cost., ord. 107/2020.

<sup>74</sup> Corte cost., sentt. 31 e 63/2020.

<sup>75</sup> G. VOLPE, *Art. 137*, cit., 352.

<sup>76</sup> E. ROSSI, *Le decisioni*, cit., 1610 s.

<sup>77</sup> Di recente Corte cost., ordd. 63, 109 e 110/2020.

Come è stato osservato<sup>78</sup> (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”<sup>79</sup>, ossia quelle di inammissibilità) anche per le decisioni di estinzione del giudizio si può pervenire ad 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*”<sup>80</sup>.

In particolare, si è sottolineato che le decisioni di estinzione “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”: in tal modo, “se anche forse si tratta di decisioni «inutili», non è invece inutile comprendere il perché ed il come esse sono pronunciate”<sup>81</sup>.

Con riferimento alla condotta delle parti, non sembrano percorribili soluzioni processuali sanzionatorie, se non sacrificandone la piena *disponibilità*.

Questa, peraltro, giustifica anche il divieto di *acquiescenza* che impedisce di trarre da rinuncia e accettazione un obbligo per il futuro e dare rilievo ad accordi di rinuncia a ricorsi pendenti<sup>82</sup>.

Se oltre l’udienza non si assegna rilievo ad atti di rinuncia e accettazione come chiarito nella sent. 361/2010, nemmeno risulta immaginabile la loro sottrazione alla *disponibilità* delle parti a seconda dello stato di avanzamento del giudizio.

La questione dell’individuazione di una soglia temporale oltre cui non si potrebbe rinunciare al ricorso è stata posta alla Corte durante l’udienza del 19.6.2019 relativa ai ricorsi contro il decreto-legge 113/2018.

Il Presidente della Corte ha avvisato le parti di aver ricevuto una lettera del neo eletto Presidente della Regione Piemonte, con cui rendeva noto di aver chiesto al difensore di presentare istanza di rinvio dell’udienza in considerazione dell’insediamento della nuova Giunta il 17.6.2019 per rivalutare le ragioni del ricorso.

Benché il difensore della Regione avesse sottolineato l’inopportunità di un rinvio a fronte del grado di maturazione del giudizio e delle censure relative ai diritti, la Corte ha rinviato la trattazione del ricorso respingendo le considerazioni sulla sottrazione alla *disponibilità* delle parti per ragioni politiche delle scelte di richiesta di rinvio e rinuncia.

In senso parzialmente contrario si era espressa la Corte con l’ord. 257/2014, relativa a un giudizio promosso da più Regioni e Province autonome. Durante l’udienza due ricorrenti ne avevano chiesto il rinvio per la conclusione di un accordo. Si è disposto il rinvio di tutti i ricorsi, benché una Regione avesse insistito per la prosecuzione della discussione: avendo i ricorsi a oggetto la stessa disposizione, era “opportuna una

---

<sup>78</sup> E. ROSSI, *Le decisioni*, cit., 1606.

<sup>79</sup> L. CARLASSARE, *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 31.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> E. ROSSI, *Le decisioni*, cit., 1631.

<sup>82</sup> F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 193.

contestuale discussione degli stessi”, mentre un rinvio avrebbe consentito di “valutare la persistenza dell’interesse al ricorso”<sup>83</sup>.

La valutazione di rinuncia e accettazione non sembra prescindere, quindi, anche dalle eventuali preve richieste di rinvio della trattazione delle questioni, assumendo anche esse i caratteri di politicità e discrezionalità e, inoltre, presentando profili di connessione con la modifica o l’abrogazione delle disposizioni censurate e con il raggiungimento di accordi<sup>84</sup>.

La rinuncia e l’accettazione (come le richieste di rinvio) mostrano l’ineliminabile natura discrezionale che rende *disponibile* il sotteso rapporto processuale. Inoltre, quando intervengono nell’imminenza dell’udienza o durante la stessa si ripercuotono sulla gestione del processo e sui lavori preparatori della Corte<sup>85</sup>.

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

La *disponibilità* del rapporto processuale si esprime anche nella scelta di modificare o abrogare le disposizioni censurate per indurre a rinunciare al ricorso con conseguente accettazione ed estinzione del giudizio o la Corte a dichiarare la cessazione della materia del contendere<sup>86</sup>.

Come per le decisioni di estinzione<sup>87</sup>, l’iniziativa di una delle parti rende il rapporto processuale *disponibile* e suscettibile di venire meno, se pure in via subordinata rispetto alla verifica di due condizioni.

Occorre, infatti, che le modifiche siano soddisfattive per il ricorrente e che non abbiano i medesimi contenuti delle disposizioni censurate o che le abrogano, altrimenti determinandosi un trasferimento delle questioni sulle nuove disposizioni<sup>88</sup> 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 [...] una proposizione normativa di contenuto sostanzialmente identico a quella impugnata, ottenendo l’effetto pratico di vanificare l’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale”<sup>89</sup>.

Inoltre, le disposizioni censurate non devono aver avuto applicazione durante la pendenza del giudizio, rilevando a tale fine anche il lasso di tempo di vigenza delle stesse<sup>90</sup>.

---

<sup>83</sup> Corte cost., ord. 257/2014.

<sup>84</sup> Si vedano Corte cost., ordd. 90, 330 e 372/2010; sent. 165 e ordd. 78 e 284/2014; sent. 239 e ord. 255/2015.

<sup>85</sup> In merito alla “disfunzione del sistema” si veda la *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015, 2016, 11*.

<sup>86</sup> Si vedano Corte cost., sentt. 117/2020 e 325/2011.

<sup>87</sup> Sulle due tipologie decisorie si veda la sent. 3/1962, oltre che F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 258 ss., a proposito di “un’immagine molto sfocata delle due formule processuali”.

<sup>88</sup> Su tale profilo si veda Corte cost., sent. 44/2018.

<sup>89</sup> Corte cost., sent. 168/2008.

<sup>90</sup> Da ultimo Corte cost., sent. 25/2020.

A differenza delle decisioni di estinzione del giudizio, dunque, la Corte conserva un certo margine di controllo intorno alla direzione soddisfattiva delle modifiche.

In ogni caso, non intervenendo una pronuncia sul merito delle censure resta inevasa la richiesta di accertamento sulla violazione delle attribuzioni costituzionali ed emerge un’ulteriore forma di composizione fra le parti, cui resta del tutto estraneo il sindacato costituzionale. Come per le ipotesi di rinuncia e accettazione, anche laddove intervengano modifiche normative può essere posta in essere una previa contrattazione, per giungere a un accordo teso alla cessazione della materia del contendere.

Tale contrattazione si accorda con il carattere *disponibile* del rapporto sotteso, ma pare contraddire la natura *indisponibile* delle attribuzioni costituzionali, sottraendo alla Corte ogni valutazione di merito.

Cionondimeno, la *disponibilità* del rapporto non rende del tutto disponibili anche le sottese attribuzioni, se si pensa che la prassi di concludere accordi fra Stato e Regioni non può comportare una rinuncia per il futuro alla loro difesa per il divieto di acquiescenza.

La stessa contrattazione esprime un ulteriore profilo di *asimmetria* fra Stato e Regioni, più evidente prima della riforma dell’art. 127 Cost. in ragione del previo esame statale, oltre a quello della maggiore o minore ampiezza dei motivi di censura.

Essa, infatti, assume un rilievo più incisivo con riguardo al ricorso statale. Vi è l’indubbia difficoltà per le Regioni di convincere lo Stato a modificare le sue disposizioni normative e si deve considerare l’attività di mediazione del 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”<sup>91</sup>. La contrattazione del Dipartimento con la Regione, peraltro, può anche condurre a concordare strumenti compensativi in sede attuativa con “regolamenti, circolari rivolte all’amministrazione regionale, prassi interpretative che ‘pieghino’ l’interpretazione delle norme contestate nel senso in grado di soddisfare i rilievi governativi”<sup>92</sup>.

Il raccordo fra Dipartimento e Regione per prevenire l’impugnazione, inoltre, mostra come la soppressione della richiesta di riesame non abbia eliminato il controllo che lo Stato comunque esercita nei confronti del legislatore regionale, ma lo abbia reso opaco e poco trasparente.

La riforma dell’art. 127 Cost., pur avendo parificato Stato e Regioni per i tempi di impugnazione, mantiene un certo grado di *asimmetria* in favore del primo, in ragione della “maggiore forza contrattuale”, che conferma la perdurante *disponibilità* delle scelte di tutelare le attribuzioni costituzionali. Queste continuano a (poter) essere oggetto di contrattazione prima di giungere alla vera contestazione con il ricorso.

In stretta connessione con la scelta di modificare le disposizioni si pone quella di non costituirsi in giudizio per indurre alla rinuncia con conseguente estinzione del giudizio, anche considerando che in tale evenienza non vi è dubbio sulla mancanza di interesse a una pronuncia di merito, al contrario del caso in cui il resistente si costituisca o decida di non accettare la rinuncia.

---

<sup>91</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio*, cit., 21.

<sup>92</sup> *Ibid.*, 22.

Quest’opzione ancora una volta si registra con maggiore frequenza da parte delle Regioni e non risulta omogenea<sup>93</sup>.

La mancata costituzione in giudizio mostra una rinuncia alla difesa delle proprie prerogative ponendo in rilievo, ancora, il grado di *disponibilità* non tanto del giudizio costituzionale che potrebbe proseguire in mancanza di rinuncia, quanto delle attribuzioni costituzionali.

Le ragioni della mancata costituzione possono ritrovarsi nella scelta di abrogare o modificare le disposizioni censurate per ottenere la rinuncia statale al ricorso (con estinzione del giudizio) o la dichiarazione di cessazione della materia del contendere se le modifiche (o l’abrogazione) sono soddisfattive e le disposizioni non sono state applicate.

In altri casi le Regioni non si costituiscono perché ritengono minime o assenti le possibilità di successo o per ragioni economiche.

Peraltro, se alla mancata costituzione segue la rinuncia, si ripropongono le stesse conseguenze delle rinunce tardive sui lavori preparatori della Corte e sull’effettività del suo sindacato. Essa, infatti, “si limita a restare alla finestra [...], attendendo gli esiti del confronto politico e limitandosi a registrare le conclusioni cui lo stesso giunge”<sup>94</sup>.

La Corte ha rilevato che risulta, “in ogni caso, abbastanza evidente qualche disfunzione del sistema: [...] l’impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito [...] in vista di una più ponderata valutazione dell’effettiva portata della lesione lamentata, oppure [...] come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte; [...] l’insieme delle operazioni svolte dalla Corte a seguito dell’atto di promovimento finisce per risolversi, nel complesso, in un dispendio di risorse, non influente [...] sulla stessa organizzazione dei lavori”<sup>95</sup>.

### **3.4. La scelta politica dei parametri**

Anche la tipologia di vizi prospettabili conferma la perdurante *asimmetria* fra Stato e Regioni nel giudizio in via principale.

Se è pur vero che allo Stato è riconosciuta massima *disponibilità* nella scelta dei parametri costituzionali, mentre alle Regioni è consentito evocare parametri non competenziali quando ne dimostrino la ridondanza, si deve rilevare che, a fronte dell’“*escalation* del contenzioso in via principale”, che vede la Corte 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”<sup>96</sup>.

Non pare di secondario rilievo il fatto che il giudizio in via principale permetta un più immediato sindacato costituzionale, se si considerano i limiti temporali dei ricorsi, rispetto all’instaurazione di giudizi in via incidentale. Si pensi al riguardo alle decisioni

---

<sup>93</sup> F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 174.

<sup>94</sup> *Ibid.*, 177.

<sup>95</sup> *Relazione del Presidente*, cit., 11.

<sup>96</sup> C. SALAZAR, *Politicità*, 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”.

rese prima in giudizi in via principale e solo dopo in via incidentale nella materia di pianificazione urbanistica e di libertà religiosa<sup>97</sup> o del consenso informato<sup>98</sup>.

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 il ventaglio di censure), ma anche sulle conseguenze che lo stesso orientamento della Corte ha determinato e determina in materia di tutela dei diritti.

Con specifico riferimento ai ricorsi statali, inoltre, emergono ulteriori profili problematici, che si ripercuotono sulla tecnica decisoria e sulle motivazioni delle decisioni, che attengono al trattamento differenziato riservato alle Regioni non tanto nella scelta di quali disposizioni regionali impugnare, quanto in quella di quali parametri evocare.

Le osservazioni che si intendono condurre non possono prescindere da una riflessione di più ampio respiro sulla sinergia fra i giudizi costituzionali in via principale e incidentale che, ferme restandone le specificità, rendono il complessivo sistema di giustizia costituzionale idoneo a garantire il rispetto della Costituzione.

Occorre al riguardo soffermarsi sulle questioni di costituzionalità sollevate in sede di parificazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, ormai legittimata a evocare anche parametri ulteriori rispetto a quello dei vincoli di bilancio<sup>99</sup>, 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 [...] 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”<sup>100</sup>. 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”<sup>101</sup>, infatti, si è declinata la nozione di rilevanza come “ridondanza dei vizi di altri parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio”<sup>102</sup>, come quelli relativi al riparto di competenza.

Questa trasformazione del controllo contabile attraverso ulteriori parametri consentono di intravedere “interessanti scenari per la tutela dei diritti costituzionali e per la definizione dei costi delle decisioni del Giudice costituzionale”<sup>103</sup>, ancora una volta,

---

<sup>97</sup> Corte cost., sentt. 63/2016 e 67/2017; sent. 254/2019.

<sup>98</sup> Corte cost., sentt. 438/2008 e 253/2009; ord. 207/2018 e sent. 242/2019.

<sup>99</sup> Corte cost., sentt. 196/2018 e 18, 105, 138 e 146/2019.

<sup>100</sup> G. FALCON, *Stato*, cit., 605. R. BIN, *Zone d’ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico*, in *Le Regioni*, 1/2019, 16, qualifica questo giudizio come “una sottospecie tutta speciale di giudizio incidentale”.

<sup>101</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Le Regioni*, 1/2019, 45.

<sup>102</sup> *Ibid.*, 57. C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 210, ritiene vi sia “una ridondanza ‘invertita’, poiché è la violazione del parametro competenzaale 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»”.

<sup>103</sup> E. CAVASINO, *Controllo*, cit., 69.

quindi, inducendo a riflettere sul complessivo sistema di giustizia costituzionale e sulle possibili (forse imprescindibili) sinergie fra i diversi giudizi.

L’analisi di alcune decisioni rese nel giudizio in via principale promosso dallo Stato consente di ragionare, quindi, su due ordini di profili che dispiegano i propri effetti sia sulla complessiva coerenza normativa dell’ordinamento sia sulla motivazione delle pronunce: l’uno più generale attiene all’ampio margine di scelta dei parametri costituzionali da parte dello Stato; l’altro più specifico concerne la scelta dei parametri evocati rispetto ad analoghe o identiche disposizioni di diverse Regioni, che talvolta sembra una selezione arbitraria o non consapevole.

La possibilità riconosciuta allo Stato di censurare disposizioni regionali con riferimento a qualsiasi parametro costituzionale connota certamente nel senso della perdurante *asimmetria* le posizioni delle parti processuali nel giudizio.

Ciò conduce a pronunce che possono riguardare direttamente la tutela dei diritti e non solo le competenze. In tale prospettiva si può cogliere la citata sinergia fra giudizi in via principale e 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 “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”<sup>104</sup>.

Vengono in rilievo alcune decisioni le cui motivazioni, relative anche alla ripartizione di competenze, non mancano di contribuire a definire la portata dei diritti sottesi.

Si pensi, per esempio, alla sent. 262/2016, avente a oggetto le disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 del 2015, censurate per violazione dell’art. 117, commi 2, lett. 1), e 3, Cost. e dell’art. 3 Cost., nella parte in cui istituiva un registro regionale per le dichiarazioni anticipate di trattamento e la donazione dopo la morte di organi e tessuti.

Secondo la Corte, che accoglie le questioni sollevate sia rispetto all’art. 3 Cost. sia in relazione all’art. 117, comma 2, lett. 1), Cost., la disciplina censurata appresta una disciplina organica in materia 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”<sup>105</sup>.

Pare evidente la stretta connessione fra le argomentazioni sul riparto di competenza e sui diritti fondamentali.

Analoga connessione emerge anche laddove la Corte ha avuto diverse occasioni per soffermarsi sulla definizione di libertà religiosa e di culto a fronte di alcuni ricorsi relativi

---

<sup>104</sup> M. D’AMICO, *Le zone*, cit., 226.

<sup>105</sup> Corte cost., sent. 262/2016.

alla materia della pianificazione urbanistica. Lo Stato (mostrando in questo caso di esercitare la propria facoltà di impugnazione in modo coerente) ha censurato le leggi delle Regioni Lombardia 12/2005<sup>106</sup> e Veneto 12/2016, 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 sentt. 63/2016 e 67/2017 dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni per profili sia competenziali, sia relativi ai diritti e al principio di non discriminazione ponendoli in stretta relazione.

Sempre in occasione di giudizi in via principale, sostanziali considerazioni sono state sviluppate dalla Corte in ordine all'interpretazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela del diritto alla salute con 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 21/2007, in relazione all'art. 117, commi 2, lett. m), e 3, Cost. e agli artt. 2 e 32 Cost.) si è soffermata sulla definizione del consenso informato "quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico", che si configura quale "vero e proprio diritto della persona". Ciò rende il consenso funzionale a garantire il diritto all'autodeterminazione e quello 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"<sup>107</sup>.

Questioni sollevate sulla legge della Regione Marche 26/2001, in relazione agli artt. 2, 32 e 33, comma 1, e all'art. 117, commi 2, lett. l) e m), e 3, Cost., nella parte in cui prevedeva la sospensione sul proprio territorio dell'applicazione della terapia elettroconvulsivante TEC e della pratica della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi, consentono alla Corte di diffondersi su profili essenziali del diritto alla salute. Si riconosce, infatti, 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". Non può il legislatore stabilire quali siano le pratiche terapeutiche ammesse, i limiti e le modalità applicative: essendo le acquisizioni scientifiche in continua evoluzione "la regola di fondo [...] è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico"<sup>108</sup>. L'intervento legislativo può fondarsi non su valutazioni di pura discrezionalità politica, ma sullo stato di conoscenze scientifiche e sperimentali.

Queste conclusioni trovano conferma in altre decisioni, come le sentt. 338/2003 e 5/2018, ma anche, in occasione di un giudizio in via incidentale, nella sent. 151/2009. Tale circostanza rende evidente il rilievo che nei giudizi in via principale possono assumere censure che, pur non solo riconducibili alle competenze, sono a esse correlate

---

<sup>106</sup> La legge della Regione Lombardia è stata oggetto di questioni introdotte in via incidentale definite con la sent. 254/2019.

<sup>107</sup> Corte cost., sent. 438/2008 e anche sent. 253/2009.

<sup>108</sup> Corte cost., sent. 282/2002.

e in grado di offrire occasione per definire la portata di principi che sostanziano la tutela dei diritti.

La scelta dei parametri evocati dal ricorrente statale risulta significativa anche se si tiene conto della tecnica decisoria della Corte: essa può decidere di soffermarsi sia su parametri competenziali, sia su altri senza ricorrere alla tecnica dell'assorbimento.

Un esempio significativo è offerto dalla sent. 107/2018, con cui la Corte costituzionale ha accolto le questioni sollevate sulla legge della Regione Veneto 6/2017, 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 15 anni o con attività lavorativa ininterrotta da almeno 15 anni, in relazione agli artt. 3, 16, 31, comma 2, 120, comma 1, e 117, comma 1, Cost.

La Corte sceglie di non ricorrere all'assorbimento e di motivare per ciascun parametro le ragioni dell'incostituzionalità. Essa non sembra accontentarsi di dichiararla con riferimento a un solo parametro, ma dedica a ciascuno una specifica motivazione che definisce le funzioni degli asili, che rendono il requisito richiesto irragionevole<sup>109</sup>.

La scelta di diversi parametri, dunque, consente alla Corte di motivare in modo completo le ragioni dell'accoglimento, dedicando a ognuno un'autonoma motivazione forse anche per la delicatezza delle problematiche sottese, che conduce a richiamare anche un ulteriore parametro non evocato, ossia l'art. 37, comma 1, Cost. in relazione al ruolo della donna.

Sulla modalità di scelta dei parametri costituzionali rispetto a disposizioni analoghe o identiche di leggi di Regioni diverse, inoltre, occorre richiamare l'insieme delle 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 legittima difesa.

Con la sent. 81/2017 la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale sollevata sulla legge della Regione Veneto 7/2016, in relazione all'art. 117, comma 2, lett. l), Cost., "facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare"<sup>110</sup>. 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, si rileva l'incisione della relativa materia di competenza esclusiva dello Stato, con assorbimento delle censure relative alle lett. g) e h) e all'art. 3 Cost.

Con la sent. 172/2017 relativa alla legge della Regione Liguria 11/2016, censurata in riferimento ancora una volta alla lett. l) dell'art. 117, comma 2, Cost., con specifico riguardo all'ordinamento penale, ma anche alla lett. h), la Corte opera una diversa scelta processuale, accogliendo la questione in relazione a quest'ultima, ossia rispetto alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Richiamando il precedente, la Corte chiarisce che non si era pronunciata sulla violazione delle competenze esclusive statali relative all'ordine pubblico e alla sicurezza oltre che all'ordinamento penale, con ciò sottolineando che l'assorbimento operato con la

---

<sup>109</sup> Corte cost., sent. 107/2018.

<sup>110</sup> Corte cost., sent. 81/2017.

sent. 81 ha lasciato del tutto impregiudicata un’eventuale diversa valutazione della materia entro cui ricondurre analoga previsione. Poiché il ricorrente non evoca la lett. l) con riguardo all’ordinamento processuale non vi è alcuna contraddizione fra le pronunce. La Corte, anzi, sottolinea che la “qualificazione materiale operata nella sentenza ricordata [...] non impedisce di verificare se la disciplina regionale impugnata invada altresì le competenze statali nelle materie «ordinamento penale» e «ordine pubblico e sicurezza»”<sup>111</sup>. Poiché nel caso di specie la disposizione non interferisce con la materia dell’ordinamento penale, essa ricade in quella dell’ordine pubblico e della sicurezza, poiché regola il patrocinio nel processo penale.

Di tale percorso argomentativo si trae conferma nella sent. 285/2019, relativa all’analogo legge della Regione Basilicata 45/2018, censurata per violazione degli artt. 3, 117, comma 2, lett. h) e l), Cost., rispetto alle materie della giurisdizione e delle norme processuali oltre che dell’ordine pubblico e della sicurezza. La Corte accoglie la questione con riguardo alla lett. l), assorbendo invece la censura relativa alla lett. h), sottolineando di aver confermato con la sent. 172 “come simili norme regionali siano comunque lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali”<sup>112</sup>.

Al contrario la legge della Regione Lombardia 17/2015 di analogo tenore non è stata impugnata in via diretta né risultano pendenti questioni di legittimità costituzionale introdotte in via incidentale<sup>113</sup>.

L’evocazione di parametri diversi in relazione a disposizioni analoghe di Regioni diverse, dunque, costringe la Corte ad articolare diversamente le motivazioni e a modulare la tecnica decisoria dell’assorbimento di alcune censure e dei relativi parametri, che tornano a emersione laddove quelli che hanno condotto al precedente accoglimento non siano evocati.

Uno dei profili che rendono ancora *asimmetrica* la posizione processuale di Stato e Regioni 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 dimostrare la ridondanza della violazione di altri parametri costituzionali sulle proprie competenze. Accanto ai parametri relativi ai diritti, 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.<sup>114</sup>.

In relazione ai parametri non competenziali e che riguardano i diritti fondamentali si è soffermata la dottrina alla ricerca di uno statuto della ridondanza<sup>115</sup>. Dato l’orientamento della Corte, infatti, non è possibile individuare una sua definizione

---

<sup>111</sup> Corte cost., sent. 172/2017.

<sup>112</sup> Corte cost., sent. 285/2019.

<sup>113</sup> G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del «magnetismo securitario»*, in *Le Regioni*, 2/2020, 397, rileva che è “singolare tuttavia notare come il provvedimento «capostipite» della *escalation* regionale su questo aspetto della legittima difesa” non sia stato impugnato.

<sup>114</sup> Al riguardo si vedano ancora F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio*, cit., 203 s., oltre che 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 *Consulta Online*, 2020, 3 s.

<sup>115</sup> A “una sorta di ‘statuto dell’ammissibilità’ delle censure che lamentino [...] la ‘lesione indiretta’ delle attribuzioni regionali” si riferisce M. CECCHETTI, *La “ridondanza”*, cit., 330.

crystallizzata, potendo 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”<sup>116</sup>.

La mancanza di simile cristallizzazione conduce al riconoscimento di un certo margine di valutazione delle singole questioni. Al riguardo, si è giunti a prospettare un “interesse sostanziale ad esaminare e magari censurare comportamenti gravemente scorretti da parte del legislatore, interesse giustamente ritenuto [...] prevalente sul profilo processuale”. La Corte, quindi, 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”<sup>117</sup>.

La Corte come è noto ricorre a formulazioni eterogenee nel riconoscere o meno la ridondanza<sup>118</sup>: si pensi ai casi in cui essa è ritenuta sussistente a fronte di un’esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali; in cui è necessario che vi sia una loro compromissione; in cui si richiede una motivazione sulle loro violazioni, menomazioni, lesioni o vulnerazioni; 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”<sup>119</sup>. A tal proposito si sono formulate differenti ipotesi ricostruttive, tese a ritenere sufficiente ai fini dell’ammissibilità delle questioni che le Regioni 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 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”<sup>120</sup>.

A partire dalla mancata definizione della ridondanza si può individuare non tanto una definitiva linea di evoluzione nella giurisprudenza costituzionale, quanto la conferma

---

<sup>116</sup> C. PADULA, *Aggiornamenti*, 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*, in *Consulta Online*, 2012, 5.

M. CECCHETTI, *La “ridondanza”*, cit., 299, pur richiamando le “formule ormai tralattate”, 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 [...] che il fenomeno della ‘lesione indiretta’ [...] è correttamente considerato dalla stessa Corte [...] quale sicuro fondamento di legittimazione delle Regioni a promuovere il giudizio di costituzionalità *ex art. 127 Cost.*”.

<sup>117</sup> E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, in *Consulta Online*, 2013, 10.

<sup>118</sup> Al riguardo M. CECCHETTI, *La “ridondanza”*, cit., 281 s., osserva come la Corte abbia elaborato “una copiosa giurisprudenza, per la verità assai ricca di affermazioni di principio”, “non priva di contraddizioni [...] e talora perfino sbrigativa o apodittica”.

<sup>119</sup> E. ROSSI, *La ridondanza*, cit., 2.

<sup>120</sup> C. PADULA, *Aggiornamenti*, cit., 754 s.

dell'opportunità che rispetto alla ridondanza la Corte si riservi una certa flessibilità, certamente non del tutto discrezionale<sup>121</sup>.

Risultano significative al riguardo le decisioni sulle vaccinazioni obbligatorie e sul decreto-legge 113/2018, che permettono di saggiare l'elasticità del ricorso a simili argomentazioni, conducendo le rispettive pronunce a esiti opposti.

La sent. 5/2018 ha respinto alcune questioni relative al decreto-legge 73/2017, nella parte in cui rende obbligatorie determinate vaccinazioni per i minori di 16 anni. Le questioni sono state sollevate rispetto a una pluralità di parametri fra cui gli artt. 2, 3 e 32 Cost. Viene respinta l'eccezione di inammissibilità rispetto alla ridondanza, ritenendosi che la Regione si avvicina al limite oltre il quale essa sussiste: benché il ricorso si incentri anche su argomenti relativi ai diritti, esso contiene l'indicazione delle attribuzioni regionali lese "con l'immediatezza tipica delle misure dettate in via d'urgenza" e la descrizione del sistema regionale di promozione vaccinale, con relativa segnalazione delle "frizioni che si verrebbero a creare implementando il diverso modello [...] nazionale"<sup>122</sup>.

Il superamento del crinale cui si è avvicinata la Regione consente alla Corte di diffondersi in modo conciso su alcuni principi di grande rilievo per la materia, rispetto al bilanciamento fra dimensione individuale e collettiva del diritto alla salute e al dovere-diritto di cura dei genitori verso i figli.

In relazione al decreto-legge 113/2018 viene in rilievo la sent. 194/2019, che richiede la dimostrazione in concreto dell'incidenza delle disposizioni censurate sulle competenze regionali, restringendo in modo evidente la possibilità di evocare parametri non competenziali. La carenza 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"<sup>123</sup>.

Se è vero che ormai sono ammesse censure di disposizioni che rientrano nella sfera di competenza esclusiva statale, la dimostrazione concreta della ridondanza restringe senz'altro non tanto la scelta di impugnazione, quanto quella dei parametri.

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", di "riferirsi a circostanze che sono desumibili nella pratica ovvero nella realtà dell'esercizio delle attribuzioni regionali" e di "argomentare in merito alla portata applicativa delle disposizioni impuginate, anche in termini di effetti e/o conseguenze da queste prodotte"<sup>124</sup>.

Peraltro, la richiesta di una motivazione in concreto mostra un profilo di contraddizione intrinseca rispetto alla stessa natura del giudizio, laddove può essere

---

<sup>121</sup> A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 251, si sofferma sul "problema degli sconfinamenti della giustizia costituzionale".

<sup>122</sup> Corte cost., sent. 5/2018.

<sup>123</sup> Corte cost., sent. 194/2019.

<sup>124</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza «in concreto» e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 4/2019, 1144.

difficile che una disposizione entro il termine per il ricorso abbia avuto applicazione tale da determinarne l’evidenza.

Nelle diverse 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 sulle medesime questioni che non superino il vaglio di ammissibilità in punto di ridondanza e, dunque, adombrando la possibilità del loro accoglimento.

Sembra, quindi, ancora emergere la complementarità fra giudizi in via principale e incidentale, poiché nel primo attraverso un uso flessibile o più rigido della ridondanza la Corte giunge (o meno) a decidere questioni relative anche ai diritti in tempi più rapidi.

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”<sup>125</sup>, 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. Oltre a questo interesse, le Regioni vedono soddisfatto anche quello “generale al rispetto [...] delle disposizioni costituzionali”, contribuendo a “svolgere una funzione di ‘polizia costituzionale’”<sup>126</sup>.

Tenendo sempre ben presenti le differenze che segnano le regole processuali dei due giudizi e pur rilevando alcuni punti di sinergia, non è privo di significato un inciso della sent. 194. Oltre a restringersi il grado di ammissibilità dei ricorsi in relazione alla ridondanza chiedendosene una dimostrazione in concreto, la Corte ha fornito una motivazione del tutto particolare, sottolineando la necessità 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”<sup>127</sup>, benché essa ammetta l’evocazione di parametri non competenziali.

Tale linea di tendenza, però, non risulta consolidata, se si considera che analoghe motivazioni poste a fondamento di censure relative al medesimo decreto-legge sono state ritenute sufficienti nella sent. 195/2019, secondo cui è idonea la prospettazione della lesione delle attribuzioni regionali.

Sembra comunque opportuno che i requisiti della ridondanza non siano cristallizzati, affinché si possa mantenere un certo margine di discrezionalità nella decisione intorno all’ammissibilità dei ricorsi regionali al fine limitato di evitare improprie trasformazioni della natura del giudizio in via principale.

Questo mancato inquadramento, però, non può sconfinare in un improprio snaturamento da parte della Corte dell’indubbia politicità della scelta del ricorso e dei parametri costituzionali che caratterizza e deve continuare a caratterizzare il giudizio in via d’azione.

---

<sup>125</sup> E. ROSSI, *La ridondanza*, cit., 5.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> Corte cost., sent. 194/2019.

I margini di selezione dei parametri oltre a confermare la natura politica e *disponibile* del giudizio contribuiscono in fondo a rispondere all'interrogativo 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"<sup>128</sup>.

Il riconoscimento della possibilità di evocare parametri non attinenti al riparto di competenza, dunque, consente al giudizio in via principale di mantenere la sua natura di processo di parti con gli elementi di politicità delle scelte sottese, senza rischiare di avvicinarsi al (o trasformarsi nel) giudizio in via incidentale.

#### 4. Terzi, amici curiae e istruttoria

Le problematiche sottese alla formazione del contraddittorio e alla sua possibile estensione caratterizzano, in generale, sia il giudizio in via incidentale sia quello in via principale, oltre che il conflitto di attribuzione fra enti<sup>129</sup>.

Come è stato sottolineato, nel secondo la giurisprudenza della Corte è stata ancora più tassativa nell'escludere la partecipazione di terzi rispetto allo Stato e alle Regioni interessate, qualificandolo quale processo di parti e tenendo conto della "assai improbabile presenza di 'controinteressati'"<sup>130</sup>. Sono note le critiche 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"<sup>131</sup>.

Oltre allo snaturamento del giudizio di parti che comporterebbe il coinvolgimento di Regioni diverse dalle ricorrenti o resistenti (o anche di terzi), si possono prospettare ulteriori profili processuali problematici.

In primo luogo, si determinerebbe una manipolazione del termine posto dall'art. 127 Cost. per l'impugnazione diretta, poiché l'intervento in giudizio di altre Regioni sarebbe successivo.

Inoltre, si dovrebbe riconsiderare la possibilità di procedere a una dichiarazione di incostituzionalità consequenziale, sulla quale si sono già svolte considerazioni critiche. 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 di diversi contesti normativi per saggiarne l'effettiva omogeneità o identità senza il preliminare monitoraggio di tutte le discipline regionali.

---

<sup>128</sup> M. CECCHETTI, *La "ridondanza"*, cit., 280.

<sup>129</sup> Si vedano C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1-2/1972, 954 ss., R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Milano, 1985, e M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 1991.

<sup>130</sup> M. D'AMICO, *Il giudizio*, cit., 233. Si veda anche V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Torino, 1998.

<sup>131</sup> *Ibid.*, 234. Si vedano per l'apertura ai terzi nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti Corte cost., sent. 230/2017, e in quelli in via incidentale Corte cost., sent. 180/2018.

Accanto alla natura di giudizio di parti si deve assegnare rilievo al sindacato di costituzionalità nel suo complesso e alla sua componente oggettiva. Questa contrapposizione (che riporta al carattere ambivalente del giudizio) potrebbe valorizzare, pur con profili critici, l’interesse di altre Regioni a costituirsi per sostenere la legittimità costituzionale della disciplina censurata “contro il rischio che l’accoglimento [...] possa costituire un precedente ‘scomodo’”<sup>132</sup>. Tale interesse assumerebbe maggiore peso quando nel ricorso statale si proponessero solo censure relative alla competenza.

Sembrano però insuperabili le obiezioni che negano l’ingresso di terzi, quali Regioni o enti locali, considerando che si determinerebbe “un contraddittorio ingestibile”, in cui la posizione delle parti necessarie sarebbe “eccessivamente indebolita, perdendosi di vista il vero obiettivo del giudizio in via principale”<sup>133</sup> e lo stesso carattere politico e *disponibile* dell’impugnazione.

Le riflessioni fin qui condotte sono suscettibili di ulteriore arricchimento se si considera la modifica delle Norme integrative<sup>134</sup>.

Il richiamo dell’art. 23 al nuovo art. 4 risulta ora limitato ai commi dal primo al sesto, escludendo il nuovo comma 7 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 3, secondo cui gli interventi di terzi, “ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente”.

Con la soppressione dell’inciso “ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità” e con l’introduzione del nuovo comma 6 (secondo cui in ogni caso “La Corte decide sull’ammissibilità degli interventi”) sembra possibile un riconoscimento più ampio dell’intervento di specifici terzi.

Si può pensare innanzitutto alle Regioni, poiché, invece, più generiche “parti terze” sono state escluse dalla possibilità di intervenire nel giudizio in via principale a causa del mancato richiamo dell’art. 23 all’art. 4, comma 7, che richiede un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto.

Un simile interesse, in effetti, non parrebbe 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 in via principale dispiegano al pari di quelle rese in via incidentale, soprattutto se si considerano i profili connessi ai diritti.

Al contrario, si è sostenuto che il mancato rinvio all’art. 4, comma 7, determini una vera “aporia”<sup>135</sup>, che potrebbe spiegarsi nell’intento di escludere proprio le Regioni terze.

Esso potrebbe essere frutto di “una scelta ponderata, che tuttavia [...] ha l’effetto di ridimensionare la portata della riforma”<sup>136</sup>, laddove si consideri che soprattutto le Regioni

---

<sup>132</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio*, cit., 235.

<sup>133</sup> *Ibid.*, 239.

<sup>134</sup> Si vedano le osservazioni critiche di M. LUCIANI, *L’incognita*, cit., 423, che adombra “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”.

<sup>135</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi.it*, 16/2020, 431.

<sup>136</sup> F. DAL CANTO, *Il giudizio*, cit., 325.

terze “possono vantare un interesse a intervenire in giudizio nel caso in cui risultino impugnate [...] una legge statale potenzialmente lesiva anche delle proprie competenze oppure una legge regionale di contenuto identico o analogo ad una propria legge”<sup>137</sup>.

Finora nei giudizi in via principale vi è stata un’unica occasione per pronunciarsi sugli interventi in particolare di alcune associazioni con la sent. 56/2020, che ha ribadito che anche alla luce delle modifiche alle Norme integrative il contraddittorio non può essere esteso, poiché il giudizio “si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l’intervento di soggetti che ne siano privi”<sup>138</sup>.

Quella che è sembrata essere un’“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”<sup>139</sup>.

La ferma applicazione al giudizio in via principale dei commi 3 e 6 dell’art. 4 delle Norme integrative, però, sembra poter aprire la strada a un’interpretazione che consenta il coinvolgimento delle Regioni, pur restando ferme tutte le problematiche connesse all’incisione della natura del giudizio messe in luce in relazione ai possibili rimedi a fronte dell’eterogenea impugnazione da parte statale di analoghe o identiche disposizioni regionali<sup>140</sup>.

La Corte, inoltre, ha esteso il richiamo operato dall’art. 23 anche al nuovo art. 4-ter, 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 [...] un’opinione scritta”, entro specifici limiti di lunghezza e sempre che offrano “elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità”.

Gli *amici curiae* non assumono la formale qualifica di parti e, dunque, non devono dimostrare di essere titolari di un interesse qualificato.

Essi però considerando forma e limiti dell’intervento possono fornire ulteriori “strumenti conoscitivi ampi”, utili soprattutto “qualora le questioni abbiano per oggetto materie particolarmente complesse dal punto di vista scientifico o tecnologico”<sup>141</sup>.

Ci si è interrogati su quali soggetti possano richiedere di depositare memorie in tale veste. La Corte nel relativo comunicato stampa ha fatto riferimento all’apertura alla società civile, con ciò inducendo a ritenere che “il varco che si è schiuso potrebbe rivelarsi una voragine, specie se si considera [...] che gli interessi diffusi rappresentano una categoria dai confini incerti”<sup>142</sup>.

Occorrerà verificare con quali modalità la Corte ammetterà il deposito di memorie di *amici curiae*, potendosi “congetturare di una sorta di categoria residuale [...], nella quale può confluire una quota di quelle richieste d’ingresso nel processo costituzionale

---

<sup>137</sup> *Ibid.*, 326.

<sup>138</sup> Corte cost., sent. 56/2020.

<sup>139</sup> F. DAL CANTO, *Il giudizio*, cit., 328.

<sup>140</sup> Ammette tale interpretazione M. LUCIANI, *L’incognita*, cit., 420.

<sup>141</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio*, cit., 242.

<sup>142</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio*, cit., 420.

che, finora, non hanno trovato sbocco nell’altro canale di accesso, costituito dai terzi intervenienti”<sup>143</sup>. Si potrà verificare qualità, tipologia e peso di questo apporto sulla base delle future adesioni all’invito della Corte e delle modalità con cui essa ne terrà e renderà conto nelle decisioni<sup>144</sup>.

Finora solo nell’ord. 37/2020 resa in un giudizio in via incidentale la Corte ha fatto espresso richiamo all’intervento di terzi e *amici curiae*. Essa riconosce che l’art. 4, comma 7, 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”<sup>145</sup>. Non essendo sufficiente “la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica” del relativo Consiglio nazionale, la Corte specifica che a tale conclusione si debba pervenire “tanto più a fronte della recente introduzione” del nuovo art. 4-*ter*. Viene in ogni caso riconosciuta l’ammissibilità dell’intervento alla luce della specifica competenza disciplinare dello stesso Consiglio per cui si configura “un nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio”<sup>146</sup>.

L’importanza delle modifiche operate in questa direzione emerge se si considera la citata udienza relativa al decreto-legge 113/2018. L’avvocato della Regione, infatti, ha richiamato il lavoro svolto con alcuni studiosi dell’Università di Torino.

Risulta, pertanto, ricca di spunti di riflessione la modifica relativa agli *amici curiae*, che potrebbe scongiurare il rischio di analoghe “strumentalizzazioni” o “politicizzazioni” del giudizio e garantire di mantenere la stessa *politicalità* dell’azione processuale.

Andranno monitorate le modalità con cui la Corte terrà e renderà conto di tali opinioni nelle sue 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”<sup>147</sup>.

Inoltre, occorrerà tenere conto del rischio di duplicare le vie di accesso dei 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, li rende “di fatto ascoltati”<sup>148</sup>.

La Corte costituzionale secondo l’art. 13 della legge 87/1953 e gli artt. 12, 13 e 14 delle Norme integrative può disporre l’audizione di testimoni e il richiamo di atti o documenti, disporre i mezzi di prova opportuni e stabilire termini e modi per la loro assunzione. 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

---

<sup>143</sup> *Ibid.*, 421 s.

<sup>144</sup> Pone questi stessi interrogativi A. VUOLO, *Il contraddittorio*, cit., 425.

<sup>145</sup> Corte cost., ord. 37/2020.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio*, cit., 433.

<sup>148</sup> F. DAL CANTO, *Il giudizio*, cit., 328.

modificare l’oggetto del giudizio”, in altri giudizi “a contenuto ‘soggettivo’, dove le parti hanno influenza sul materiale probatorio, che, in alcuni casi dipende totalmente dalla loro iniziativa e dove il diritto di difesa si esercita anche e soprattutto in ordine all’utilizzazione dei poteri probatori anche nel processo”, il regime delle prove è molto diverso<sup>149</sup>.

Il mancato ricorso ai poteri istruttori è stato criticato soprattutto in relazione a materie tecniche, scientifiche ed economiche<sup>150</sup> e note ne sono le possibili motivazioni<sup>151</sup>, fino a dubitarsi di un vero “diritto delle prove”<sup>152</sup>.

Se a tale strumento si continua a non fare frequente ricorso si registra una sua rivitalizzazione<sup>153</sup> proprio nel giudizio in via principale, riemergendone i caratteri di intrinseca ambiguità.

Segna tale inversione di tendenza la sent. 197/2019, in calce alla quale è stata adottata un’ordinanza istruttoria indirizzata alle parti riservando a separata pronuncia la decisione delle sottese questioni.

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”<sup>154</sup>, considerando che le parti hanno sviluppato “contrastanti argomenti” senza fornirne prove concrete.

L’utilizzo dei poteri istruttori e la specifica modalità con cui la Corte ha deciso di provvedervi pone in luce un ulteriore profilo problematico, sempre se lo si ricollega alla peculiare natura del giudizio. La separazione con conseguente rinvio della trattazione delle questioni oggetto di istruttoria, infatti, ha comportato sia un frazionamento temporale fra deposito del ricorso e decisione di alcune questioni non dipendente dall’eterogeneità dei profili sottesi, sia una maggiore difficoltà di ricostruire nel suo complesso la pronuncia.

Già prima di tale decisione, peraltro, era stata adottata l’ordinanza istruttoria relativa alla successiva sent. 188/2016, che ha deciso tutte le questioni e in cui la Corte ricorda di aver “disposto incumbenti istruttori” con il relativo esito. Le risposte hanno messo “in rilievo dati concordanti oppure complementari e sostanzialmente compatibili”,

---

<sup>149</sup> M. D’AMICO, *Le incertezze*, cit., 323.

<sup>150</sup> Si veda ancora M. D’AMICO, *Le incertezze*, cit., 334 ss., oltre che R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D’ALLOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005, 1 ss., e Q. CAMERLENGO, *Poteri istruttori della Corte costituzionale e l’accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, ivi, 163 ss.

<sup>151</sup> Su tali profili si vedano T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997, M. D’AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/1987, 1045 ss., e V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 393 ss.

<sup>152</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia*, cit., 291.

<sup>153</sup> 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*, cit., 334.

<sup>154</sup> Corte cost., sent. 197/2019.

anche se “la loro lettura [...] continua a differenziare le due posizioni processuali”<sup>155</sup>: la Corte ne rende conto in modo specifico nella motivazione.

Diversamente da questo caso e come nella sent. 197/2019 la Corte aveva disposto “l’acquisizione di informazioni e documenti, riservata ogni altra decisione sul ricorso” rispetto solo ad alcune questioni. Con la sent. 111/1999 la Corte, dopo aver dichiarato inammissibili e non fondate alcune questioni, “si riserva all’esito dell’istruttoria disposta con l’ordinanza [...] ogni decisione sulle questioni” rimanenti<sup>156</sup>.

Le già richiamate modifiche alle Norme integrative hanno introdotto all’art. 14-*bis* la possibilità di disporre l’audizione di esperti, laddove si “ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline”: si può disporre che “siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite”, che possono formulare domande.

Sarà la prassi a consentire di verificare se e come la Corte intenderà avvalersene e tenerne conto nelle decisioni. A differenza delle ordinanze indirizzate alle parti del giudizio con questo ulteriore strumento si potrà allargare il campo di dati e conoscenze contando su un punto di vista esterno<sup>157</sup>.

Occorre svolgere un’ulteriore riflessione di più ampio respiro, che richiama le considerazioni introduttive sul complessivo sistema di giustizia costituzionale.

Si è già fatto riferimento alle potenzialità insite nel giudizio in via incidentale, laddove vengano in rilievo questioni sollevate dalla Corte dei conti, in ragione della riconosciuta legittimazione a evocare parametri anche competenziali. Rispetto a questo 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 [...] 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”<sup>158</sup>.

Ciò rende tanto più importante l’effettiva valorizzazione delle 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 delle parti. L’ingresso nel giudizio di esperti o *amici curiae* incide ancora una volta sulla natura di giudizio di parti, introducendo elementi che queste ultime non intendono rendere noti alla Corte.

Pare confermarsi non solo “la convinzione che la Corte costituzionale si legittima non solo *per quello* che decide, ma *per come* decide”, ma anche che “la possibilità di

---

<sup>155</sup> Corte cost., sent. 188/2016.

<sup>156</sup> Corte cost., sent. 111/1999.

<sup>157</sup> Si rinvia a G. P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 252 s.

<sup>158</sup> E. CAVASINO, *Controllo*, cit., 72.

trasparenza e di massima strutturazione delle regole processuali risulta fondamentale" per giustificare il ruolo<sup>159</sup>.

### **5. Stato e Regioni ai tempi del Covid: ancora davanti alla Corte costituzionale?**

L'attuale emergenza sanitaria pone notevoli profili di interesse che attengono innanzitutto al tema del bilanciamento fra diritti individuali e collettivi<sup>160</sup>, come la salute comprensiva delle ordinarie patologie, le libertà di circolazione, domicilio, personale, di autodeterminazione, riunione e religiosa, nonché il diritto al lavoro e la libertà di iniziativa economica, oltre che i diritti di istruzione e di difesa, considerando anche l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà.

In secondo luogo, si pongono rilevanti problematiche rispetto alle fonti del diritto cui l'ordinamento a livello nazionale e regionale ha fatto ricorso, oltre che al relativo impatto sulla forma di governo.

Infine, un profilo centrale che influenza i primi due concerne il necessario e imprescindibile rapporto con l'avanzamento delle conoscenze scientifiche che hanno supportato l'adozione delle note misure restrittive.

In relazione a tutti questi tre profili è possibile svolgere ulteriori considerazioni che riguardano il rapporto fra Stato e Regioni, che in modo continuo e non sempre convergente hanno disciplinato e disciplinano la situazione emergenziale.

Il ruolo della Corte costituzionale risulta, almeno finora e con riguardo al giudizio in via principale, del tutto assente, anche in ragione dello stretto lasso di tempo intercorso dall'adozione dei numerosi decreti-legge e della specifica contingenza sanitaria che forse non ha permesso di azionare la relativa facoltà di impugnazione. Nonostante l'acceso contrasto fra Stato e Regioni in merito alle rispettive misure adottate, inoltre, era forse davvero inimmaginabile che le seconde assumessero una simile iniziativa politica.

Se, dunque, la strada del giudizio in via principale non è stata perseguita alla luce di valutazioni politiche e tecnico-scientifiche, queste avrebbero potuto indurre le Regioni a impugnare i provvedimenti d'emergenza considerando il potere sospensivo della Corte.

Secondo l'art. 35 della legge 87/1953, 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 nei conflitti di attribuzione fra enti di sospendere l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo ai conflitti medesimi.

---

<sup>159</sup> M. D'AMICO, *Le incertezze*, cit., 363.

<sup>160</sup> Per un inquadramento generale si vedano B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi.it*, 6/2020, iv ss., E. RAFFIOTTA, *Limitare la libertà per ragioni di sicurezza, la Costituzione dice sì*, in *ilSussidiario*, 2020, A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal, SI*, 1/2020, 7 ss., e G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 2020.

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 conferma ancora 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”<sup>161</sup>.

Tale riferimento consente di richiamare un ulteriore strumento cui si sarebbe potuto e si potrebbe ricorrere per tutelare le rispettive competenze, ossia il conflitto di attribuzione fra enti, laddove come prevede l’art. 39 della legge 87/1953 una Regione invada con un suo atto la sfera di competenza assegnata allo Stato (o ad altra Regione) e viceversa.

Al riguardo il Codacons ha ritenuto in modo del tutto improprio di potersi sostituire allo Stato nella difesa delle prerogative costituzionali, chiedendo alla Corte anche la sospensione dei provvedimenti regionali censurati<sup>162</sup>.

## 6. Conclusioni

Per rispondere all’interrogativo circa i caratteri del giudizio in via principale relativi alla *disponibilità* del rapporto processuale e all’*indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali con divieto di acquiescenza si può individuare una chiave di lettura che ne renda non contraddittoria la natura.

È proprio l’*indisponibilità* delle attribuzioni con divieto di acquiescenza a confermare la natura *politica* e la piena *disponibilità* dell’azione processuale, non potendosi immaginare un imbrigliamento per il futuro delle scelte delle diverse maggioranze politiche.

La natura *politica* e *discrezionale* del ricorso, quindi, rafforza l’irrinunciabile *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali reclamando il divieto di acquiescenza.

La costante giurisprudenza costituzionale che nega l’applicabilità di questo istituto manifesta come si sia “inteso dare preminenza alla componente politica della gestione della «contesa» e della scelta di impugnare”: “negando l’applicabilità dell’acquiescenza, si riconosce [...] una più ampia libertà nella scelta del momento e dell’occasione per intraprendere l’azione giurisdizionale”<sup>163</sup>.

Il rilievo della volontà politica nell’attivazione e nello svolgimento del giudizio si accompagna a mutamenti di orientamento di non secondario rilievo rispetto alla posizione delle parti.

---

<sup>161</sup> G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio*, cit., 307.

<sup>162</sup> Codacons, ric. 3/2020, dichiarato manifestamente inammissibile con ord. 175/2020. Risultano anche significativi C. STATO, par. 735/2020, richiesto dal Ministero dell’Interno per l’annullamento straordinario dell’ord. 105/2020 del Sindaco di Messina che imponeva di registrarsi per fare ingresso nella Regione, e TAR Calabria, sent. 841/2020, che ha annullato l’ord. 37/2020 del Presidente della Regione Calabria sulle attività di ristorazione.

<sup>163</sup> G. VOLPE, *Art. 137*, cit., 363.

Si pensi all’ampliamento dei motivi di ricorso regionale e alle indicazioni della Corte sulle modalità di impugnazione statale, unitamente alle modifiche delle Norme integrative che arricchiranno il giudizio di nuove sfumature.

Questi pur significativi indici non scalfiscono il nucleo essenziale dell’impianto del giudizio in via principale e, dunque, del rapporto fra Stato e Regioni davanti alla Corte, restando irrinunciabile quel medesimo carattere che solo apparentemente sembra contraddittorio.

Piena *disponibilità* nell’attivazione del giudizio e piena *disponibilità* nella scelta *sul se, quando e come* tutelare le proprie attribuzioni si accompagnano necessariamente all’*indisponibilità* di queste, la cui difesa potrà essere esercitata in tempi e modi diversi, ma mai rinunciata per sempre.

Ciò vale se si considerano complessivamente i giudizi in via principale e incidentale: le attribuzioni non sono rinunciabili nel primo, potendo sempre formare oggetto di censura nel secondo.

I caratteri ambigui del giudizio in via principale, quindi, non sembrano contraddittori, ma ne riflettono le peculiarità che arricchiscono il sistema di controllo di costituzionalità.

Le attribuzioni della Corte pur differenziate tanto da non poterle ricondurre entro un’unica categoria di “processo costituzionale”<sup>164</sup> restano pur sempre tese a rendere effettiva la garanzia dell’integrità dell’ordinamento.

Esistenza, dunque, di “più «processi costituzionali»”<sup>165</sup>, ciascuno dei quali soddisfa le esigenze obiettive di tutela costituzionale, a prescindere dalle modalità di instaurazione dei giudizi, dando attuazione al “*principio di legalità costituzionale*”<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> G. ZAGREBELSKY, *Processo*, 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*, 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”.

<sup>165</sup> M. D’AMICO, *Dalla giustizia*, cit., 490.

<sup>166</sup> M. D’AMICO, *Parti*, cit., 292.