



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
“I 70 ANNI DELLA LEGGE N. 87 DEL 1953:
L’OCCASIONE PER UN “BILANCIO” SUL PROCESSO COSTITUZIONALE”
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL’INSUBRIA – COMO – 26-27 MAGGIO 2023

IL RICORSO GOVERNATIVO NEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE:
BILANCIO E PROSPETTIVE DI UNO STRUMENTO
COSTITUZIONALE AMBIVALENTE*

CLAUDIA BIANCA CEFFA**

SOMMARIO: 1. La duplice vocazione del processo costituzionale in via principale e il peculiare ruolo assegnato all’impugnazione governativa. – 2. Ragionando su alcuni itinerari argomentativi in bilico fra discrezionalità e doverosità. – 3. Quali verosimili prospettive sul significato dell’iniziativa governativa all’indomani di un possibile regionalismo differenziato? Alcune suggestioni.

1. La duplice vocazione del processo costituzionale in via principale e il peculiare ruolo assegnato all’impugnazione governativa

Sebbene la disciplina del processo in via principale contenuta nella l. n. 87/1953 abbia subito a seguito della riforma costituzionale del 2001 e della successiva legge La

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Il presente contributo costituisce la versione integrale dell’intervento programmato tenutosi in occasione del convegno annuale dell’Associazione Gruppo di Pisa “I 70 anni della Legge n. 87 del 1953: l’occasione per un “bilancio” sul processo costituzionale”, svoltosi a Como il 26 e il 27 maggio 2023 e destinato, in versione ridotta, alla raccolta dei relativi Atti di prossima pubblicazione a cura di G. GRASSO, A. STEVANATO, A. GEROSA presso Editoriale Scientifica.

** Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Pavia.

Loggia¹ un marcato “slittamento verso un modello prettamente dispositivo”², che ne ha maggiormente valorizzato la connotazione soggettiva quale “processo di parti”³ finalizzato precipuamente alla risoluzione di conflitti di competenza legislativa, continua a costituire un dato difficilmente contestabile la presenza al suo interno di alcuni significativi aspetti idonei a conferirgli una perdurante venatura di oggettività, stante la sottesa vocazione del processo in questione a garantire anche la legittimità costituzionale delle leggi.

Infatti, nonostante il giudizio in via principale sia attualmente caratterizzato da una piena discrezionalità in ordine alla proposizione del ricorso – non più preceduta, con riguardo al versante statale, dall’apparente automatismo⁴ del rinvio governativo nei confronti della legge eccedente la competenza regionale⁵ – ed, ancora, da una sua parificazione nella struttura, essendo ormai attivabile anche da parte del Governo solo dopo l’entrata in vigore dei provvedimenti censurati, non può ritenersi del tutto superata quella costante tensione fra dimensione politica e giuridica che da sempre innerva il processo costituzionale fra Stato e Regioni, definito, infatti, da molti autorevoli commentatori come intrinsecamente ambiguo⁶ o ibrido⁷.

¹ Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, il cui art. 9 ha sostituito e modificato, rispettivamente, gli artt. 31, 32 e 33 della l. n. 87/1953.

² Cfr. C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica*, Bologna, 2020, 12.

³ Peralto, già chiara, secondo quanto evidenziato da autorevole dottrina molti anni prima della riforma costituzionale del 2001 che riconosceva al giudizio in via principale il carattere di “giudizio contenzioso a parti contrapposte”: cfr. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 248.

⁴ Ricavabile, come osserva G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 3/2019, 599, dalla formula all’indicativo del verbo “rinviare” usata nel vecchio testo della disposizione costituzionale, laddove vi fosse stata una valutazione di incompetenza, a conferma, così, della natura oggettiva del controllo del Governo nei confronti delle leggi regionali trasmesse al Commissario al fine dell’apposizione del visto.

⁵ Rinvio che, come sottolinea N. VIZIOLI, *I ricorsi evitabili. La patologia del controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell’evoluzione degli ordinamenti*, Torino, 2011, 133, pur mostrando alcuni importanti aspetti negativi che la dottrina non aveva mancato di sottolineare, presentava nondimeno «l’indubbio pregio di promuovere la collaborazione tra i diversi livelli di Governo», contenendo così l’aumento del contenzioso Stato-Regioni dinanzi alla Corte costituzionale.

⁶ In quanto, come ricordano G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 154, «a seconda del carattere che si prenda in considerazione, tale processo può essere configurato come giudizio sulla legittimità delle leggi destinato alla garanzia della conformità alla Costituzione delle fonti a essa subordinate, o come giudizio sul conflitto di attribuzioni legislative destinato alla tutela degli ambiti di competenza soggettiva configurati in Costituzione»: «ambiguità, dunque, implicita nella materia dal momento che esiste una situazione conflittuale soggettiva di base che assume un rilievo processuale indubbio. Si ha qui l’inevitabile riconoscimento che questo tipo di giudizio attiene contemporaneamente – per usare immagini di Rudolf Smend – sia alla “vita del diritto” (*rechtsleben*) con ciò che di oggettivo ne deriva, sia “alla vita dello Stato” (*Staatsleben*), con ciò che di soggettivo ne deriva nei rapporti fra le sue articolazioni organizzative» (155). Corsivo non in parentesi non testuale. Ricorda la profonda ambiguità annidata fin dalle origini nel giudizio in via principale G. VOLPE, *Art. 137 (terza e quarta parte)*, in *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, a cura di G. Branca, Roma-Bologna, 1981, 332; Fra gli studi più recenti sul tema, volti a sottolineare la natura ambigua e ambivalente del giudizio in via principale, si vedano C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica*, cit., e B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino, 2022.

⁷ Cfr. C. SALAZAR, *L’accesso al giudizio in via principale e “la parità delle armi” tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 229; di «vocazione doppia e irrisolta» parla anche V. ANGIOLINI,

Più in particolare, l’ambivalenza del giudizio in via principale⁸ emerge con nettezza nel momento in cui si osserva come, a fronte della disponibilità dell’azione processuale in capo alle parti – ben ricavabile da quella valutazione politica⁹ che si colloca alla base della scelta non solo di proporre l’impugnazione ma anche di rinunciarvi¹⁰, di procedere, o meno, alla costituzione in giudizio o ancora di operare, sullo sfondo di un processo di negoziazione politica¹¹, una modifica delle disposizioni impugnate in senso soddisfacente per il ricorrente¹² – alle stesse sia precluso di poter disporre delle attribuzioni costituzionali sottostanti la lamentata lesione¹³, non potendo, infatti, dispiegare effetti in tale processo l’istituto dell’acquiescenza, con la rinuncia alla difesa delle proprie prerogative costituzionali.

Proprio perché l’integrità costituzionale delle competenze non può essere scalfita da una loro “gestione politica”¹⁴, nessuna conseguenza, ad esempio, può derivare da una

Lineamenti del giudizio principale e coerenza delle argomentazioni della Corte, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, 396 ss.

⁸ Ambivalenza che, secondo C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 3/2019, 726, «non è il risultato di una mancata interpretazione sistematica, ma (...) semmai il riflesso della particolare natura del processo principale» e «della concreta declinazione (...) delle regole che lo disciplinano, in concreto» (corsivo non testuale).

⁹ Messa bene in risalto, come ricorda A. PERTICI, *Il confronto politico sulle leggi nel giudizio in via d’azione*, in AA.VV. *Le garanzie giurisdizionali*, cit., 72 ss., dai ristretti termini per l’impugnazione nonché «dalla chiusura del contraddittorio nei confronti di qualunque soggetto ulteriore rispetto a quelli previsti agli artt. 31-33 della l. n. 87/1953».

¹⁰ Con conseguente «minore funzionalizzazione del giudizio alle logiche del diritto obiettivo»: cfr. M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in M. D’AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, 87.

¹¹ A tal proposito, si può ricordare la direttiva emanata dal Ministro per gli affari regionali il 26 giugno 2006 che ha definito le procedure da seguire per l’esame governativo delle leggi regionali, sottolineando l’esigenza di ricercare procedure conciliative tra il Governo nazionale e le Regioni, rilevando altresì l’opportunità che «l’operazione di composizione dei valori confliggenti dell’unità della Repubblica e dell’autonomia regionale sia affidata ad un processo di negoziazione politica ed al confronto tra i diversi soggetti del pluralismo piuttosto che alla Corte costituzionale»: cfr. E. MALFATTI, R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2021, VII ed., 179.

¹² Riguardo a questa particolare disponibilità, sintomatica della dimensione soggettiva entro cui si sviluppa il processo in via principale, occorre rilevare come tale opzione venga sfruttata, in genere, dalle Regioni le quali, in occasione di impugnative statali, sono spesso portate ad assumere nei confronti del Governo l’impegno di una modifica sostanziale delle norme censurate, con la finalità, evidentemente, di provocare una dichiarazione di estinzione del giudizio di fronte alla Corte per rinuncia al ricorso o, nel caso in cui le norme impugnate non abbiano mai ricevuto applicazione e la loro modifica sia ritenuta soddisfacente, di cessata materia del contendere. È ovvio come questa singolare “contrattazione di legittimità”, per vero realizzata non solo in un momento precedente alla proposizione dell’impugnativa ma anche in sua pendenza, riveli un uso quanto meno «tattico, (attraverso la sequenza impugnazione, negoziazione)» del processo in via principale, spesso e volentieri utilizzato dal Governo quale strumento di pressione verso le Regioni, se non proprio quale elemento «strategico (configurandosi come momento di identificazione politica dello Stato o della Regione)»: cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2013, 4. Sull’espansione del fenomeno della contrattazione Stato-Regioni e sul conseguente prodursi, nelle more del processo di costituzionalità in via principale, di interventi modificativi delle disposizioni impugnate, si veda altresì F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2014, 4113 ss.

¹³ Così, ad esempio, sentenza della Corte cost. n. 63/2006, punto 2.2. del *considerato in diritto*, in cui si afferma espressamente che nessun accordo fra Stato e Regioni «può modificare l’ordine costituzionale delle competenze».

¹⁴ Cfr. C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica*, cit., 238: l’A. osserva, più in particolare, come «un conto sia la rinuncia conseguente a circostanze che influiscono direttamente o indirettamente

mancata precedente impugnazione, così come dagli accordi o dagli impegni presi dalle parti in occasione di interlocuzioni rivolte a definire i rispettivi comportamenti nel futuro.

Occorre, inoltre, osservare come la scelta in ordine alla rinuncia o alla mancata impugnazione da parte dei potenziali ricorrenti non determini ripercussioni definitive sull’ordine costituzionale, non potendo rimuovere ma, semmai solo attenuare¹⁵, l’interesse ad una pronuncia di merito sulla medesima questione che potrà comunque intervenire laddove, rispettivamente, la controparte costituita non accetti il contegno esibito dal ricorrente, desiderando far accertare l’infondatezza della lesione lamentata o la Corte costituzionale venga successivamente adita in via incidentale.

Allo stesso modo, incarna un profilo significativamente ibrido del processo in via principale davanti alla Corte la possibilità per lo Stato e per le Regioni¹⁶ di veicolare la presunta lesione delle attribuzioni costituzionali degli enti locali per il tramite dello stimolo a sollevare questione di legittimità promosso, rispettivamente, dalla Conferenza Stato-città e dai Consigli delle autonomie locali (CAL) in virtù della facoltà loro riconosciuta dagli artt. 31, comma 3, e 32, comma 2, della l. n. 87/1953. Se è vero, infatti, che tali previsioni stemperano l’impossibilità per gli enti locali di adire il Giudice delle Leggi¹⁷, consentendo l’eventualità che delle loro rimostranze si facciano carico il Governo e le Regioni, è altrettanto importante ricordare come l’ultima parola sulla decisione in ordine alla promozione del ricorso spetti sempre e solo ai legittimi titolari dell’azione processuale¹⁸.

Tale possibilità se non risulta essere mai stata valorizzata da parte dello Stato¹⁹, nonostante i non rari ricorsi governativi rivolti a difendere l’autonomia degli enti locali, dal lato regionale, invece, ha conosciuto un maggiore impiego, conducendo le Giunte a

sull’atto impugnato, un altro, *invece*, l’impegno a disporre, preventivamente e una volta per tutte, del potere di sollecitare la cognizione del Giudice delle leggi». (corsivo non testuale).

¹⁵ Ivi, 168.

¹⁶ A tal riguardo si ricordi la nota sentenza n. 298/2009, in occasione della quale la Corte ha affermato espressamente che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (...) in quanto «la stretta connessione, in particolare (...) in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali».

¹⁷ Sull’impossibilità per gli enti locali di accedere direttamente alla Corte costituzionale si veda, *ex multis*, E. MALFATTI, *Le regioni e gli enti locali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale, carattere, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 138 ss.

¹⁸ Sebbene, come ricorda B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in C. DE CARO, N. LUPO, G. RIVOSACCHI (a cura di), *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, 173, «non sia stato chiarito se la proposta possa essere disattesa, seppure motivatamente dall’organo competente a deliberare»; osserva ancora M.G. NACCI, *Le funzioni del Consiglio delle autonomie locali tra previsioni normative, prassi e prospettive di riforma*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, 8, come la dottrina abbia spesso sottolineato l’opportunità di un’adeguata motivazione e pubblicizzazione degli eventuali dinieghi, espressi non solo dalla Giunta regionale ma anche dal Governo, di procedere all’impugnativa.

¹⁹ Come rileva E. ROSSI, *Dati quantitativi sul giudizio in via principale nel triennio 2017-2019*, in *Le Regioni*, 6/2020, 1387, non risultano casi – o almeno non vi è evidenza dalla documentazione processuale disponibile pubblicata sul sito della Corte costituzionale – in cui sia mai stata adottata la procedura relativa alla possibilità che la Conferenza Stato-Città richieda al Consiglio dei ministri di presentare ricorso nei confronti di una legge regionale.

proporre impugnazioni dei provvedimenti talvolta in modo sostanzialmente coincidente con le eccezioni di illegittimità contenute nelle delibere approvate dai CAL²⁰.

L'elemento, però, che più di ogni altro rispecchia il sottile crinale lungo cui si muove il processo in via principale e che impedisce di potergli assegnare una configurazione esclusivamente di tipo soggettivo, è costituito dal peculiare ruolo assunto dall'impugnativa statale delle leggi regionali la quale continua a mantenere un'indefettibile valenza tutoria²¹ per espresso riconoscimento dell'art. 127 Cost., la cui formulazione ha mantenuto ferma anche nella versione successiva alla riforma del 2001 l'asimmetria preesistente in punto di parametri evocabili²².

Infatti, come riconosciuto anche dalla stessa Corte, pur in costanza di una piena discrezionalità nell'attivazione del giudizio, allo Stato è assegnata una legittimazione processuale generale²³ che, prescindendo dall'evocazione del parametro strettamente competenziale, si giustifica in virtù della posizione ad esso riservata nell'ordinamento della Repubblica²⁴ «desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)»²⁵.

Allo Stato, quindi, e per esso al Governo, è consentito sollevare questioni di legittimità per violazione da parte delle leggi regionali di qualunque parametro

²⁰ Si vedano, solo per fare un esempio, le impugnative promosse dalla Regione Liguria nei confronti di leggi statali, ove in almeno tre occasioni le delibere della Giunta hanno raccolto puntualmente le sollecitazioni, anche di merito, contenute nelle risoluzioni approvate dal rispettivo CAL: si tratta, più in particolare, delle delibere n. 128 del 2011, n. 2 del 14 febbraio 2020 ed infine n. 4 del 27 gennaio 2022 cui, rispettivamente, sono seguite le sentenze nn. 44/2014, 220/2021 e la recente 71/2023.

²¹ Così G. FALCON, *Stato e regioni di fronte alla Corte costituzionale*, cit., 600.

²² Come noto, infatti, l'attuale art. 127 Cost. ha mantenuto un'evidente diversità di espressione, parlando a proposito del ricorso governativo di una legge regionale che "ecceda la competenza" della Regione e, invece, dell'impugnazione da parte della Regione di una legge o atto avente forza di legge dello Stato o di altra Regione che "leda la sua sfera di competenza".

²³ Tale per cui, come riconosciuto dalla Corte con la sentenza n. 274/2003, «pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale». Come noto, un regime diverso tocca in sorte, invece, alle Regioni, la cui impugnazione è destinata ad una dichiarazione di inammissibilità per carenza di interesse a ricorrere qualora sia diretta a lamentare la violazione da parte dell'atto legislativo impugnato di parametri costituzionali estranei al Titolo V o, comunque, alla disciplina costituzionale del riparto di competenze, a meno che tale violazione non ridondi in una lesione della sfera di attribuzioni garantite alla Regione o alla Provincia autonoma ricorrente dalla Costituzione.

²⁴ Rilevano G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Milano, 2020, 313, come «la legittimazione generale dello Stato coesista con una disciplina processuale conforme alla logica del giudizio di parti i cui caratteri sono tenuti fermi nella giurisprudenza sebbene l'iniziativa del Governo nel giudizio in via principale appaia il più delle volte rispondente ad un'impostazione di tipo oggettivo a garanzia di interessi unitari e in generale del principio di costituzionalità».

²⁵ Cfr. punto 2.1. del *considerato in diritto* della sentenza n. 274/2003. Quest'ultima è stata oggetto di un'ampia attenzione nella letteratura, ragion per cui, solo a titolo esemplificativo, si rinvia per una puntuale ricognizione delle diverse posizioni dottrinali e dei commenti ad essa rivolti a C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005, 256 ss. e 297 ss.

costituzionale, sovrapponendosi²⁶ in tale frangente interesse a ricorrere e legittimazione ad agire proprio in virtù del suo indefettibile ruolo di garante della legalità costituzionale e di portatore di un interesse obiettivo al mantenimento dell'unità repubblicana²⁷.

A tal riguardo, conferma il ruolo di custode delle istanze unitarie e della tenuta costituzionale dell'ordinamento spettante allo Stato il monitoraggio delle leggi regionali curato dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e realizzato con il concorso dei rilievi proposti sulle leggi regionali appena pubblicate da parte delle diverse articolazioni ministeriali per i profili di rispettiva competenza e dall'ufficio legislativo del Ministero della giustizia²⁸.

Pur avviato in costanza del funzionamento del vecchio istituto del rinvio governativo della delibera legislativa al Consiglio regionale, tale protocollo operativo, infatti, garantisce al Governo un controllo sistematico o "a tappeto"²⁹ delle leggi regionali, che, proprio per la connotazione estremamente tecnica delle valutazioni formulate, esercita un impatto significativo sulla scelta di sollevare, o meno, la questione di legittimità, impedendo così di qualificare il ricorso statale come un atto di impulso processuale esclusivamente fondato su valutazioni di natura politica discrezionale³⁰.

2. Ragionando su alcuni itinerari argomentativi in bilico fra discrezionalità e doverosità

La complessità del significato dell'iniziativa del Governo nel giudizio in via principale, non riducibile, come visto, alla mera logica del contenzioso intersoggettivo diretto alla risoluzione di conflitti di competenza legislativa³¹, in virtù della persistente presenza in capo allo stesso di un significativo condizionamento proveniente dall'esigenza di garantire l'integrità dell'ordinamento, appare in tutta la sua evidenza laddove si convogli l'attenzione verso alcuni casi paradigmatici affrontati dalla giurisprudenza costituzionale negli ultimi anni.

²⁶ Smarrendo così, secondo C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, cit., 240, «la propria autonomia giuridica e concettuale».

²⁷ Essendo prevalsa l'idea, come ricorda A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 658, «che quando il governo di Roma impugna una legge regionale lo fa a tutela degli interessi nazionali che coincidono con i valori della Repubblica, *cosicché* per lo Stato la sussistenza dell'interesse è ritenuta implicita nella proposizione del ricorso» (corsivo non testuale). Si veda anche la nota espressione di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 248, che, a tal proposito, parla di un vero e proprio ruolo di "polizia costituzionale" nei confronti della legislazione regionale.

²⁸ Cfr. art. 8 dPCM 19 giugno 2019, n. 100 recante il "Regolamento concernente l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro della giustizia, nonché dell'organismo indipendente di valutazione della performance".

²⁹ Cfr. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011, 59.

³⁰ A dimostrazione, secondo C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica*, cit., 401, del mancato raggiungimento da parte della riforma del 2001 dell'obiettivo della completa «conversione del ricorso governativo da strumento di controllo ad atto di impulso processuale unicamente orientato da scelte politico discrezionali».

³¹ Cfr. G. AMOROSO, G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., 311.

Tra questi, ha assunto un ruolo particolarmente emblematico, non solo per la particolare innovatività delle valutazioni svolte dal Giudice delle leggi ma anche per la singolare capacità di dare luogo ad ulteriori applicazioni su altri versanti, la vicenda riguardante l’eventuale impugnazione da parte dello Stato di leggi finanziarie regionali connotate da manifeste situazioni patologiche, in particolare per la violazione da parte delle stesse dell’obbligo di copertura e, quindi, del principio dell’equilibrio di bilancio.

Più in particolare, la circostanza cui si fa riferimento e che ha dato origine alla nota sentenza n. 107/2016³², si colloca sullo sfondo della complessa questione – resa possibile proprio dalla politicità delle valutazioni svolte dal Governo alla base dell’approvazione della delibera di proposizione del ricorso – riguardante la persistenza all’interno dell’ordinamento di disposizioni regionali analoghe, se non del tutto identiche, ad altre dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale³³.

Ricordando, infatti, il tenore dell’art. 31 della l. n. 87/1953, il Governo, ai sensi dell’articolo 127, comma primo, Cost., può (e non deve) proporre ricorso quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione: da qui la logica conseguenza per cui la delibera di impugnazione in via principale si configura quale atto facoltativo inquadrabile nell’attività di politica generale del Governo³⁴, nei confronti del quale nessuna sanzione può essere irrogata³⁵ laddove la discrezionalità che ne è alla base si traduca nella mancata impugnazione di disposizioni di leggi regionali identiche ad altre invece già censurate o, come nel caso qui richiamato, nel suo esatto contrario³⁶.

³² A commento della quale si rinvia, *ex multis*, a C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 4/2016, 748 ss. e ad A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell’impugnativa governativa nel giudizio in via d’azione*, in *Le Regioni*, 3/2019, 659 ss.

³³ A tal proposito, si può, ad esempio, ricordare l’incostanza delle impugnative statali nei confronti di quelle leggi regionali aventi ad oggetto la regolamentazione del patrocinio legale gratuito verso alcune categorie di cittadini vittime di reati contro il patrimonio o la persona: in questo senso, la scelta di impugnare, ad esempio, le leggi delle Regioni Veneto (n.7/2016), Basilicata (n. 45/2018) e Liguria (n. 11/2016) e non invece quella della Regione Lombardia (n. 17/2015), dimostra ancora una volta «la connotazione fortemente discrezionale e quindi politica della scelta dell’impugnazione che, *per l’appunto*, cade in modo differenziato su disposizioni normative regionali analoghe o identiche senza che se ne possa dedurre una specifica motivazione giuridica di merito» (corsivo non testuale): cfr. B. LIBERALI, *Un processo bifronte*, cit., 43.

³⁴ Considerazione, come ricordano E. MALFATTI, R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, cit., 179, che «giustifica l’attribuzione delle suddette decisioni all’organo collegiale e di vertice del Governo statale o regionale».

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Circostanza, quella dell’assenza di una qualunque sanzione correlata, che secondo V. ONIDA, *Intervento*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, cit., 271 ss., non rende esente da critiche l’eventuale disparità di condotta tenuta dal Governo nei confronti di leggi regionali di analogo tenore approvate da Regioni diverse, come nei frequenti casi delle cosiddette “leggi fotocopia”, specie se contenenti disposizioni in contrasto con diritti fondamentali delle persone. In questo senso si veda anche B. RANDAZZO, *La manutenzione del giudizio in via principale*, cit., 185 ss., laddove l’A. osserva come «l’inerzia del Governo, nonostante il carattere politico della scelta dell’impugnazione, non si può facilmente giustificare in un sistema in cui l’asimmetria dei vizi che possono essere fatti valere si regge sulla funzione di tutela dell’ordinamento affidata al solo ricorso statale». A tal proposito, si vedano le non infrequenti normative regionali contenenti forme di discriminazione indiretta di cittadini extracomunitari, solo alcune delle quali sono state in passato attenzionate dal Governo nei giudizi in via diretta, come nel caso delle leggi regionali di Lombardia e Veneto (solo quest’ultima impugnata dallo Stato) in materia di *phone center* su cui, per un approfondimento, si rinvia ad A. GUZZAROTTI, *Una “discreta” discriminazione dei cittadini extracomunitari: il caso “dei phone center” in Lombardia*, in *Le Regioni*, 1/2009, 108 ss. O ancora, ad

La vicenda cui si fa riferimento, infatti, aveva riguardato una questione di legittimità sollevata dal Governo nei confronti di alcune disposizioni della legge n. 25/2014 in materia di assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise benché in precedenza la legge della Regione Piemonte, recante analoghe disposizioni, non avesse ricevuto alcuna attenzione in tal senso da parte dell’Esecutivo.

Nel pronunciarsi sull’eccezione di inammissibilità della Regione resistente, volta a far constatare il carattere parziale del contegno governativo nei suoi confronti proprio in virtù della precedente mancata impugnazione di un provvedimento regionale dall’analogo tenore, la Corte costituzionale, pur confermando il «forte grado di discrezionalità politica» del ricorso in via principale «che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti»³⁷, rivolgeva al Governo un severo rimprovero proprio in ordine alle modalità di selezione impiegate dal medesimo nella scelta delle disposizioni da impugnare.

Più in particolare, andando con inequivocabile chiarezza a scindere il profilo della natura dello strumento da quello delle modalità del suo esercizio, la Corte costituzionale con la sentenza n. 107/2016 sanciva per la prima volta come l’impulso giurisdizionale al controllo di legittimità da parte dello Stato nell’ambito del giudizio in via principale dovesse essere «improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze»³⁸, specie nei confronti di leggi regionali suscettibili di riverberarsi negativamente sugli equilibri complessivi della finanza pubblica³⁹.

Valorizzando più incisivamente il ruolo dello Stato quale custode della legalità costituzionale e, nel caso di specie, della finanza pubblica allargata⁴⁰, la Corte ha così inteso con questa sentenza sottolineare come la discrezionalità governativa alla base della scelta di proporre il ricorso in via principale – da intendersi già condizionata, in un certo senso, in virtù dell’interesse obiettivo all’eliminazione delle leggi incostituzionali⁴¹ –

esempio, si veda la dichiarazione di incostituzionalità (sentenza n. 432/2005) pervenuta per via incidentale nei riguardi della disciplina lombarda che riservava ai cittadini residenti nella Regione il beneficio della circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili, escludendo implicitamente gli stranieri residenti che fossero affetti dalle medesime disabilità.

³⁷ Cfr. sentenza n. 107/2016, punto 3 del *considerato in diritto*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Afferma come lo Stato, in questa sentenza, sembri chiamato per la prima volta a precisi doveri nell’esercizio di questa funzione C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata»*, cit., 749; allude al ruolo di pubblico ministero del processo costituzionale immaginato da Kelsen per lo Stato, deputato a vigilare sulla finanza pubblica regionale e soggetto al principio dell’obbligatorietà dell’azione di legittimità costituzionale, così come lo è ciascun Procuratore della Repubblica per l’azione penale, L. MOLLICA POETA, *L’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione per violazione dell’art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017, 8.

⁴⁰ Occorre ricordare, infatti, come la Corte costituzionale avesse già dichiarato in precedenza come lo Stato fosse direttamente responsabile del «rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall’ordinamento comunitario che da quello nazionale» (sent. n. 36/2004 e n. 138/2013).

⁴¹ Così, ad esempio, la sentenza n. 437/1994, punto 3 del *considerato in diritto*, ove la Corte sottolinea come «il ricorso da parte dello Stato avverso leggi regionali è rivolto a tutelare l’interesse obiettivo all’eliminazione delle leggi incostituzionali, a prescindere dagli effetti che, sul piano dell’ordinamento generale, possano anche indirettamente conseguire».

dovrebbe subire un ulteriore ridimensionamento laddove in gioco non vi fosse un qualsiasi interesse costituzionale ma quello, decisamente più sensibile, riguardante l'integrità dell'erario dello Stato⁴².

La già menzionata peculiare capacità della sentenza appena ricordata di aprirsi ad altri versanti applicativi introduce ad un secondo percorso argomentativo che, si ritiene, essere in grado di restituire con particolare efficacia la singolare condizione di equilibrio fra discrezionalità e doverosità in cui versa, almeno da un punto di vista teorico, il ricorso governativo in via principale.

Se, infatti, la difesa dell'erario costituisce un interesse la cui importanza, ai fini della salvaguardia dell'unità ordinamentale, dovrebbe condurre ad una ragionevole compressione della discrezionalità nell'esercizio del ricorso governativo avverso leggi regionali in grado di lederne l'integrità, allo stesso modo si può ritenere che una simile responsabilizzazione nelle modalità di sollecito al controllo di legittimità dovrebbe interessare anche i provvedimenti delle autonomie in contrasto con il diritto europeo derivato quando dalla loro vigenza possano prodursi conseguenze pregiudizievoli per le finanze dello Stato come, ad esempio, quelle dovute ad una sentenza di condanna da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

L'eventualità che si determinino significativi esborsi finanziari dall'apertura di una procedura di infrazione a danno del nostro Paese, infatti, non può che rafforzare il generale dovere, già in capo al Governo in virtù del principio unitario applicato a presidio dell'art. 117, comma 1, Cost., di impugnare ogni legge regionale non solo in contrasto con il diritto europeo derivato ma con l'intero *acquis communautaire*⁴³.

È ormai noto, infatti, e costituisce principio fondamentale più volte chiarito dalla Corte di Giustizia UE, come la responsabilità per la violazione della normativa comunitaria sia da attribuire esclusivamente allo Stato membro, a nulla rilevando che l'infrazione sia imputabile a un altro ente, sia esso un'autorità pubblica o territoriale⁴⁴ in conseguenza della ripartizione costituzionale delle competenze interna allo Stato⁴⁵. Né, del resto, è avvenimento infrequente che la responsabilità comunitaria dello Stato rilevi più spesso proprio nell'ambito dell'attuazione del diritto europeo derivato in conseguenza di violazioni del medesimo provocate da attività positive o omissive dei soggetti

⁴² Cfr. 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, 184.

⁴³ Circostanza nell'ambito della quale il Governo, come ricorda G. PARODI, *Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La "razionalizzazione" degli strumenti di garanzia del principio unitario*, in *Quaderni regionali*, 2/2003, 477, «assume una penetrante funzione di controllo, estesa ad esempio al rispetto da parte del legislatore regionale dell'obbligo comunitario di *standstill* che impone di astenersi dall'adottare provvedimenti idonei a compromettere gravemente il risultato prescritto dalla direttiva comunitaria, anche prima della scadenza del termine per la sua attuazione».

⁴⁴ Cfr. causa C-503/06, 15 maggio 2008, Commissione c. Italia.

⁴⁵ Ricorda infatti la Corte di Giustizia nella sentenza 15 luglio 2010 C-573/08, par. 66, come «sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia, a norma dell'art. 258 TFUE, esso resta il solo responsabile nei confronti dell'Unione del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione».

territoriali dotati di autonomia costituzionale di tipo legislativo⁴⁶, talvolta determinate non solo dall’oggettiva difficoltà nel mappare i rispettivi spazi di intervento⁴⁷.

A tal riguardo, si pensi, solo per fare un esempio, alle vicende legate alla cosiddetta “caccia in deroga” che hanno portato a ben quattro sentenze di condanna nei confronti dello Stato italiano, attribuibili in tutto⁴⁸ o in parte⁴⁹ ad una spregiudicata attività legislativa delle Regioni per violazione delle stringenti condizioni previste dalla direttiva 79/409/CE nei confronti della quale il Governo aveva optato per una linea di sostanziale acquiescenza⁵⁰, salvo poi riconoscere in sede europea la sostanziale inadeguatezza delle varie normative regionali di attuazione.

Nel caso di specie una tempestiva impugnazione da parte del Governo avrebbe consentito non solo di assolvere l’esigenza, già riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 94/1995, di «depurare l’ordinamento nazionale da norme incompatibili con quelle comunitarie», attraverso la dichiarazione di incostituzionalità delle medesime – garanzia che non si sostituisce ma, semmai, si somma a quella diffusa della disapplicazione da parte dei giudici delle norme interne contrastanti con il diritto europeo direttamente applicabile – ma avrebbe, altresì, evitato l’apertura delle numerose procedure di infrazione che hanno esposto l’ordinamento italiano al rischio di un significativo esborso finanziario.

A tale riguardo, non può nemmeno considerarsi strumento realmente idoneo ad alleviare la potenziale pressione sul bilancio statale quello rappresentato dall’esercizio del diritto di rivalsa attivabile dallo Stato *ex art.* 43 della legge n. 234/2012 per gli oneri finanziari sopportati dal medesimo come conseguenza delle sentenze di condanna della Corte di giustizia dell’Unione europea a seguito della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea perpetrata dalle Regioni e dalle Province autonome, oltre che dagli enti territoriali ed altri enti pubblici e soggetti equiparati.

⁴⁶ Attenta dottrina ha infatti rilevato come la maggior parte delle procedure di infrazione aperte in passato a livello comunitario sono state instaurate non tanto in seguito ad inerzia nel dare attuazione alla normativa comunitaria, quanto a una sua espresa violazione, sovente dovuta ad una scarsa attenzione agli obblighi europei e, in alcuni ambiti, alla indubbia complessità della normativa europea: cfr. G. PARODI, M.E. PUOTI, *L’attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2006, 12.

⁴⁷ Osserva infatti G. DI COSIMO, *L’attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 7/2020, 208, come spesso accada che le Regioni faticino a distinguere gli atti del diritto europeo da attuare a livello regionale anche a causa dell’ancora inesistente accordo in Conferenza Stato-Regioni che, come previsto dalla l. n. 234/2012, avrebbe dovuto stabilire le modalità di individuazione delle direttive UE ricadenti in materie regionali.

⁴⁸ Sentenze della Corte di Giustizia, 15 maggio 2008, C-503/06, Commissione c. Italia; 11 novembre 2010, C-164/09, Commissione c. Italia; 3 marzo 2011, C-508/09, Commissione c. Italia, relative, rispettivamente, alle leggi sulla caccia in deroga delle Regioni Liguria, Veneto e Sardegna.

⁴⁹ Sentenza della Corte di Giustizia, 15 luglio 2010, C-573/08, Commissione c. Italia, relativa, in generale, al cattivo recepimento della cosiddetta “Direttiva uccelli”. I paragrafi 46 e ss. riguardano la violazione dell’art. 9 della Direttiva e coinvolgono le leggi delle Regioni Abruzzo, Lazio, Lombardia e Toscana.

⁵⁰ Cfr. D. PARIS, *Il Parametro negletto. Diritto dell’Unione europea e il giudizio in via principale*, Torino, 2018, 109.

Collocandosi, infatti, simile strumento in un contesto interno caratterizzato non solo da un sistema di finanza derivata⁵¹ ma anche da elementi che rendono arduo predeterminare in astratto i criteri per ripartire la responsabilità solidale tra Stato ed ente inadempiente⁵² – segnatamente il potere sostitutivo sempre esercitabile da parte del primo per evitare un'eventuale inottemperanza nell'attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni (e anche degli enti locali) ed i possibili provvedimenti adottabili durante la fase pre-contenziosa – la rivalsa appare uno strumento connotato da tali difficoltà applicative⁵³ da essere non solo scarsamente utilizzato dallo stesso Stato ma anche tendenzialmente inadatto a garantire una rifusione compiutamente soddisfacente del danno finanziario cagionato.

L'opportunità di considerare le leggi regionali in contrasto con il diritto europeo quali ulteriori ipotesi di sensibile riduzione, almeno a livello teorico, dei margini di discrezionalità governativa in ordine alla proposizione del ricorso in via principale, si giustifica non solo quale naturale sviluppo delle possibili opzioni argomentative legate al "tema nuovo o quasi nuovo"⁵⁴ introdotto dalla sentenza n. 107/2016, relativo alla tutela dell'erario statale quale "super-principio" costituzionale ma, altresì, in virtù dei possibili riflessi che tale considerazione potrebbe aprire nei confronti delle già ricordate distorsioni generate dall'incostante impugnazione governativa nei riguardi delle cosiddette leggi regionali fotocopia.

Quando queste ultime, infatti, avessero ad oggetto l'attuazione di particolari contenuti normativi di provenienza europea riconducibili a fonti direttamente applicabili, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni di una sola di esse su sollecito governativo per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. condurrebbe alla caducazione di ogni contenuto normativo di tenore analogo presente a livello interno come diretta conseguenza del principio del primato del diritto europeo.

Pur nella consapevolezza dello scarso successo processuale del diritto europeo quale parametro interposto⁵⁵, appare chiaro come l'opportunità di una sua maggiore

⁵¹ Come sottolinea V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea*, Torino, 2008, 225, «finché sarà in vigore un sistema di finanza derivata difficilmente il diritto di rivalsa dello Stato potrà costituire un valido deterrente». Giudica la rivalsa in senso analogo anche C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un "debole" deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2/2013, 282 ss.

⁵² Si vedano al riguardo le sentenze del TAR Lazio, Sez. II, (nn. 8454, 3400, 3401, 3406, 3408, 3409 del 2017) con le quali è stato stabilito che lo Stato può esercitare la rivalsa contro le Regioni e gli enti locali solo dopo una specifica istruttoria volta a ripartire il grado di responsabilità di ciascuno: per un commento alla vicenda si rinvia a M. TOMASI, *Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2017.

⁵³ Cui debbono sommarsi non solo le difficoltà riguardanti il raggiungimento dell'intesa sulle modalità di recupero con l'ente responsabile dell'inadempimento prima dell'emanazione del decreto ministeriale che costituisce titolo esecutivo – evidentemente in considerazione delle conseguenze che l'esercizio della rivalsa potrebbero comportare per il bilancio dell'ente medesimo – ma anche la residua possibilità per la Regione di impugnare il provvedimento davanti alle sedi giudiziarie interne.

⁵⁴ Cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 184.

⁵⁵ Cfr. D. PARIS, *Il parametro negletto*, cit., 6 nonché anche G. CAMPANELLI, A. LO CALZO, *La Corte e i rapporti tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 318, che osservano come la ragione per cui la Corte perviene in pochi casi ad un esame nel merito delle questioni in cui il diritto europeo è richiamato ad

valorizzazione sia da parte dei ricorrenti che della Corte costituzionale lo qualificherebbe come correttivo all'incoerente e non altrimenti sanzionabile esercizio dell'impugnazione da parte del Governo nei riguardi di leggi regionali fotocopia. Queste ultime, infatti, se nella generalità dei casi continuano a restare in vigore nonostante provvedimenti analoghi abbiano conosciuto la scure della censura del Giudice delle leggi, nell'ipotesi di violazione per contrasto con il diritto europeo direttamente applicabile potranno essere disapplicate non solo dai giudici ma, prima ancora, dalla pubblica amministrazione facendo leva proprio sul contrasto con il diritto Ue «rilevato dal più autorevole dei giudici italiani»⁵⁶.

3. Quali verosimili prospettive sul significato dell'iniziativa governativa all'indomani di un possibile regionalismo differenziato? Alcune suggestioni

Dopo aver cercato di tracciare una sorta di bilancio riguardo ai significati sottesi al ricorso governativo nell'ambito del giudizio in via principale – evidenziandone, in particolare, la duplice vocazione alla luce dell'esperienza applicativa all'indomani della revisione costituzionale del 2001 – è ora giunto il momento di riflettere sulla loro futura implementazione nella prospettiva, anche se ancora molto sfocata all'orizzonte, di un'ulteriore possibile riforma idonea a cambiare radicalmente gli assetti dell'attuale Titolo V Cost., così come ricostruiti dalla Corte costituzionale in questi ultimi vent'anni.

Il riferimento corre naturalmente al progetto di attuazione del regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3, Cost., ritornato prepotentemente all'attenzione dei rapporti fra Stato e Regioni negli ultimi anni a seguito delle iniziative intraprese dalle cosiddette tre Regioni capofila (Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto) ed attualmente oggetto di un disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri⁵⁷.

A tal proposito, occorre premettere come alcuni autori abbiano già prospettato alcuni dei possibili profili che potrebbero plausibilmente caratterizzare il contenzioso costituzionale in via principale all'indomani dell'approvazione da parte del Parlamento

integrare il parametro costituzionale va individuata, per lo più, in alcune delle caratteristiche tipiche del giudizio in via principale come, ad esempio, il fatto che «l'ordine di trattazione delle questioni che assegna priorità a quelle competenziali comporta l'assorbimento degli altri parametri invocati e tra questi quello dell'art. 117, primo comma, Cost.».

⁵⁶ Cfr. D. PARIS, *Il parametro negletto*, cit., 120.

⁵⁷ Si tratta del disegno di legge “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” approvato dal Consiglio dei ministri il 23 febbraio 2023 ed attualmente assegnato, in data 26 aprile 2023, alla 1^a Commissione permanente (Affari Costituzionali) del Senato in sede referente. Sul tema del regionalismo differenziato, solo a titolo esemplificativo data la molteplicità dei profili intersecati da simile disposizione costituzionale e conseguentemente approfonditi in letteratura, si vedano L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano 2000; C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Atti del IV Convegno annuale della rivista Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università degli Studi di Torino, 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa” Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, 2021; L. VIOLINI, *Una forma di stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, Torino, 2021.

della legge di differenziazione attributiva delle maggiori competenze: ipotesi, in verità, limitate generalmente alla sola prospettiva dell’impugnazione di tale legge da parte delle restanti Regioni a statuto ordinario che potrebbero ritenersi lese da quest’ultima, direttamente o indirettamente, nelle rispettive competenze⁵⁸, sempre che, naturalmente, una simile circostanza sia ritenuta ammissibile da parte della stessa Corte⁵⁹.

Ciò che invece risulta ancora difficilmente pronosticabile riguarda la previsione di quali possibili ricadute un sistema regionale a più velocità, una volta messo a regime, potrà produrre sul contenzioso fra centro e periferia nel giudizio in via principale, appartenendo un tale esercizio più alla dimensione dell’arte divinatoria che non a quella delle prevedibili supposizioni.

Al momento, infatti, non è ancora dato sapere quale sarà la reale sostanza delle richieste in termini di maggiori competenze legislative concordate con il Governo nell’intesa che sarà, forse, siglata con ciascuna delle Regioni interessate, né quali conseguenze l’esercizio di queste ultime potrà produrre in termini di potenziale incrinatura del principio unitario, specie laddove si verificassero discutibili episodi di “irrazionalismo legislativo”⁶⁰. Così, ugualmente sconosciuti risultano essere anche il

⁵⁸ Non potendosi immaginare, come afferma E. GIANFRANCESCO, *L’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2019, 6, che sia il Governo ad impugnare la legge di devoluzione, data la sua natura, per l’appunto, statale, così, come del resto, la stessa Regione differenziata laddove si aderisse alla tesi del necessario raggiungimento dell’intesa tra lo Stato e la Regione sugli eventuali emendamenti approvati in sede parlamentare. Si ricollega al tema prospettato anche il rilievo di C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 368, secondo cui se lo Stato avesse davvero il compito di tutelare il diritto costituzionale oggettivo sarebbe abilitato ad impugnare anche le proprie leggi. Parla ancora di Regioni “controinteressate”, ossia non beneficiarie del procedimento di differenziazione e, come tali, potenzialmente interessate ad impugnare la relativa legge, «dando così luogo all’emersione di un conflitto interregionale – sinora inedito – davanti alla giustizia costituzionale», M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 18.

⁵⁹ Ricorda infatti G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali*, 3/2021, 807, come la Corte abbia «sinora fermamente respinto ogni tentativo delle Regioni di utilizzare il giudizio in via di azione per far emergere la conflittualità tra diversi interessi regionali sottesi alle scelte discrezionali del legislatore statale rivolte a tutelare interessi di specifiche Regioni (sentt. n. 251 del 2015 e n. 216 del 2008), dichiarando ripetutamente inammissibili i ricorsi promossi e avvalorando, con tali pronunce, un’interpretazione fortemente restrittiva dell’interesse a ricorrere»: corsivo non testuale. Dello stesso avviso anche F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l’ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019, 443. Tuttavia, negli ultimi anni, è stata ravvisata da A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., 263, proprio in riferimento alle impugnative regionali, la tendenza della Corte costituzionale a «spostare il focus dagli interessi in conflitto alla tutela dei valori implicati in concreto» attraverso l’*escamotage* del requisito della ridondanza, consentendo in più di un’occasione che «non più solo lo Stato, dunque, ma anche le regioni poss(a)no ergersi a tutori di valori e beni costituzionali, di interessi generali, mediante il giudizio in via d’azione».

⁶⁰ Tendenza che renderebbe arduo prevedere i risultati delle misure introdotte secondo A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 75. In tali circostanze non è, inoltre, da escludere un ricorso meno sporadico da parte della Corte costituzionale del potere di sospensiva dell’esecuzione delle leggi regionali impugnate ex art. 35 l. n. 87/1953, quando irragionevoli e, in quanto tali, idonee a provocare il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini: sul rilievo secondo cui i motivi che possono condurre alla sospensione delle leggi «sembrano costruiti più per sospendere l’efficacia delle leggi regionali, che non di quelle statali» finendo tale possibilità «per essere riservata allo Stato, in considerazione della diversità dei parametri invocabili da Stato e Regioni, nei giudizi in via d’azione», si veda M. SICLARI, *I giudizi in via d’azione nei contributi scientifici di Albino Saccomanno e negli svolgimenti normativi e giurisprudenziali degli ultimi anni*, in P. STANCATI (a cura di), *Scritti in memoria di Albino Saccomanno*, Roma, 2013, 610.

tenore che assumerà il cosiddetto “disegno di legge Calderoli”, una volta terminato il suo iter parlamentare e la modalità con cui saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che dovranno essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Nondimeno può risultare interessante provare a comprendere, anche con così pochi elementi a disposizione – costituiti essenzialmente dalle istanze formulate dalle Regioni capofila durante la stagione dei pre-accordi resi noti tramite la pubblicazione sul sito del Dipartimento affari regionali⁶¹ – quali ricadute un regionalismo a più velocità potrebbe generare sulla rilevata duplice natura del giudizio in via principale, accentuandone o meno il profilo oggettivo di controllo di costituzionalità delle leggi da parte dello Stato nell’ambito di una nuova e, questa sì facilmente prevedibile, sostanziosa fase di contenzioso fra centro e periferia⁶² avente ad oggetto le future leggi regionali frutto delle nuove forme e condizioni particolari di autonomia.

Immaginando un regionalismo asimmetrico modellato sul prototipo di quello delineato dalle richieste sinora inoltrate dalle Regioni interessate e volto ad un aumento delle competenze legislative in quasi tutte le materie differenziabili, è possibile fin da subito preventivare un aumento dei loro compiti nella fase discendente del diritto europeo con conseguente innalzamento del livello di controllo statale della correttezza della sua attuazione per contrastare il simultaneo incremento del rischio dell’apertura di onerose procedure di infrazione che, come sopra ricordato, ricadrebbero comunque sullo Stato in quanto tale.

Non è, inoltre, da escludersi che il Governo nel relazionarsi con un sistema che in futuro potrebbe essere costituito da differenti ordinamenti regionali, ciascuno con il proprio perimetro, profondità ed estensione dei relativi profili di differenziazione⁶³, possa instaurare un rapporto più stretto con la compagine locale laddove si rivelassero fondate le preoccupazioni relative ad un possibile neo-centralismo regionale con eventuale compressione dell’autonomia locale⁶⁴. In tali casi, infatti, si potrebbero aprire significativi spazi per il recupero di un’interlocuzione con la Conferenza Stato-città nell’ottica di una valorizzazione della facoltà, finora poco o per nulla esplorata, contenuta nell’art. 31, comma 3, della l. n. 87/1953 che, per l’appunto, consente a quest’ultima di proporre al

⁶¹ Consultabili tutt’ora al [link](https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/) <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

⁶² Cfr. A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, cit., 75.

⁶³ Nota, infatti, P. MACI *Regionalismo differenziato: tra bulimia di autonomia e rischi di ingovernabilità*, in *Federalismi.it*, 19/2022, 131 ss. come «l’asimmetria dell’autonomia differenziata reca in sé la prospettiva, di certo non remota, di avere quindici regioni che sviluppano una legislazione differente in un numero indeterminato di materie, ovviamente nei limiti di quelle previste dall’art. 116, terzo comma Cost., avendo come unico riferimento quello relativo all’interesse per il proprio territorio».

⁶⁴ Si vedano sul punto le perplessità espresse dall’Anci in sede di Conferenza unificata del 2 marzo 2023, in occasione della quale è stata presentata una nota avente ad oggetto i principali punti critici del d.d.l. Calderoli: fra questi, si rinviene, in particolare, la preoccupazione, soprattutto in riferimento all’art. 4 del d.d.l., di un’«accentuazione del ruolo di amministrazione attiva regionale» derivante dall’apparente orientamento a «privilegiare il conferimento di competenze amministrative e gestionali piuttosto che le sole funzioni legislative e programmatiche» con sospetta reintroduzione di un parallelismo fra legislazione e amministrazione ormai superato e conseguente lesione dell’art. 118 Cost. che assegna la titolarità generale della funzione amministrativa ai Comuni.

Governo l’impugnativa della legge regionale lesiva delle attribuzioni costituzionali degli enti locali.

Infine, considerando il dato statistico dei ricorsi governativi promossi in passato per violazione di principi fondamentali da parte, spesso, di alcune di quelle stesse Regioni oggi interessate al processo di differenziazione⁶⁵, si può immaginare, in costanza dell’attuazione di quest’ultimo, l’incombere di una maggiore responsabilità in capo all’Esecutivo nello svolgimento di un controllo più marcatamente oggettivo, al fine di ridurre i rischi di lesioni del principio di eguaglianza atti ad accentuare i già notevoli divari economico-sociali esistenti.

L’attuazione dell’autonomia differenziata, d’altro canto, generando una situazione di vera e propria sperimentazione normativa, potrebbe porre le basi per la creazione di maggiori occasioni nelle quali lo Stato si potrebbe trovare di fronte – al di là delle ipotesi di mera violazione delle nuove competenze delineate nella fonte interposta dell’intesa (*rectius* della legge di recepimento della stessa) – alla responsabilità di farsi portavoce delle istanze unitarie dell’ordinamento, dando alla Corte costituzionale altrettante *chance* di ripermitezza, questa volta “à la carte”⁶⁶, dei confini delle attribuzioni costituzionali di ciascuna Regione differenziata⁶⁷.

È chiaro, tuttavia, che lo scenario potrebbe risultare diverso e ben più problematico, laddove l’attuazione del regionalismo differenziato accentuasse la già marcata tendenza soggettiva delle impugnazioni governative e queste ultime risultassero sempre più orientate da condizionamenti politici nella scelta delle leggi regionali da sottoporre al sindacato della Corte.

In simili casi, però, laddove l’insufficiente attività di presidio del principio unitario da parte dello Stato non riuscisse a contrapporre limiti apprezzabili a un regionalismo sempre più divisivo, un supplemento di riflessione in ordine ad una maggiore valorizzazione oggettiva del controllo di costituzionalità potrebbe provenire dalla stessa Corte costituzionale mediante, ad esempio, l’impartizione di severi moniti al Governo, come già accaduto in occasione della sentenza n. 107/2016, con una sostanziale conferma, ancora una volta, della duplice natura del giudizio in via d’azione, da intendersi non solo come verifica delle linee di demarcazione della sovranità dello Stato e dell’autonomia

⁶⁵ Si pensi, ad esempio, alle sentenze nn. 81/2018 (giudizio su legge regionale veneta che qualificava il popolo veneto come minoranza), 183/2018 (obbligo di esposizione della bandiera regionale all’esterno di una serie di edifici pubblici) o ancora 107/2018 (legge regionale veneta che fissava una serie di titoli di precedenza per l’ammissione agli asili nido), sulle quali, per un approfondimento si rinvia, rispettivamente a S. BARTOLE, *Individuazione di minoranza protetta, competenza statale e attuazione di convenzione internazionale in materia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2018, 721 ss.; G. DELLEDONNE, *Obblighi di esposizione delle bandiere regionali nella Repubblica una e indivisibile: a proposito della sentenza n. 183/2018 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018, 393 ss.; C. BERTOLINO, *I criteri di accesso agli asili nido quali presidio di eguaglianza nella loro funzione socio-educativa*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1032 ss.

⁶⁶ Cfr. C. MELZID’ERIL, G. E. VIGEVANI, *Nuovi scontri con l’autonomia differenziata*, in *Il sole 24 ore*, 13 febbraio 2023.

⁶⁷ Sul giudizio in via d’azione come luogo dell’inveramento del regionalismo italiano propedeutico a far sì che le diverse competenze, anche legislative, si distribuiscano fra i soggetti di autonomia in modo funzionalmente complementare all’efficace perseguimento delle unitarie finalità costituzionali, si veda B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., 181 ss.

politica delle Regioni ma anche come «un altro modo per assicurare il rispetto di valori materiali»⁶⁸ propri della Costituzione.

⁶⁸ Così A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario*, cit., 264.