



**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO**

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO  
ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Corso di Dottorato in Scienze giuridiche  
*Curriculum in Diritto amministrativo e Diritto costituzionale, XXIX ciclo*  
TESI DI DOTTORATO

LA PRASSI DELLA  
CONTRATTAZIONE TRA STATO E  
REGIONI NEI GIUDIZI IN VIA  
PRINCIPALE

QUANDO I GOVERNI “NEGOZIANO” IL  
CONTENUTO DELLE LEGGI: PROFILI CRITICI E  
PROSPETTIVE DI RIFORMA

Tesi presentata da:  
dott.ssa Maria Grazia Eleonora Borroni  
matr. n. R10398

Settore scientifico disciplinare:  
Diritto costituzionale, IUS/08

Tutor:  
chiar.ma prof.ssa Lorenza Violini

Coordinatore del Corso:  
chiar.ma prof.ssa Diana-Urania Galetta

Anno accademico 2015-2016



# INDICE

---

INTRODUZIONE .....	pag. I
--------------------	--------

## CAPITOLO I

### LE ORIGINI DELLA CONTRATTAZIONE DI LEGITTIMITÀ: ANALISI DEL PRECEDENTE SISTEMA DI CONTROLLO GOVERNATIVO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE

<i>Premessa</i> .....	pag.1
1.1 <i>La riforma del Titolo V e il ritorno alla prassi della “contrattazione di legittimità”</i> .....	pag.4
1.2 <i>L’art. 127 della Costituzione secondo l’originario impianto costituzionale: la ratio del controllo sulle leggi regionali e la diffidenza nei confronti della legislazione regionale</i> .....	pag.9
1.2.1 <i>segue...Una “vistosa asimmetria”</i> .....	pag.13
1.3 <i>La ratio del doppio regime di controllo governativo sulle leggi regionali</i> .....	pag.16
1.4 <i>La doppia natura del ricorso governativo: controllo- verifica o controllo-indirizzo?</i> .....	pag.19
1.5 <i>La prassi del controllo governativo sulle leggi regionali prima della riforma: da contestazione a contrattazione di legittimità</i> .....	pag.25
1.6 <i>I “rinvii plurimi”: la tesi formalista e la tesi sostanzialista a confronto</i> .....	pag.27
1.6.1 <i>segue... La Corte fa propria la tesi sostanzialista</i> .....	pag.35
1.6.2 <i>Quale maggioranza per la seconda deliberazione?</i> .....	pag.36
1.7 <i>I visti governativi atipici</i> .....	pag.38
1.8 <i>La portata della contrattazione di legittimità e le sue ricadute pratiche</i> .....	pag.43
1.9 <i>Verso una riforma: l’evoluzione degli anni ‘90 e la prassi c.d. “Bassanini”</i> .....	pag.48

## CAPITOLO II

### LA RIFORMA DEL TITOLO V E L’ESPLOSIONE DEL CONTENZIOSO STATO-REGIONI: DATI E TENDENZE DEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ

2.1 <i>Il nuovo art. 127 Cost. e le sue ripercussioni sul giudizio in via principale</i> .....	pag.56
2.2 <i>Il regime dei vizi denunciabili: il perdurare dell’asimmetria tra Stato e Regioni</i> .....	pag.59
2.3 <i>L’esplosione del contenzioso in via principale all’indomani della riforma del 2001</i> .....	pag.66
2.4 <i>L’andamento del contenzioso</i> .....	pag.71
2.4.1 <i>La “riscrittura del Titolo V”: la giurisprudenza costituzionale del triennio 2002-2005</i> .....	pag.71

2.4.2	<i>Profili quantitativi del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni nel periodo 2006-2014</i> .....	pag.75
2.4.3	<i>segue... I casi di estinzione per rinuncia e di cessazione della materia del contendere</i> .....	pag.82
2.4.4	<i>La giurisprudenza costituzionale del biennio 2015-2016</i> .....	pag.92
2.5	<i>Il definitivo venir meno della c.d. "promulgazione parziale" delle leggi siciliane</i> .....	pag.98
2.6	<i>Le ulteriori tecniche decisorie cui ricorre la Corte in caso di ius superveniens. Spazi per interventi di "manutenzione straordinaria" alla struttura del giudizio in via principale</i> .....	pag.101

### CAPITOLO III

#### LA "CONTRATTAZIONE DI LEGITTIMITÀ" OGGI: RICADUTE PRATICHE E POSSIBILI EVOLUZIONI DI UNA PATOLOGIA COSTITUZIONALE

3.1	<i>I tentativi di arginare l'esplosione del contenzioso: la prassi introdotta dal secondo Governo Prodi e le nuove prospettive per la "contrattazione" Stato-Regioni</i> .....	pag.109
3.2	<i>La "contrattazione di legittimità" oggi: il ruolo del Dipartimento Affari regionali e le molteplici forme della negoziazione Stato-Regioni</i> .....	pag.114
3.3	<i>Profili critici e limiti della "contrattazione di legittimità"</i> .....	pag.119
3.3.1	<i>segue...Un affondo sui limiti della contrattazione</i> .....	pag.124
3.3.2	<i>segue...Le ricadute della contrattazione sul processo costituzionale</i> .....	pag.127
3.4	<i>Le alternative percorribili (tra interventi giurisprudenziali, proposte dottrinali e possibili revisioni costituzionali): le soluzioni interne al giudizio di legittimità</i> .....	pag.129
3.4.1	<i>segue... Le soluzioni esterne al giudizio di costituzionalità. Spunti dall'esperienza scozzese</i> .....	pag.133
3.4.2	<i>segue... La procedimentalizzazione delle trattative tra Stato e Regioni: l'esempio spagnolo</i> .....	pag.136

### CAPITOLO IV

#### IL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO COME RIMEDIO AL DEFICIT DI COLLABORAZIONE IN AMBITO LEGISLATIVO: RIFLESSIONI SUL RECENTE TENTATIVO DI RIFORMA COSTITUZIONALE

4.1	<i>La negoziazione di legittimità quale prodotto del deficit di cooperazione in ambito legislativo. Aspetti generali</i> .....	pag. 142
-----	--	----------

4.2	<i>Una riforma mai attuata. La mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali</i>	pag.147
4.3	<i>L'incessante domanda di cooperazione a livello legislativo e i possibili sviluppi futuri del rapporto tra Stato e Regioni</i>	pag.150
4.4	<i>Il d.d.l. c.d. "Renzi- Boschi": considerazioni generali sulle prospettive di riforma</i>	pag.152
4.5	<i>La riforma del Senato: profili strutturali</i>	pag.156
4.5.1	<i>segue... profili funzionali: le competenze legislative del Senato</i>	pag.160
4.5.2	<i>segue...le nuove funzioni del Senato</i>	pag.163
4.5.3	<i>segue...L'elezione dei giudici della Corte costituzionale</i>	pag.166
4.6	<i>Le modifiche al Titolo V: il riparto delle competenze legislative</i>	pag.168
4.7	<i>La clausola di supremazia</i>	pag.173
4.8	<i>Considerazioni conclusive: i possibili effetti della riforma sul contenzioso</i>	pag.175
4.8.1	<i>segue... uno sguardo al futuro: la sentenza "Madia" apre uno spiraglio?</i>	pag.180
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE		pag.186
BIBLIOGRAFIA		pag.194
SITOGRAFIA		pag.214
RINGRAZIAMENTI		pag.216



## INTRODUZIONE

---

Com'è noto, i quindici anni trascorsi dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, che riformando il Titolo V parte II della Costituzione era diretta a realizzare all'interno del nostro ordinamento una forma di regionalismo avanzato, sono stati contrassegnati da un contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni di dimensioni straordinarie. Tra le principali novità introdotte dalla novella costituzionale si ricordano, in particolare, la modifica del criterio di distribuzione delle competenze tra i livelli di governo statale e regionale e l'abbandono della fase di controllo preventivo di legittimità che lo Stato esercitava nei confronti delle leggi regionali; modifiche, queste, che avrebbero dovuto ampliare gli spazi dell'autonomia regionale, rimediando alla tradizionale asimmetria caratterizzante i rapporti tra Stato e Regioni. Tuttavia, il concreto dispiegarsi delle relazioni tra i due livelli di governo ha riconsegnato al nostro ordinamento una realtà di gran lunga differente rispetto alle intenzioni originarie della riforma, all'interno della quale il forte tasso di conflittualità tra Stato e Regioni ha rappresentato una delle cifre maggiormente caratteristiche. L'anomalia e le dimensioni assunte da questo fenomeno hanno rivelato un uso atipico, se non addirittura improprio<sup>1</sup>, dell'impugnativa *ex art. 127 Cost.*, che, in assenza di altre vie, viene utilizzata come strumento di definizione del nuovo riparto di competenze di cui all'*art. 117 Cost.*

Hanno certamente contribuito alla realizzazione di un simile scenario i numerosi difetti genetici della riforma aggravati dal sostanziale abbandono della stessa da parte del legislatore ordinario che ha ommesso di approvare le necessarie norme di attuazione, costringendo la Corte costituzionale, investita da centinaia di ricorsi l'anno, a supplire a tali carenze colmando il vuoto normativo ed interpretativo lasciato dalla riforma.

Sulla base di queste premesse, il presente elaborato intende indagare uno degli aspetti più controversi della conflittualità tra Stato e Regioni, ben evidenziato dai dati quantitativi inerenti ai ricorsi in via principale ovvero quello autorevolmente definito come

---

<sup>1</sup> V. A. STERPA, *Negoziare le leggi. Quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, p.3

“contrattazione di legittimità”<sup>2</sup> delle leggi. L’analisi delle decisioni della Corte, infatti, porta alla luce un dato significativo: sempre più spesso il giudizio viene “gestito” dalle parti processuali che si accordano sull’esito dello stesso ponendo fine anticipatamente alla controversia costituzionale.

Secondo questa prassi, che negli anni ha trovato applicazione in particolar modo nei casi di ricorso governativo, nelle more del giudizio, la parte resistente, al fine di evitare che una pronuncia di incostituzionalità colpisca la propria legge, mette mano alla stessa, correggendola, sostituendola o abrogandola in modo da far venir meno l’interesse al ricorso e ponendo fine al processo con una pronuncia di estinzione del giudizio o di cessazione della materia del contendere.

Lo *ius superveniens* così generatosi rappresenta spesso il prodotto delle trattative tra gli apparati di governo centrale e regionale; trattative che, in assenza di una fase di conciliazione precontenziosa, si svolgono ora a giudizio già instaurato, con importanti ricadute sulla funzionalità del processo costituzionale.

Sempre più numerosi sono inoltre i casi in cui la rinuncia al ricorso viene formulata in assenza di *ius superveniens*, in seguito alla positiva conclusione tra le parti di accordi di natura politico-istituzionale volti a porre fine al contenzioso sulle norme impugnate.

La portata di questo fenomeno è ben testimoniata sia dal numero significativo di pronunce con cui la Corte costituzionale prende atto della rinuncia del ricorrente seguita dall’accettazione della controparte e dichiara estinto il giudizio, che dalle numerose decisioni con cui la Corte stessa dichiara la cessazione della materia del contendere in seguito al sopraggiungere di una nuova normativa che abroga o sostituisce quella originariamente impugnata, alla condizione che quest’ultima non abbia ricevuto *medio tempore* applicazione.

Sebbene le due tipologie di pronunce in esame possano considerarsi sostanzialmente “inutili”<sup>3</sup> poiché pongono fine al giudizio con un “nulla di fatto”<sup>4</sup>, appare tuttavia utile

---

<sup>2</sup> Così G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l’applicazione dell’art. 127 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1980, p. 531 ss.

<sup>3</sup> Così E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell’ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, AA. VV. (a cura di) Jovene, 2009, p. 1606.

<sup>4</sup> Così L. PESOLE, *L’attuale connotazione del giudizio in via principale*, in M. VOLPI, L. PESOLE (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l’avvenire delle Regioni*, Jovene, 2015, p. 128.



indagarne la portata e il significato all'interno del nostro ordinamento in cui non solo costituiscono un importante indicatore dello stato in cui versano i rapporti tra Stato e Regioni ma rivelano anche la nuova connotazione assunta dal giudizio in via principale come importante strumento di dialettica tra i due livelli di governo, che, pur scontrandosi in sede giurisdizionale, ricorrono alla negoziazione in via politica.

Le ricadute processuali prodotte da questa prassi e le complesse modalità con cui essa si realizza presentano profili di criticità che verranno analizzati in questa sede. Uno degli aspetti maggiormente problematici è rappresentato dall'assenza di formalizzazione e di pubblicità delle trattative tra Stato e Regioni che rende l'ambito di indagine alquanto impervio risultando difficoltoso il reperimento degli accordi conclusi all'interno della documentazione ufficiale. I processi di contrattazione si svolgono nella pressoché totale opacità, "per vie sotterranee, nel chiuso di Palazzo Chigi"<sup>5</sup>; di essi soltanto prende atto la Corte costituzionale quando registra, estinguendo il processo o dichiarando la cessazione della materia del contendere, l'avvenuta stipulazione di un accordo tra le parti, magari sopraggiunto a ridosso dell'udienza di discussione. Attraverso la lente del contenzioso in via principale, si vuole, pertanto, in questa sede porre l'attenzione su quella che è stata efficacemente definita come una "dimensione sommersa del contenzioso"<sup>6</sup>, ovvero su quei casi in cui non si giunge ad una pronuncia di merito perché la contrattazione legislativa lo preclude alla Corte, così che i conflitti definiti nel merito da quest'ultima rappresentano solo la "punta di un *iceberg* dai contorni indefiniti"<sup>7</sup>.

Il fenomeno della contrattazione delle leggi non è una novità per il nostro ordinamento ma piuttosto rappresenta il volto rinnovato del meccanismo di controllo governativo sulle leggi regionali mediante richiesta di riesame, previsto dall'originaria versione dell'art. 127 Cost. e che la riforma del 2001 intendeva superare. Questo istituto conferiva al Governo centrale la possibilità di rinviare ai Consigli regionali le delibere da questi prodotte prima della loro promulgazione in modo da consentirne la modifica secondo i rilievi mossi dal Governo stesso.

---

<sup>5</sup> Così A. RUGGIERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali*, 2016, p.111.

<sup>6</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo. Le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Giuffrè, 2013, p. 109.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

Se tale strumento da un lato conduceva ad un'eccessiva compressione dell'autonomia regionale, dall'altro costituiva l'unico "filtro" costituzionalmente previsto per evitare che il confronto sulle leggi regionali si trasformasse quasi automaticamente in contenzioso davanti alla Corte<sup>8</sup>.

La legge costituzionale n. 3/2001, modificando l'art. 127 Cost., ha trasformato il ricorso statale da preventivo a successivo, contribuendo a determinare un'exasperazione della conflittualità tra Stato e Regioni e, all'interno di questa, generando una prassi che ripropone di fatto la funzione originaria del rinvio. Venuta meno la possibilità di bloccare l'entrata in vigore delle leggi regionali, il Governo ha sostituito di fatto il rinvio al Consiglio con il ricorso in via principale<sup>9</sup>, ricorrendo in prima battuta alla Corte, in particolare per non veder spirare inutilmente il breve termine previsto per l'impugnazione, e in seguito intraprendendo con la Regione una trattativa sul contenuto della legge contestata volta ad ottenerne una modificazione.

La perdurante inattuazione di alcuni aspetti fondamentali della riforma del 2001, tra cui l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanti delle autonomie locali, ha privato l'ordinamento italiano di elementi chiave per rendere effettivo il principio di leale collaborazione soprattutto in ambito legislativo; elementi che avrebbero permesso di risolvere a monte molti dei conflitti che tradizionalmente sfociano a valle nei giudizi davanti alla Corte. La ricerca di appropriate sedi di dialogo in cui gli interessi dei diversi livelli di governo possano giungere ad una sintesi condivisa rappresenta per il nostro sistema ancora una questione aperta e di notevole attualità.

Il periodo di scrittura di questo elaborato ha coinciso, infatti, con il percorso di approvazione del disegno di riforma costituzionale c.d. "Renzi- Boschi", bocciato a seguito di referendum confermativo nel dicembre del 2016, che intendeva introdurre nel nostro ordinamento importanti innovazioni, in particolare, attraverso una profonda trasformazione del Senato e una nuova definizione del Titolo V parte II della Costituzione; interventi questi originariamente concepiti al fine di "realizzare un sistema di governo

---

<sup>8</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Giuffrè, 2011, p. 5

<sup>9</sup> E. Rossi, *op. ult. cit.*, p. 1610.

multilivello ordinato, efficiente e non animato da dinamiche competitive, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali”<sup>10</sup>.

Partendo dallo scenario sopra illustrato, il presente studio percorrerà l’evoluzione del fenomeno della “contrattazione” delle leggi, dal suo affermarsi nei primi decenni di attuazione del nostro regionalismo, fino al recente tentativo di riforma della Costituzione; l’intento che anima la ricerca è quello di analizzare la portata di questo fenomeno e di individuarne il significato all’interno del nostro ordinamento.

Al fine di un migliore inquadramento della tematica in esame, sarà necessario innanzitutto svolgere qualche considerazione preliminare sull’evolversi dei rapporti tra Stato e Regioni e sui caratteri di fondo del nostro regionalismo.

Formulate queste premesse, nel primo capitolo si volgerà uno sguardo al passato attraverso l’analisi del precedente regime delle impugnative in via principale ed in particolare dell’abrogato istituto del controllo preventivo governativo sulle leggi regionali. La soppressione di quest’ultimo, considerato da autorevole dottrina come uno strumento di “polizia costituzionale”<sup>11</sup> nelle mani dello Stato, è stata salutata come una delle novità più significative introdotte dalla riforma del 2001<sup>12</sup>. Per questo motivo ci si intende soffermare sui fattori che, in via di prassi, hanno fatto di questo istituto uno dei principali strumenti di “mortificazione” dell’autonomia regionale e, al contempo, di “moltiplicazione”<sup>13</sup> della supremazia statale.

Successivamente l’attenzione verrà dedicata allo stato del contenzioso in via principale e alle trasformazioni da esso subite per effetto della l. cost. n. 3 del 2001. In quest’ ambito, al fine di saggiare la reale portata della prassi oggetto di studio, si fornirà una disamina dei dati quantitativi relativi ai ricorsi in via d’azione e, in particolare, alle pronunce emesse dalla Corte costituzionale quando prende atto dell’avvenuta negoziazione tra le parti.

Il lavoro proseguirà con l’analisi dei caratteri di fondo della contrattazione legislativa tra Stato e Regioni per approfondire le modalità e le sedi in cui essa concretamente si svolge. Nel fare ciò verranno evidenziati i profili critici di un fenomeno le cui zone d’ombra e ricadute pratiche all’interno del nostro ordinamento sono tali da aver portato lo stesso

---

<sup>10</sup> Così in Atto Senato n. 1429, disponibile all’indirizzo web [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>11</sup> La celebre espressione risale a G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 248.

<sup>12</sup> Così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2014, p. 260.

<sup>13</sup> Così R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Il Mulino, 2012, p. 346.

Presidente della Corte costituzionale Paolo Grossi, in occasione dell'ultima relazione sulla giurisprudenza costituzionale, a parlare di una vera e propria "disfunzione" del nostro sistema a cui è necessario porre rimedio. Una dichiarazione, questa, che ha stimolato la successiva indagine sulle possibili soluzioni ed evoluzioni della prassi in esame, in ciò guardando anche agli spunti offerti dalle esperienze straniere.

Nella consapevolezza che una delle principali cause dell'elevato tasso di litigiosità tra Stato e Regioni e delle distorsioni che essa produce risiede nell'assenza, all'interno del nostro ordinamento, di una sede di negoziazione politica e preventiva rispetto al giudizio davanti alla Corte, la trattazione si concluderà con un'analisi del recente tentativo di riforma costituzionale concepito per rimediare alla "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari"<sup>14</sup> attraverso la creazione di un Senato costituito da rappresentanti delle autonomie territoriali. Nello specifico, si formuleranno alcune considerazioni sull'idoneità delle innovazioni previste dal progetto a porre un argine al contenzioso Stato-Regioni e dunque ad inaugurare una fase meno conflittuale dei rapporti tra centro e periferia.

Certo è che la clamorosa bocciatura del disegno di revisione costituzionale, a seguito dell'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016, non lascia intravedere possibilità di giungere ad una soluzione del problema in esame attraverso la realizzazione di nuovi interventi riformatori a breve termine; resta tuttavia vivo l'auspicio, incoraggiato anche da una recente pronuncia dei giudici costituzionali in tema di leale collaborazione, che le nostre istituzioni recepiscano quanto prima le istanze di rinnovamento che da lungo tempo animano il nostro ordinamento, partendo dalla valorizzazione delle procedure e dei meccanismi in esso già presenti.

---

<sup>14</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 2004.

## CAPITOLO I

# LE ORIGINI DELLA CONTRATTAZIONE DI LEGITTIMITA': ANALISI DEL PRECEDENTE SISTEMA DI CONTROLLO GOVERNATIVO SULLA LEGISLAZIONE REGIONALE

SOMMARIO: Premessa - 1.1 La riforma del Titolo V e il ritorno alla prassi della "contrattazione di legittimità"-  
1.2 L'art. 127 della Costituzione secondo l'originario impianto costituzionale: la ratio del controllo sulle leggi regionali e la diffidenza nei confronti della legislazione regionale - 1.2.1 Segue... Una "vistosa asimmetria" - 1.3 La ratio del doppio regime di controllo governativo sulle leggi regionali - 1.4 La doppia natura del ricorso governativo: controllo- verifica o controllo-indirizzo? - 1.5 La prassi del controllo governativo sulle leggi regionali prima della riforma: da contestazione a contrattazione di legittimità - 1.6 I "rinvii plurimi": la tesi formalista e la tesi sostanzialista a confronto- 1.6.1 segue... La Corte fa propria la tesi sostanzialista - 1.6.2 Quale maggioranza per la seconda deliberazione? - 1.7 I visti governativi atipici - 1.8 La portata della contrattazione di legittimità e le sue ricadute pratiche - 1.9 Verso una riforma: l'evoluzione degli anni '90 e la prassi c.d. "Bassanini"

### *Premessa*

La storia del regionalismo italiano, si sa, non è stata delle più felici. A quindici anni dalla riforma del Titolo V, l'esplosione del contenzioso tra Stato e Regioni rappresenta senza dubbio uno dei fenomeni più rilevanti, ben evidenziata, con una certa preoccupazione, dalle relazioni annuali dei Presidenti della Corte Costituzionale<sup>15</sup>.

Un aumento del contenzioso, all'indomani di una riforma come quella del 2001 che ha modificato ben 19 articoli della Costituzione, sarebbe da considerarsi un riflesso fisiologico ad una fase di necessario assestamento. Alla stessa stregua, proseguendo nella metafora, rappresenta un dato fisiologico nei sistemi decentrati l'intervento del Giudice costituzionale nella risoluzione dei conflitti tra centro e periferia; intervento che mira a garantire l'equilibrio tra le esigenze contrapposte di uniformità da un lato e di differenziazione dall'altro<sup>16</sup>. Tuttavia, la recente esperienza del nostro territorialismo,

---

<sup>15</sup> A questo proposito si vedano ad esempio le relazioni dei Presidenti della Corte costituzionale V. Onida e G. Silvestri relative alla giurisprudenza costituzionale rispettivamente degli anni 2004 e 2013, consultabili all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>16</sup> V. S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana*, in N. Viceconte (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Vol. I, Atti del Seminario di Studi, Roma, 29 maggio 2012, Giuffrè, 2013, p. 5.

protagonista di un incessante incremento dei ricorsi in via d'azione, è il sintomo di una condizione ormai sfociata nella "patologia costituzionale"<sup>17</sup>.

L'intervento della giustizia costituzionale nel dirimere le controversie tra centro e periferia rappresenta, senza dubbio, un aspetto imprescindibile e comune a tutti gli ordinamenti che, come il nostro, hanno una struttura regionale o federale. Altrettanto vero è che la ripartizione delle attribuzioni legislative tra Stato e Regioni, poiché incide sulla potestà parlamentare, non può essere disciplinata da fonti di rango primario ma richiede una copertura costituzionale tale per cui il sindacato di legittimità spetta necessariamente alla Corte Costituzionale<sup>18</sup>.

A questo proposito, pare opportuno prendere in prestito la classificazione compiuta dal Presidente Onida e suddividere l'attività della nostra Corte costituzionale in questo ambito in tre grandi periodi<sup>19</sup>. Il primo, dal 1956 al 1970, ha avuto ad oggetto, per ovvi motivi, solo le cinque Regioni ad autonomia speciale, già operanti dal 1948. In questi 15 anni, le pronunce dei giudici costituzionali nel giudizio in via d'azione sono state in totale 172 (in media 11,4 all'anno). Il periodo seguente inizia con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario e copre gli anni dal 1971 al 2001. In questo lungo lasso di tempo sono 845 le decisioni emesse della Corte in giudizi di questo tipo con una media annua di 15 pronunce fino al 1987 che arriva a 36 a partire dall'anno successivo, quando la Corte si è trovata a dover smaltire i ricorsi arretrati. Il terzo periodo ha inizio nel 2002 a seguito dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001 ed è attualmente in corso. È proprio questa ultima fase della giurisprudenza costituzionale a destare le maggiori preoccupazioni a causa di una conflittualità tra Stato e Regioni che ha fatto registrare cifre straordinarie occupando quote sempre più considerevoli dei ruoli d'udienza.

---

<sup>17</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la Crisi*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale*, cit., p. 102. Negli stessi termini si era pronunciato anche l'allora Presidente della Corte costituzionale F. Amirante, in occasione della conferenza stampa sulla giurisprudenza del 2009 ha definito "patologico" il persistere di un così elevato numero di ricorsi, in F. AMIRANTE, *Relazione del Presidente Amirante sulla giurisprudenza costituzionale del 2009. Incontro con la stampa del 25 febbraio 2010*, p.5 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>18</sup> V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, pp. 11-26; relativamente ai primi due periodi si veda anche F. BENELLI, *Corte costituzionale e Regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativo*, Maggioli editore, 1998, p. 45 e ss.

<sup>19</sup> Cfr. *Ibidem* p.12

Sono molteplici e profonde le ragioni che hanno contribuito al realizzarsi di questo panorama, una su tutte la cattiva stesura della riforma del 2001 che ha generato non pochi problemi e dubbi interpretativi. Per poter vivere e produrre gli effetti sperati in un ordinamento, una riforma costituzionale necessita di interventi successivi da parte del legislatore ordinario; interventi che, nonostante i numerosi rinvii<sup>20</sup>, in Italia sono di fatto mancati contribuendo ad esasperare il quadro di incertezza generato dalla riforma. A ciò si aggiungano le criticità dovute ad una tecnica redazionale non eccellente e all'inadeguatezza dei criteri di ripartizione delle funzioni tra Stato e Regioni, ulteriormente aggravate dall'insufficienza degli strumenti di raccordo tra centro e periferia<sup>21</sup> e dalla "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e più in generale dei procedimenti legislativi"<sup>22</sup>. Infine, ha concorso ad esasperare una situazione di crescente litigiosità un fattore più squisitamente politico ovvero quello della contrapposizione tra la maggioranza governativa vincitrice al centro e le maggioranze presenti in molte Regioni<sup>23</sup>.

La somma di questi elementi non ha potuto non incidere significativamente sulla funzione della nostra Corte Costituzionale che, di fronte all'inesorabile espandersi del contenzioso in via principale, ha finito per trasformarsi da "giudice dei diritti in giudice dei conflitti", secondo l'ormai celebre espressione del Presidente Onida<sup>24</sup>. L'assottigliarsi dello scarto numerico tra le pronunce rese in via principale e quelle rese in via incidentale mostra inequivocabilmente come il giudizio in via d'azione rivesta ormai un ruolo centrale nell'attività della Corte. Si avrà modo nel corso del presente elaborato di analizzare più attentamente i dati relativi alla giurisprudenza costituzionale degli ultimi quindici anni; si può, tuttavia, fin d'ora ricordare annate quali il 2004, il 2010 e il 2012 in cui la

---

<sup>20</sup> Sono numerosi i casi in cui la novella costituzionale si esauriva nel rinvio a futuri atti legislativi come, ad esempio, alla legge chiamata a fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica, a quella sul fondo perequativo, alle norme di procedura per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente dei processi comunitari.

<sup>21</sup> Così G. SILVESTRI in *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>22</sup> Secondo la nota formula contenuta nella sent. 6/2004 della Corte Costituzionale.

<sup>23</sup> V. A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio delle leggi in via d'azione*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, G. CAMPANELLI, F. DAL CANTO, E. MALFATTI, S. PANIZZA E A. PERTICI, GIAPPICHELLI (a cura di), 2010, pp. 65 ss.

<sup>24</sup> Così V. ONIDA, *Introduzione del Presidente della Corte Costituzionale a la giustizia costituzionale del 2004*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

trasformazione paventata da Onida sembrava potersi ritenersi realizzata considerando che, in questi anni, le sentenze nel giudizio in via principale hanno superato quelle rese nel giudizio in via incidentale.

La sommarietà con cui è stato delineato il nuovo riparto competenziale e la perseverante inerzia del legislatore statale nell'emanare le necessarie norme di attuazione hanno costretto la Corte ad una "funzione di supplenza non richiesta e non gradita"<sup>25</sup> che ha reso i giudici costituzionali gli interpreti quasi esclusivi della riforma, chiamati di fatto a riscrivere il Titolo V<sup>26</sup>. Investita di centinaia di ricorsi, la Corte ha dovuto elaborare una serie di formule e criteri, spesso innovativi, per rendere operanti le nuove disposizioni costituzionali e in particolare il riparto delineato dal nuovo art. 117 Cost., facendo in questo modo del diritto regionale italiano un diritto in gran parte giurisprudenziale all'interno di un sistema in cui il ricorso alla Corte costituzionale si configura come l'unica alternativa percorribile per la soluzione dei conflitti tra i due livelli di governo<sup>27</sup>.

### 1.1. *La riforma del Titolo V e il ritorno alla prassi della "contrattazione di legittimità"*<sup>28</sup>

Come efficacemente affermato da Mauro Volpi, la storia del nostro regionalismo sembra essere dominata da una sorta di "legge del pendolo"<sup>29</sup> che lo vede oscillare da una lunga fase di inattuazione, che ha avuto inizio all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, ad ambiziosi interventi riformatori volti a concedere alle Regioni considerevoli spazi di autonomia, per poi assestarsi su nuove misure di riaccostamento dei poteri e delle competenze.

Alla continua ricerca di un'armonia tra i valori dell'unità e della differenziazione, il nostro sistema ha dovuto più volte misurarsi con l'aperta collisione tra queste due esigenze, da

---

<sup>25</sup> Così G. ZAGREBELSKY, in *Conferenza stampa sulla giustizia costituzionale nel 2003*, consultabile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>26</sup> V. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma al Palazzo della Consulta 19 novembre 2010*, Giuffrè, 2011, p.70.

<sup>27</sup> Così A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato- Regioni: una storia senza fine...* in *Federalismi.it*, n.17/2013.

<sup>28</sup> Secondo la fortunata espressione di G. FALCON, *loc. ult. cit.*

<sup>29</sup> Così M. VOLPI, *Prefazione* in M. VOLPI, L. PESOLE (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Jovene, 2015, p. IX



cui sono originate le sempre più pressanti richieste di riforma dell'originario impianto regionalistico concepito dall'Assemblea Costituente, considerato a distanza di anni, da tutte le forze politiche, inadeguato a recepire le istanze di autodeterminazione provenienti dalle Regioni<sup>30</sup>.

A partire dagli anni '90, si radicò l'idea che l'unico rimedio alla crisi del nostro sistema territoriale potesse essere rappresentato dall'istituzione di un "regionalismo forte"<sup>31</sup> che sfociasse in un ampliamento delle competenze regionali, secondo un modello più schiettamente federale. Il percorso che ha condotto alla realizzazione della riforma non è stato sempre lineare: iniziato con la legge costituzionale n.1/1997, si era presto arenato a causa del venir meno dell'accordo politico tra le forze che lo sostenevano ma, nonostante questa interruzione, non venne mai archiviato. Fecero da apripista all'imminente revisione le c.d. leggi Bassanini (n. 59 e 127 del 1997) e il d.lgs. n.112/1998 che avviarono un processo di riorganizzazione dello Stato in senso autonomista intervenendo sull'allocatione delle funzioni amministrative. Un processo che non poteva considerarsi compiutamente realizzato senza una riforma che lo rendesse coerente alla disciplina costituzionale.

Una tale riforma vide finalmente la luce qualche anno più tardi con l'approvazione della legge cost. n. 3/2001, preceduta a sua volta dalle leggi cost. nn. 1/1999 e 2/2001 che intervenivano in materia di autonomia statutaria e di forma di governo delle Regioni ordinarie e di quelle ad autonomia speciale.

Esula da questo contributo l'esame delle innovazioni introdotte con la revisione costituzionale, peraltro già attentamente analizzate dalla dottrina più autorevole<sup>32</sup>; basti qui ricordare che questa è stata foriera di una serie di principi fortemente innovativi. Innanzitutto, per la prima volta nella storia della nostra Repubblica, all'articolo 114 Cost. viene sancito il principio di parità formale tra i livelli di governo, superando la precedente concezione gerarchica impostata sulla differenziazione delle competenze attribuite dalla

---

<sup>30</sup> V. A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, 2005, pp. 6-7.

<sup>31</sup> Così in U. DE SIERVO, *Ipotesi di revisione costituzionale. Il cosiddetto regionalismo "forte"*, in *Le Regioni*, 1995, pp.27 ss.

<sup>32</sup> Per una ricostruzione delle principali novità introdotte dalla l. cost. n. 3 del 2001 si rimanda, *ex plurimis*, a A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2014, pp. 391-433 e 643-653; R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Il Mulino, 2012, pp. 67-99; S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano*, Giappichelli, 2007; M. VOLPI, L. PESOLE (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, cit..

Costituzione. Nella stessa direzione, il nuovo art. 117 Cost. esordisce al primo comma affermando che tanto la legislazione statale quanto quella regionale sono sottoposte ai limiti del rispetto della Costituzione e dei vincoli sovranazionali. Ma soprattutto nei commi successivi lo stesso articolo opera un ribaltamento del criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, facendo di queste ultime gli enti a competenza residuale generale, in analogia con quanto accade nei sistemi federali. Una rivoluzione, questa, che ha portato all'abbandono della generale presunzione di competenza a favore del legislatore centrale, la cui potestà non costituisce più la regola, bensì l'eccezione.

Ancora, fortemente innovative sono state sia la codificazione del principio di sussidiarietà all'art.118, per cui le funzioni amministrative sono conferite ai Comuni "salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato", che l'introduzione all'art.119 del c.d. federalismo fiscale, peraltro ancora in attesa di essere compiutamente attuato.

Un ripensamento radicale del nostro sistema regionale non poteva non passare per il superamento del ruolo "tutorio" che l'originario impianto costituzionale affidava allo Stato nei confronti delle Regioni<sup>33</sup>. La previsione di forme di controllo statale sulle Regioni ha rappresentato uno degli elementi più caratteristici del nostro regionalismo: nella Costituzione del'48, infatti, tutti gli atti regionali erano soggetti a controlli dello Stato di legittimità e di merito. L'incidenza della riforma in questo ambito non poteva essere più forte. Essa ha travolto tutto il sistema dei controlli sia con l'eliminazione dell'approvazione statale degli Statuti regionali prevista all'art. 123, che con la soppressione del controllo preventivo di legittimità disciplinato dall'art. 127. La stessa sorte è toccata alla figura del Commissario del Governo e alle norme riguardanti i controlli sugli atti amministrativi delle Regioni.

Nonostante i buoni propositi, le innovazioni introdotte non hanno prodotto gli effetti desiderati a causa, innanzitutto, di una serie di difetti strutturali. Si è già detto della cattiva stesura della riforma che, pur essendo l'esito di un cammino riformatore durato anni, fu redatta e sottoposta all'attenzione del Parlamento in prossimità della scadenza della XIII legislatura, entrando in vigore l'8 novembre 2001, al termine di un procedimento

---

<sup>33</sup> V. A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p.15.

legislativo “frettoloso”<sup>34</sup>. La nuova maggioranza politica, instaurarsi di lì a poco, inoltre, si è dimostrata poco interessata a portare avanti il progetto riformatore, omettendo di adottare le necessarie misure di attuazione; il primo intervento attuativo vedrà la luce solo due anni più tardi con la legge n.131/2003 (c.d. legge La Loggia).

In un siffatto scenario è stato decisivo, come già ricordato, l'intervento della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su un numero spropositato di ricorsi provenienti dallo Stato e dalle Regioni. L'entità dell'apporto dei giudici costituzionali è stata tale da far parlare di una “sorta di diritto costituzionale vivente del Titolo V”<sup>35</sup>, forgiato grazie alle numerose pronunce con cui la Corte ha cercato di ricondurre a razionalità il sistema. Necessaria per il perseguimento di un tal risultato è stata l'elaborazione, talvolta creativa, di una serie di strumenti innovativi idonei al perseguimento di istanze unitarie; basti qui ricordare la chiamata in sussidiarietà, il criterio della prevalenza e le materie trasversali. Esauritosi il lavoro di chiarimento interpretativo della Corte, che ha attentamente ridefinito i confini delle materie, il perdurare oggi di una accesa conflittualità tra Stato e Regioni è imputabile in buona misura alla grave crisi economica che sta attraversando il nostro Paese. La riforma costituzionale del 2012, adottata sulla spinta delle pressioni provenienti dall'Unione europea, ha introdotto i principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, non solo a carico dello Stato ma anche degli enti autonomi. La stragrande maggioranza dei ricorsi che impegnano oggi la Corte hanno ad oggetto la lotta per le risorse economiche che porta spesso lo Stato a misure incisive a scapito dell'autonomia regionale<sup>36</sup>; interventi che vengono frequentemente legittimati dai giudici costituzionali, facendo oscillare il “pendolo” a favore del potere centrale<sup>37</sup>. La Corte, infatti, non senza ricorrere a interpretazioni “sempre più acrobatiche e creative”<sup>38</sup>, ha cercato di arginare i problemi di costituzionalità posti dalla miriade di misure finanziarie

---

<sup>34</sup> S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V, alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Giuffrè, 2007, p. XVII.

<sup>35</sup> *Ivi*, pp. 12 ss.

<sup>36</sup> A tal proposito si veda E. ROSSI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013: profili statistici e tendenze più rilevanti*, in *Consulta Online*, 2014, p.4-5.

<sup>37</sup> Ad esempio, per l'anno 2014, il Presidente Criscuolo ha sottolineato come molte decisioni quell'anno abbiano dichiarato la conformità a Costituzione di interventi legislativi dello Stato in tema di autonomia finanziaria delle Regioni in A. CRISCUOLO, *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2014*, p.10 in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>38</sup> Così A. A. DEMING, *I tipi di potestà legislativa e la clausola di supremazia*, in *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, cit., p. 7.

adottate dallo Stato sulla spinta dell'emergenza economica e delle pressioni derivanti dai vincoli europei, leggendo in senso restrittivo molte delle potestà legislative regionali (in particolar modo quella c.d. residuale).

Conclusivamente sul punto, molte e complesse rimangono le problematiche e le zone d'ombra connesse alla riforma del 2001 in attesa di un'effettiva soluzione; altrettanto numerose sono le istanze di un ripensamento della nostra forma di Stato regionale che consenta di raggiungere uno stabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia e quelle della differenziazione. A tal proposito occorre ricordare che in questi quindici anni non sono mancati i tentativi di giungere ad una "riforma della riforma", sull'ultimo dei quali ci si soffermerà nel corso della trattazione<sup>39</sup>.

Formulate queste necessarie premesse sullo stato attuale del nostro regionalismo, si vuole ora intraprendere l'analisi di un aspetto forse minoritario, sicuramente poco indagato, ma particolarmente controverso generatosi all'indomani della riforma del 2001; un fenomeno che il legislatore di revisione si proponeva di superare e che invece è tornato ad occupare oggi quote consistenti del giudizio in via d'azione ovvero quello della "contrattazione legislativa" tra Stato e Regioni, oggetto privilegiato della presente trattazione. Non si può sottovalutare, infatti, che la mole considerevole di ricorsi che ogni anno investono la Corte Costituzionale ha origine in parte anche dalla soppressione del controllo preventivo di legittimità costituzionale delle leggi regionali disciplinato dall'originario art.127 Cost.. Venuto meno il filtro rappresentato dal c.d. rinvio governativo con richiesta di riesame, una porzione considerevole dei ricorsi statali è diretta oggi ad ottenere dalla parte resistente una modifica della normativa impugnata. Il giudizio in via principale non rappresenta più, dunque, soltanto la sede di uno scontro diretto tra le parti in cui una ambisce a prevalere sull'altra, ma appare spesso uno strumento di pressione nelle mani del ricorrente (in prevalenza lo Stato) affinché la resistente apporti alla normativa contestata le "correzioni" dallo stesso indicate.

Prima di procedere con l'esame dei caratteri di fondo della prassi qui in esame e delle sue importanti ricadute all'interno del nostro sistema, occorre svolgere un'indagine sull'evoluzione dell'art. 127 Cost. al fine di ripercorrerne le tappe più significative alla ricerca del suo significato nel complesso del precedente dettato costituzionale.

---

<sup>39</sup> *Infra* capitolo 4.

Risulterebbe infatti arduo comprendere la prassi che ci si propone di analizzare senza prima collocarla nella storia del nostro regionalismo, non potendosi sottovalutare il fatto che le connotazioni assunte nel tempo dall'art. 127 riproducono un'immagine fedele di come sono andati contemporaneamente delineandosi i rapporti tra Stato e Regioni all'interno del nostro ordinamento. Infatti, il riconoscimento o meno al potere statale della facoltà di bloccare l'entrata in vigore delle leggi regionali, in attesa di un verdetto sulla loro costituzionalità, e di conseguenza la capacità o meno delle Regioni di approvare leggi di immediata vigenza, condiziona in modo rilevante l'assetto dei rapporti territoriali. Si ricorda per inciso che tra i fattori che hanno portato nel 1776 alla Dichiarazione di indipendenza americana rientrava il divieto del Re britannico a che i suoi Governatori approvassero leggi "di immediata e urgente importanza, a meno che non fossero sospese nella loro operatività fino all'ottenimento del suo assenso" e "una volta sospese in tal modo, ha poi trascurato di occuparsene"<sup>40</sup>.

### *1.2. L'art. 127 della Costituzione secondo l'originario impianto costituzionale: la ratio del controllo sulle leggi regionali e la diffidenza nei confronti della legislazione regionale*

Secondo la visione dei Padri Costituenti, la scelta di riconoscere alle future Regioni italiane un'effettiva potestà legislativa necessitava di essere controbilanciata dalla previsione di un potere statale di controllo sulla legislazione regionale<sup>41</sup>. Il primo progetto di Costituzione, il c.d. progetto Ambrosini, subì da parte dell'Assemblea costituente una serie di correzioni in tal senso, dettate dalla preoccupazione che l'esercizio del potere

---

<sup>40</sup> Così C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, 2005, p.321.

<sup>41</sup>E. MALFATTI ricorda come il potere statale di controllo della legislazione regionale fu proposto, nell'ambito del Comitato di redazione per l'autonomia regionale istituito nell'ambito della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, come immediatamente correlato all'attribuzione alle Regioni della funzione legislativa, in *Commento all'art. 127 Cost.*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, 2006, p. 2505. Furono significative le parole con cui l'on. Ambrosini concluse la propria relazione alla II Sottocommissione, con cui egli rilevò come "tutti hanno sentito la costante preoccupazione di risolvere il problema regionale non dal punto di vista particolaristico dell'interesse della Regione, ma in funzione dell'interesse generale dello Stato"; cfr. *Atti Ass. cost.*, VII, 1303 in E. ROSSI, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, Università degli Studi di Trento, 1993, p.21 nota 7.

legislativo regionale, qualora non tempestivamente sorvegliato, potesse compromettere il valore primario dell'unità e indivisibilità dell'ordinamento<sup>42</sup>.

Il testo definitivo dell'art. 127 Cost. delineava pertanto un procedimento legislativo regionale sottoposto ad un doppio intervento governativo da esercitarsi necessariamente prima dell'entrata in vigore della legge regionale. A questo proposito è significativo che durante il dibattito costituente il Presidente Terracini, in un *lapsus*, aveva parlato di un "diritto di veto" del Governo salvo poi correggersi e giustificare l'utilizzo soltanto per esigenze di semplificazione e scongiurandone pertanto l'inserimento esplicito in Costituzione<sup>43</sup>.

L'Assemblea Costituente disciplinò un procedimento legislativo regionale alquanto "farraginoso"<sup>44</sup> che si declinava in diverse fasi. In *primis*, la delibera, una volta approvata dal Consiglio (allora Assemblea) regionale, doveva essere trasmessa al Commissario del Governo presso la Regione che nel termine di trenta giorni avrebbe dovuto vistarla oppure rinviarla al Consiglio, per chiedere una nuova deliberazione, nel caso in cui il Governo avesse riscontrato nel testo vizi di incompetenza o di lesione dell'interesse nazionale. Il rinvio comportava la perdita dell'effetto costitutivo dell'approvazione originaria e il ritorno alla fase legislativa precedente nel corso della quale la discussione avrebbe dovuto limitarsi alle parti investite dal rinvio e si sarebbe dovuta concludere o con l'accoglimento totale o parziale dei motivi del rinvio, oppure con la riapprovazione della legge a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. Solo in quest'ultimo caso, il Governo avrebbe potuto nei quindici giorni successivi impugnare la delibera legislativa davanti alla Corte Costituzionale per ragioni di legittimità o davanti al Parlamento per contrasto con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2001, p. 305

<sup>43</sup> Cfr. Il resoconto sommario dell'attività svolta nella seduta del 30 novembre 1946 della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, disponibile all'indirizzo [www.legislature.camera.it](http://www.legislature.camera.it) v. in particolare p. 8.

<sup>44</sup> S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in A. BARBERA, T.F. GIUPPONI (a cura di), *Le prassi degli organi costituzionali*, Il Mulino, 2008, pp. 313.

<sup>45</sup> Si riporta qui l'originario testo dell'art. 127 Cost: "Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dall'apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con

Ai fini del perfezionamento del procedimento legislativo regionale, non era necessaria l'effettiva apposizione del visto commissariale, essendo sufficiente, per poter validamente promulgare la delibera regionale, il decorso del termine di trenta giorni dall'invio della stessa al Commissario, alla scadenza del quale il "visto si [aveva] per apposto"<sup>46</sup>.

L'indagine *prima facie* sulla legittimità e sul merito delle delibere consiliari spettava in ogni caso al Governo e non al Commissario, relegato, soprattutto in via di prassi, ad un ruolo sostanzialmente notarile, di mera trasmissione degli atti all'Esecutivo<sup>47</sup>.

Una delle questioni che la lettera della Costituzione lasciava aperte a molteplici interpretazioni era quella volta ad individuare a chi spettasse il potere di rinvio tra i componenti dell'organo governativo, atteso che l'art. 127 Cost. faceva riferimento al Governo senza specificazioni ulteriori. Si trattava pertanto di precisare se la legittimazione ad operare il controllo in questione dovesse essere riconosciuta al Consiglio dei Ministri o anche soltanto al Presidente del Consiglio. Il dibattito dottrinale, avallato dall'orientamento della Corte costituzionale, è stato pressoché costante nel ritenere necessaria una delibera dell'organo collegiale ai fini di un valido compimento dell'atto di rinvio. Muovevano in questa direzione una serie di fattori: primo su tutti, la legge n. 87/1953 sulla costituzione e sul funzionamento della Corte che prevedeva una deliberazione del Consiglio nell'ipotesi analoga dell'impugnazione delle delibere regionali; in secondo luogo, l'atto di rinvio presupponeva una serie di valutazioni di carattere politico che si riflettevano sulla natura stessa del medesimo e che, di conseguenza, necessitavano di essere prese all'interno dell'organo collegiale<sup>48</sup>.

Soltanto in un caso, con la sent. 147/1972, la Corte ammise la proposizione del ricorso soltanto da parte del Presidente del Consiglio al manifestarsi di non meglio specificate

---

quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale l'approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza".

<sup>46</sup> Cfr. art.13 della legge Scelba in L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, nota 13, p. 423.

<sup>47</sup> Così F. DAL CANTO, *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappicchelli, 1998, p. 454; E. GIZZI, *Aspetti organizzativi e funzionali del controllo sulle leggi regionali*, in AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali*, (Atti del Seminario di Bologna 26 settembre 1979), Giuffrè, 1980, p. 31.

<sup>48</sup> L. PALADIN, *loc. ult. cit.*

“ragioni eccezionali”<sup>49</sup> e a condizione che il Consiglio provvedesse alla ratifica di tale comportamento. La decisione, severamente criticata, si basava sulla configurazione del procedimento di controllo governativo della legge regionale come un procedimento essenzialmente unitario, in cui già con l’atto di rinvio il Governo, prendendo posizione sui vizi della delibera regionale, si “impegnava” anche in vista della fase eventuale e successiva del ricorso alla Corte avverso la delibera riapprovata<sup>50</sup>. Nonostante le numerose obiezioni mosse dalla dottrina ad un tale argomento<sup>51</sup> per aver negato le connaturate differenze di effetti e scopi tra rinvio e ricorso, la configurazione unitaria del procedimento di controllo ha avuto il pregio di stabilire definitivamente il legame tra motivi del rinvio e motivi del ricorso, consentendo in questo modo alla Regione di conoscere anticipatamente i profili di incostituzionalità che avrebbero potuto fondare un eventuale successivo ricorso alla Corte.

In particolare, in quell’occasione la Corte costituzionale ha specificato che l’atto di rinvio avrebbe dovuto tracciare i binari entro i quali l’eventuale ricorso governativo avrebbe potuto successivamente muoversi; da ciò derivava non solo l’impossibilità da parte del Governo di far valere in sede di impugnativa vizi non rilevati nell’atto di rinvio, ma anche la facoltà della Corte di integrare il contenuto dell’atto di ricorso qualora in esso mancassero alcuni dei rilievi precedentemente mossi con l’atto di rinvio.

Era pertanto evidente che lo strettissimo legame tra motivi del rinvio e motivi del ricorso, unitamente alla possibilità riconosciuta, seppur in casi eccezionali, al Presidente del Consiglio di impugnare autonomamente la legislazione regionale, concorressero a sminuire il valore della delibera di proposizione del ricorso il cui ruolo, a differenza di quanto accade oggi, risultava sostanzialmente secondario<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. in dottrina L. PALADIN, *Note sul rinvio delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1975, p. 75; in giurisprudenza cfr. ad esempio le sentenze 119/1966 e 8/1967 Corte cost..

<sup>50</sup> Cfr. D. MONEGO, *Genericità del rinvio, indeterminatezza della delibera a ricorrere, inammissibilità dell’impugnativa statale contro la legge regionale*, in *Le Regioni*, 1997, p. 1144.

<sup>51</sup> V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, vol. II, 1972, pp. 1504 ss.; P. RIDOLA, *Competenze costituzionali del Governo e impugnativa delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, vol. II, 1972, pp. 150 ss..

<sup>52</sup> V. S. CALZOLAIO, *op. ult. cit.*, p. 317; D. MONEGO, *loc. ult. cit.*.



### 1.2.1. segue....Una "vistosa asimmetria"<sup>53</sup>

Il ricorso statale aveva l'effetto di sospendere l'entrata in vigore della legge regionale fino alla pronuncia dell'organo giudicante: diversamente quindi da tutti gli altri giudizi di legittimità costituzionale, che avevano ad oggetto leggi già promulgate e pubblicate, il giudizio in questione godeva di una natura del tutto peculiare configurandosi come fase soltanto eventuale del procedimento legislativo regionale, collocata dopo l'approvazione della proposta di legge da parte dell'Assemblea ma necessariamente prima della promulgazione da parte del Presidente della Regione<sup>54</sup>.

Sull'opposto versante dei ricorsi regionali contro le leggi statali, la Costituzione non conteneva alcun riferimento alla possibilità per le Regioni di impugnare la legislazione statale avendo i Costituenti preferito rimandare ad altra sede il dibattito sul diritto di impugnativa regionale<sup>55</sup>. Tale potere finì per essere disciplinato dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1/1948 in combinato disposto con l'art. 32 della l. cost. n. 87/1953 soltanto come potere successivo all'entrata in vigore della legge statale, da esercitarsi nel termine ristretto di trenta giorni dalla pubblicazione della stessa.

Il quadro che emergeva era quindi quello di una profonda disparità tra i due enti; una disparità che si manifestava in particolare sugli effetti prodotti dai due tipi di impugnazione. Infatti, mentre agli atti di opposizione statale era riconosciuto un effetto sospensivo in ordine all'entrata in vigore della legge regionale, nessun effetto simile poteva riscontrarsi a proposito dei ricorsi regionali contro la legislazione nazionale che, come si è detto, potevano realizzarsi solo in via successiva.

Infine, concorrevano ad accentuare la "vistosa asimmetria" tra i due enti la restrizione dei vizi d'impugnativa rilevabili dalla Regione<sup>56</sup>. Secondo l'art. 2 l. cost. 1/1948, questa poteva

---

<sup>53</sup> Così V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra Stato e Regione: profili processuali*, in *Le Regioni*, 1986, p.991.

<sup>54</sup> G. AZZARITI sottolinea come non fosse terminologicamente corretto classificare questo procedimento come "impugnazione di legge", dal momento che l'impugnazione per definizione ha ad oggetto un atto già perfetto che si vuole venga rimosso dall'ordinamento, cfr. G. AZZARITI, *Il controllo preventivo di legittimità costituzionale nel disegno costituzionale e nella sua attuazione pratica*, in *Giur. Cost.*, 1982, p.797.

<sup>55</sup> A questo proposito si rimanda a R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, 2006, pp. 2505-2506.

<sup>56</sup> Così recitava l'art. 2 comma 1 della l. cost. n.1 del 1948: "Quando una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera della competenza ad essa assegnata dalla Costituzione può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità

impugnare una legge o un atto avente forza di legge dello Stato (o di un'altra Regione) quando riteneva che invadesse la sfera di competenza assegnatale dalla Costituzione; un ricorso, dunque, diretto alla tutela del proprio patrimonio di attribuzioni legislative.

Diversamente, il Governo, poteva ricorrere alla Corte non soltanto in difesa dei propri ambiti di competenza, ma anche al fine di verificare la conformità del disegno di legge regionale alle norme della Costituzione; anche a norme diverse da quelle che regolavano la ripartizione delle competenze. Da sempre, infatti, l'“eccesso di competenza” cui faceva riferimento il comma 3 dell'art. 127 Cost. come motivo di impugnazione della delibera regionale era stato inteso dalla giurisprudenza costituzionale<sup>57</sup> e dalla dottrina nella sua accezione più ampia di violazione dei limiti imposti all'azione della Regione, per cui oltrepassare tali limiti avrebbe comportato in ogni caso un'infrazione dell'ordinamento statale<sup>58</sup>. Il controllo governativo preventivo non era stato concepito, infatti, soltanto come strumento di azione dello Stato a tutela delle proprie competenze, ma, secondo una finalità più ampia, era inteso a garantire la legalità complessiva dell'ordinamento e il rispetto delle norme costituzionali in esso previste.

L'intervento del Governo nel procedimento legislativo regionale, sia nella forma del rinvio della delibera al Consiglio, sia nella forma del ricorso alla Corte costituzionale, rivestiva comunque maggiormente i caratteri del procedimento di controllo piuttosto che dell'istituto di garanzia costituzionale<sup>59</sup>. A sostegno di questa particolare concezione, la scelta del Costituente di non collocare la disciplina dei ricorsi statali in via principale tra le attribuzioni di organo di garanzia costituzionale riconosciute alla Corte dall'art. 134

---

*costituzionale davanti alla Corte nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge.”*

<sup>57</sup> Si vedano in particolare le sentenze nn. 11, 30, 47 e 50 del 1959.

<sup>58</sup> In G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 237; così anche V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra Stato e Regione: profili processuali*, in *Le Regioni*, 1986, p.992. In particolare, la Corte costituzionale, con la sent. n. 30 del 1959 aveva affermato che “*per competenza legislativa attribuita alla regione deve intendersi la sfera entro la quale la stessa può legiferare, sfera che trova i suoi limiti nelle stesse norme costituzionali attributive della potestà*”, con la conseguenza che lo Stato avrebbe potuto denunciare qualsiasi contrasto con la Costituzione; così in L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, 1998, p. 743.

<sup>59</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Il controllo preventivo di legittimità delle leggi regionali nel disegno costituzionale*, cit., p. 796 ss.. Nella stessa direzione anche F. PIERANDREI secondo cui “il ricorso dello Stato nei confronti delle leggi regionali [aveva] carattere preventivo per la circostanza...che lo Stato si trova, come ente sovrano, in una posizione di superiorità rispetto alle Regioni, enti “derivati”; di conseguenza, secondo l'A. l'impugnativa del Governo presentava “la natura di un atto di controllo,..., l'estrinsecazione di un potere di vigilanza che lo Stato [esercitava] sugli enti subordinati”, in *Corte costituzionale*, Enciclopedia dei diritto, Giuffrè, 1972.

Cost.. La sede prescelta per la disciplina dei ricorsi in esame fu invece il Titolo V, relativo alle Regioni, Province e Comuni, e precisamente, come si è visto, l'art. 127 Cost. che regolava le diverse fasi del procedimento legislativo regionale tra cui si inseriva appunto l'eventuale controllo statale. Si consideri, inoltre, che l'iniziativa statale nei confronti delle leggi regionali costituiva l'unico caso di iniziativa davanti alla Consulta ad essere direttamente regolata in Costituzione, essendo, invece, la disciplina delle altre vie d'accesso demandata ad una successiva legge costituzionale (la l. cost. n. 1/1948)<sup>60</sup>.

L'introduzione del controllo di costituzionalità all'interno del processo legislativo regionale rappresentava uno dei tratti più emblematici della posizione di subalternità in cui versavano le Regioni, la cui libertà politica avrebbe potuto di fatto essere condizionata "dall'interno" dagli interventi del Commissario di Governo, del Governo e della Corte Costituzionale<sup>61</sup>. Alla stessa stregua, la decisione di inserire direttamente in Costituzione la disciplina dell'impugnativa statale derivava dalla necessità di fissare, "senza rinvii e lacune"<sup>62</sup>, nell'ambito dei rapporti tra Stato e Regioni, gli strumenti per la tutela contro i rischi "allora temuti ( e oggi potremmo precisare: sopravvalutati)"<sup>63</sup> per l'integrità dell'ordinamento, paventati a seguito dell'introduzione di un regime di pluralismo legislativo.

Quando decisero di stabilire una forma di controllo governativo sulle leggi regionali, i Padri costituenti quasi certamente non avevano pensato alle criticità e ai problemi che il sistema delineato all'art. 127 avrebbe prodotto in sede di applicazione; difficoltà che hanno concorso a definire in modo del tutto singolare il quadro dei rapporti tra centro e periferia, facendo spesso perdere di vista quale fosse la *ratio* che avrebbe dovuto sorreggere l'istituto.

---

<sup>60</sup> *Ivi*, p. 798.

<sup>61</sup> La posizione di inferiorità in cui versavano le Regioni a causa del carattere preventivo del ricorso di legittimità è stata autorevolmente evidenziata dalla dottrina più sensibile; *ex plurimis* G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit. p. 237 e ss.; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, 1979, p. 406; E. ROSSI, *Le parti necessarie del giudizio in via principale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998, p. 209; G. FALCON, *Sulla riapprovazione a maggioranza semplice della legge regionale rinviata*, in *Le Regioni*, 1990, p. 959.

<sup>62</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 235.

<sup>63</sup> *Ibidem*

### 1.3. *La ratio del doppio regime di controllo governativo sulle leggi regionali*

Il panorama degli orientamenti dottrinali volti ad individuare la *ratio* giustificatrice del modello originariamente delineato dall'art. 127 Cost. si presentava, prevedibilmente, diviso tra chi sottolineava la bontà del meccanismo del "controllo mediante richiesta di riesame"<sup>64</sup> e chi non poteva fare a meno di evidenziarne l'intima contraddizione con il testo costituzionale<sup>65</sup>.

Sul primo versante si collocava quella parte della dottrina convinta che il potere di opposizione statale fosse necessario per garantire la tutela della superiore istanza di legalità, eletta a misura dell'interesse complessivo dell'ordinamento. Costoro riconoscevano nel potere governativo uno strumento preposto "a garanzia di un armonico e (benché articolato) sostanzialmente unitario sviluppo dell'ordinamento giuridico"<sup>66</sup> e dunque coerente e funzionale all'ordinato sviluppo di una forma di Stato regionale; allo stesso modo, essi ravvisavano nel controllo governativo un "mero controllo di legalità sulle leggi regionali"<sup>67</sup>, teso a prevenire le illegittimità costituzionali in cui avrebbero potuto incorrere le normative regionali.

Secondo questo orientamento, dunque, l'intromissione del Governo nel processo legislativo regionale non avrebbe avuto altra funzione se non quella di garantire la certezza del diritto, ed era pertanto paragonabile all'intervento del Presidente della Repubblica nella fase di promulgazione delle leggi statali<sup>68</sup>.

Concorreva a giustificare la razionalità dell'istituto in esame e la sua conformità ad una forma di Stato regionale anche quella parte della dottrina che vedeva nel controllo preventivo governativo il tentativo dei Costituenti di realizzare un modello di

---

<sup>64</sup> La paternità di questa espressione risale a F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, p. 376

<sup>65</sup> Ai fini della ricostruzione in esame ci si avvale della sintesi attentamente compiuta da E. ROSSI, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, Università degli Studi di Trento, 1993, p. 15 ss.

<sup>66</sup> G. FALCON, *L'opposizione governativa alle leggi regionali nel 1977*, in *Le Regioni*, 1978, p. 913.

<sup>67</sup> Così, tra i molti, A. BARDUSCO, *Lo Stato regionale*, Giuffrè, 1980, p.226 e S. BARTOLE, *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali* in AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali. Atti del seminario di Bologna, 26 settembre 1979*, Giuffrè, 1982, p.18.

<sup>68</sup> Così secondo G. PASTORI, *L'esperienza dei rinvii delle Regioni a statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1986, p. 781; analogamente V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, p. 670.

regionalismo *concurrent* e non *dual*<sup>69</sup>, in cui Stato e Regioni avrebbero dovuto cooperare, seppur attraverso un meccanismo di tipo verticale, per il raggiungimento di finalità condivise di interesse primario.

In contrasto con le tesi fin qui riportate si ponevano le ricostruzioni che muovevano dal presupposto per cui l'istituto in esame, da qualsiasi parte lo si esaminasse, non rappresentasse altro che la principale manifestazione della posizione di inferiorità riconosciuta alle Regioni dal Legislatore costituente. L'attribuzione del potere legislativo a soggetti esterni rispetto allo Stato-persona rappresentava una novità assoluta per l'ordinamento italiano: la scelta di sottoporre la legislazione regionale ad un doppio intervento preventivo governativo originava dunque dalla diffidenza dei Costituenti verso la creazione delle Regioni i cui legislatori dovevano essere tenuti "sotto tutela" dal potere statale<sup>70</sup>; da qui l'intervento della Corte nei rapporti tra Stato e Regioni pareva giustificabile più con la necessità di "contenere" queste ultime, che non con l'esigenza di garantirle. Dall'esame dei lavori preparatori<sup>71</sup> emerge infatti che la scelta di attribuire carattere preventivo al giudizio promosso dallo Stato nasceva dal timore che i nuovi enti da "autonomi" si ergessero a "sovrani"<sup>72</sup>: permettere l'entrata in vigore della legge regionale prima che sulla sua legittimità si fosse pronunciata positivamente la Corte costituzionale avrebbe significato riconoscere alla Regione una posizione di parità rispetto al potere statale. Tuttavia, l'idea di Stato regionale prevista dai Costituenti, e delineata dall'originario Titolo V, non contemplava un rapporto di parità tra Stato e Regioni ma piuttosto si basava sulla netta supremazia del primo sulle seconde, per cui non era ammissibile che una legge regionale potesse entrare in vigore prima che sulla sua legittimità si fossero pronunciati gli organi di garanzia statale.

Il carattere preventivo del ricorso, e l'effetto sospensivo che ne derivava, non doveva intendersi, pertanto, come un "corollario" del rinvio, una naturale conseguenza del potere statale di opporsi alla legge regionale; esso, piuttosto, costituiva, secondo questo orientamento, un "autonomo fattore penalizzante" per l'autonomia regionale, "che si è

---

<sup>69</sup> Così E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p.28.

<sup>70</sup> Così in A. PERTICI, *Il giudizio in via d'azione*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, Giappichelli, 2012, p.410.

<sup>71</sup> Per i lavori preparatori in tema di articolo 127 si rimanda a G. VOLPE, Art. 137, III, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, 312 ss.

<sup>72</sup> Cfr. C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, 2005, p.116.

ritenuto introdurre ma che poteva mancare”<sup>73</sup>. A fondamento di tale introduzione si poneva la “differente funzione del giudizio in via principale nei due casi: giudizio sulla costituzionalità della legge nel ricorso statale, giudizio sul conflitto legislativo nel ricorso regionale”<sup>74</sup>; una diversa funzione che si era tradotta, come si è detto, anche in una diversa ampiezza dei motivi deducibili.

A questo proposito, si vuole tuttavia precisare che dalla possibilità che il giudizio in via principale rivesta funzioni differenti a seconda che venga attivato dallo Stato o dalle Regioni non possono automaticamente dedursi conclusioni circa il carattere preventivo o successivo del ricorso; a conferma di ciò si vedrà come la riforma del 2001 abbia attribuito carattere successivo al ricorso statale lasciando sostanzialmente inalterato il diverso regime dei vizi deducibili.

Secondo i Costituenti, dunque, la legislazione regionale avrebbe dovuto rappresentare il prodotto di enti autonomi ma non sovrani, giacché la sovranità era da considerarsi prerogativa unicamente degli ordinamenti originari<sup>75</sup>. Senonché, la sottoposizione dell’attività legislativa regionale ad un doppio controllo governativo non solo non poteva riguardare enti sovrani ma mal si conciliava anche con la rappresentazione delle Regioni come enti politicamente autonomi. Difatti, affinché l’autonomia sia effettiva è indispensabile che gli enti che di essa sono dotati possano soddisfare le istanze della comunità di cui sono espressione elaborando un indirizzo politico all’occorrenza autonomo da quello del potere centrale. Di conseguenza, un intervento dello Stato così penetrante come quello delineato dall’art. 127 Cost. appariva poco coerente con la scelta di riconoscere alle Regioni una propria autonomia politica.

Tale incoerenza avrebbe manifestato tutta la sua problematicità quando dalla carta si sarebbe trasposta nella realtà: la prassi applicativa dell’istituto in esame ha dato vita, infatti, per molti anni ad una “netta ed ingiustificata riduzione di autonomia”<sup>76</sup> regionale, portando inevitabilmente alla luce la contraddizione insita in un sistema che, se da un

---

<sup>73</sup> *Ivi*, p. 115

<sup>74</sup> Tra molti, E. ROSSI, *Le parti necessarie*, cit. 211.

<sup>75</sup> Cfr. E. CHELI, *La sovranità, la funzione di governo, l’indirizzo politico*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1991, p. 298.

<sup>76</sup> Così L. BERLINGUER, *Le Regioni fra il potere centrale e il potere locale*, in E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p.31.

lato attribuiva alle Regioni una potestà legislativa, dall'altro la sottoponeva a forme di controllo ben più penetranti di quelle delle fonti statali di pari grado<sup>77</sup>.

In conclusione, il modello delineato dalla Costituzione del '48 e dalle sue principali leggi di attuazione rifletteva una concezione gerarchica e non paritaria del rapporto tra Stato e Regioni in cui il giudizio in via principale, come si vedrà, era destinato ad avere il proprio momento conclusivo e risolutivo, ancor prima che in una pronuncia della Corte, nella disparità di armi tra chi promuoveva il ricorso e chi ne era destinatario<sup>78</sup>.

#### 1.4. *La doppia natura del ricorso governativo: controllo- verifica o controllo-indirizzo?*

La difficile ricerca della *ratio* del peculiare regime di controllo governativo portava necessariamente a cercare una risposta ad alcuni degli interrogativi che il modello delineato all'art. 127 Cost. lasciava senza soluzione. Il primo, e certamente più importante, verteva sulla doppia anima del controllo governativo, da sempre in bilico tra atto di natura tecnica e atto di natura politica; interrogativo che ora si analizzerà dal punto di vista prettamente teorico ma che ha trovato una risposta concreta soltanto nell'effettivo svolgersi dell'esperienza istituzionale.

Le tesi a sostegno della natura politica dell'istituto muovevano dalla comune premessa per cui la Costituzione affidava il controllo sulle leggi regionali all'organo politico per eccellenza, il Governo che, in quanto tale, non avrebbe potuto svolgere questa funzione senza lasciarsi condizionare dall'indirizzo politico delineato a livello centrale. Secondo questa impostazione, il controllo statale sulla legislazione regionale avrebbe permesso di risolvere ogni potenziale contrasto tra l'indirizzo politico regionale e l'indirizzo politico statale attraverso l'affermazione del secondo sul primo. Inoltre, il Governo, tenuto a rispondere delle proprie decisioni soltanto al Parlamento, avrebbe potuto esercitare o meno il suo potere di opposizione sulla base di valutazioni prettamente discrezionali di carattere schiettamente politico prima ancora che giuridico. Dunque, tale organo non avrebbe potuto, per la natura e per le funzioni ad esso riconosciute dalla Costituzione,

---

<sup>77</sup> E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p.33.

<sup>78</sup> Cfr. G. PASTORI, *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1986, p.775.

operare nell'ambito del controllo sulle delibere regionali alla stregua di un arbitro neutrale, essendo stato invece configurato come parte di un contraddittorio che avrebbe potuto ricercare solo dinanzi alla Corte costituzionale, "essa sì istituzionalmente neutrale e chiaramente preposta all'esercizio di funzioni non politiche"<sup>79</sup>, la garanzia di una soluzione imparziale<sup>80</sup>.

Infine, la circostanza che il controllo governativo avesse ad oggetto atti prettamente politici, ovvero atti legislativi, rendeva difficile, secondo questa parte della dottrina, credere che l'attività svolta dal Governo non partecipasse degli stessi caratteri dell'oggetto del controllo. Di conseguenza, il Governo, avrebbe potuto liberamente dar vita con le Regioni a transazioni sugli aspetti più spinosi della competenza legislativa, a seconda degli obiettivi che, di volta in volta, avesse ritenuto più opportuno perseguire<sup>81</sup>. Sul versante opposto, i teorici della neutralità (o più correttamente della "non-politicità")<sup>82</sup> dell'istituto in esame evidenziavano come il potere di controllo del Governo si sarebbe dovuto esercitare soltanto nell'ambito dei parametri giuridici fissati in Costituzione<sup>83</sup>, escludendo così la possibilità di intromissioni nella sfera regionale dettate dalla sola convenienza politica. In questa ricostruzione il Governo appariva innanzitutto nella sua dimensione di organo preposto alla cura degli interessi generali della Nazione, certamente espressione di una maggioranza politica ma al contempo responsabile dell'integrità dell'ordinamento. Di conseguenza, l'istituto del controllo sulle leggi regionali avrebbe rivestito i caratteri di funzione imparziale diretta alla tutela del complessivo sistema delle autonomie "del tipo assimilabile a quella spettante a un pubblico ministero o a un procuratore pubblico"<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> S. BARTOLE, *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, in AA. VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, (Atti del Seminario di Bologna 26 settembre 1979), Giuffrè, 1982, p.7.

<sup>80</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Giuffrè, 1994, p.87.

<sup>81</sup> Così S. BARTOLE, *ult. op. cit.*, p.7.

<sup>82</sup> Così E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p.35.

<sup>83</sup> E. GIZZI, *Il rinvio delle leggi regionali: l'art. 127 della Costituzione*, in AA. VV., *Il controllo dello Stato sulle Regioni*, Atti del Convegno C.I.D.I.S. (Centro Internazionale di Studi Giuridici), Jesolo, 29-31 maggio 1986, Cedam, 1987, p. 127.

<sup>84</sup> Così G. PASTORI, *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1986, p.774, il quale, poco dopo rileva come "Per contro, i dati dell'esperienza via via emergenti hanno contribuito ad avallare un'opposta prospettiva".



In un ordinamento in cui le aree di competenza riconosciute alle Regioni e i limiti alla loro azione sono sanciti da una Costituzione rigida non era prerogativa del Governo il sostituirsi alle Camere per attuare una loro modificazione: ciò avrebbe significato ammettere che il medesimo avesse la facoltà di violare di proposito la legge, in netto contrasto con i principi di uno Stato di diritto<sup>85</sup>. Secondo questa visione, inoltre, la distinta previsione, accanto a quello di legittimità, di un controllo di merito, per sua natura implicante valutazioni di carattere politico, avrebbe dovuto consentire di non ricomprendere drasticamente il rinvio tra gli atti di esercizio del potere politico, ma di evidenziare l'anima prettamente giuridica del controllo.

La questione, come intuibile, non era di poco conto giacché propendere per l'una o l'altra di queste impostazioni significava riconoscere una valenza diversa al giudizio in via d'azione. Da sempre infatti i giudizi in via principale si contraddistinguono, come si è visto, per la loro connotazione ambigua di giudizi di legittimità delle leggi da un lato e giudizi su un conflitto di attribuzioni legislative dall'altro<sup>86</sup>. Secondo il primo significato si caratterizzerebbero in senso prevalentemente oggettivo, giacché diretti a garantire la conformità costituzionale dell'ordinamento; nel secondo senso, invece, assumerebbero una valenza innanzitutto soggettiva, in quanto volti a tutelare l'interesse concreto della salvaguardia delle sfere di competenza previste in Costituzione.

Sposare la tesi del rinvio governativo come atto sostanzialmente politico significava esaltare l'anima "contenziosa"<sup>87</sup> del giudizio davanti alla Corte; un giudizio "di parti", tra autorità politiche, in cui la Consulta avrebbe svolto una funzione sostanzialmente analoga a quella esercitata in sede di conflitto di attribuzioni. Di contro, sostenere la natura neutrale del controllo equivaleva a vedere nel ricorso in via principale e preventivo alla Corte costituzionale lo strumento con cui agire a tutela dell'integrità dell'ordinamento, in cui lo Stato solo formalmente avrebbe ricoperto il ruolo di parte, mentre da un punto

---

<sup>85</sup> Così E. GIZZI, *loc. ult. cit.*.

<sup>86</sup> Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, 2012, p.321. Così anche G. VOLPE secondo cui il giudizio in questione è animato da un "oscillare senza soluzione tra le opposte sponde del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi e della risoluzione dei conflitti di attribuzione", in *Garanzie costituzionali*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di Branca), Il Mulino, 1981, p.332.

<sup>87</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., p.88.

di vista sostanziale i suoi interessi, diretti a garantire l'osservanza della legge, sarebbero coincisi con quelli del giudice delle leggi<sup>88</sup>.

La risposta a questi interrogativi, e la conseguente collocazione dell'istituto più nell'orbita del controllo politico o viceversa del controllo neutrale, passa necessariamente attraverso l'esame dell'utilizzo che di esso è stato fatto e soprattutto del concreto atteggiarsi del Governo di fronte alla scelta "di far pendere la bilancia più sull'uno che sull'altro dei versanti possibili"<sup>89</sup>, fermo restando che nell'ambito dei giudizi in esame la Corte si sarebbe in ogni caso pronunciata sulla legittimità costituzionale dell'atto contestato e non sulla spettanza dell'attribuzione legislativa<sup>90</sup>.

È possibile fin da ora accennare che, nonostante i lavori dell'Assemblea costituente dimostrino come l'istituto fosse stato originariamente concepito a garanzia dell'intero ordinamento, la prassi abbia riconsegnato alla realtà un controllo governativo utilizzato sempre più come strumento di controllo politico piuttosto che come mezzo atto a garantire la legalità dell'ordinamento. La mancanza di riferimenti giuridici certi, la grande discrezionalità degli interventi governativi (spesso contraddittori da Regione a Regione e da legge a legge) e il massiccio ricorso alla "contrattazione" hanno concorso a costituire un procedimento di controllo sempre più lontano dal modello delineato dai Costituenti, tale da costringere di volta in volta gli interpreti a interrogarsi sulla *ratio* dell'istituto<sup>91</sup>.

L'incertezza circa la natura del giudizio in via principale si ricollegava alla soluzione di un ulteriore aspetto problematico legato all'obbligatorietà o meno del ricorso. La dottrina prevalente era nel senso della facoltatività, poiché in questa direzione sembravano muoversi sia la lettera degli artt. 2 l. cost. 1/1948, 32 e 33 l. 87/1953 sia la considerazione per cui la doverosità avrebbe dovuto essere accompagnata dalla previsione di una qualche sanzione in caso di mancata attivazione da parte del Governo. Inoltre, solo la facoltatività avrebbe giustificato il conferimento ad organi sostanzialmente politici della titolarità del potere in questione, considerato che "i ricorsi non [erano] direttamente collegati ai presupposti che li legittimano, ma a valutazioni politiche ed apprezzamenti

---

<sup>88</sup> V. S. BARTOLE, *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, cit., pp. 6-10; così anche F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Giuffrè, 1979, pp. 406 ss.

<sup>89</sup> E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p.38.

<sup>90</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 1988, p. 235.

<sup>91</sup> *Ibidem*

discrezionali di quei presupposti, in base ai quali il ricorso può essere considerato opportuno o meno, ma non obbligatorio<sup>92</sup>. Il Governo sarebbe stato quindi libero, a seconda delle circostanze, di difendere o meno le competenze dello Stato sancite in Costituzione, non potendo una sua eventuale inerzia essere considerata pari al venir meno ai propri doveri, come una sorta di “lascia passare” alle possibili violazioni da parte delle Regioni. In ogni caso, infatti, la legittimità di una legge regionale avrebbe potuto essere oggetto di un sindacato in via incidentale, dal momento che il controllo di cui all’art. 127 Cost. non era certo stato concepito in sostituzione alle ordinarie forme di giurisdizione costituzionale<sup>93</sup>.

Sul versante opposto, l’orientamento dottrinale che vedeva nel ricorso statale lo strumento per la tutela dell’interesse “indisponibile” alla legalità dell’ordinamento sottolineava come la discrezionalità del Governo sarebbe rimasta circoscritta al solo momento dell’identificazione del vizio della legge regionale. Una volta individuati ed espressi i profili di illegittimità nell’atto di rinvio, il successivo ricorso alla Corte costituzionale, nel caso di riapprovazione a maggioranza assoluta della delibera da parte del Consiglio regionale, avrebbe dovuto costituire un passaggio obbligato. Di conseguenza, lo Stato non avrebbe potuto far valere altro interesse se non quello diretto alla salvaguardia dell’ordinamento, affrancato da logiche prettamente partitiche<sup>94</sup>.

Deponiva a favore di tale tesi la facoltà dello Stato di far valere qualsiasi profilo di contrasto della legge regionale con le norme della Costituzione, sulla base dell’interpretazione estensiva dell’“eccesso di competenza” di cui all’art. 127 Cost.; limite cui invece era strettamente vincolata l’impugnativa regionale. La disparità di trattamento tra i due casi si giustificerebbe, come già rilevato, con l’idea che lo Stato, quando promuove un giudizio di legittimità costituzionale, agisce in qualità di garante dell’ordinamento giuridico complessivo e pertanto in modo obiettivo ed imparziale.

---

<sup>92</sup> L. CARLASSARE, *Legislazione regionale e principi di fonte regolamentare*, in AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali*, cit., p. 62 in E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p. 41.

<sup>93</sup> Così S. BARTOLE, *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, cit. p.7.

<sup>94</sup> Secondo E. GIZZI, principale esponente di questo orientamento dottrinale, “ammettere un comportamento libero del Governo significherebbe ritenere che il medesimo abbia la facoltà di violare di proposito la legge, in contrasto con le caratteristiche dello Stato di diritto” in E. GIZZI, *Il rinvio delle leggi regionali*, in *Il controllo dello Stato sulle regioni*. Atti del Convegno CIDIS (Jesolo, 29-31 maggio 1986), Cedam, 1987, p. 127.

Al di là di queste ricostruzioni teoriche, la lettera della Costituzione, secondo cui il Governo *poteva* e non *doveva* promuovere la questione davanti alla Corte o alle Camere, unitamente all'assenza di qualsiasi sanzione a carico del Governo in caso di mancata attivazione, sembrava comunque diretta a sancire la natura facoltativa del ricorso<sup>95</sup>. Difatti, tanto lo Stato quanto le Regioni non si trovavano - né si trovano ora - nella stessa posizione del *giudice a quo*, giuridicamente tenuto a sollevare una questione in via incidentale ogni volta nutra dei dubbi circa la legittimità costituzionale di una norma che deve applicare nel corso del suo giudizio.

Tuttavia la facoltatività del ricorso concorreva ad evidenziarne il legame con la dimensione politica; un legame che appariva non sempre conciliabile con la sua funzione di tutela dell'ordinamento costituzionale ma piuttosto più affine a quella di controllo teso a garantire il patrimonio di competenze statali<sup>96</sup>, secondo la logica di un conflitto di attribuzioni legislative.

La stessa possibilità di rinunciare al ricorso già esperito e di porre in questo modo fine al giudizio era - e rimane tutt'oggi - la conseguenza più immediata del carattere disponibile del giudizio in via principale; una disponibilità che, sebbene non fosse piena, dovendo la rinuncia essere accompagnata dall'accettazione validamente espressa della controparte, rimaneva comunque difficilmente armonizzabile con la funzione del ricorso statale di strumento garante dell'integrità costituzionale dell'ordinamento<sup>97</sup>.

#### 1.5. *La prassi del controllo governativo sulle leggi regionali prima della riforma: da contestazione a "contrattazione di legittimità"*<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Sul tema, *ex multis*, si veda L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 432; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1511; E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p.34; E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Giuffrè, 1994, p. 121.

<sup>96</sup> Ancora E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p.42.

<sup>97</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *op. ult. cit.*, p. 250; si vedrà (*infra* cap. 2) come tali caratteristiche denotino tuttora i giudizi in via principale.

<sup>98</sup> Secondo la celebre espressione, poi ripresa da molti autori, con cui G. Falcon, ha definito l'involuzione in via di prassi del modello disciplinato dall'originario art. 127 Cost. in G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 1980, pp. 531- 544.

Avendo ricostruito le posizioni teoriche e dottrinali, si vuole ora procedere con l'indagine sulle reali manifestazioni che il fenomeno che qui ci si propone di analizzare ha prodotto nella realtà istituzionale; manifestazioni che, nei primi decenni della nostra esperienza regionale, sono venute a svilupparsi lungo un tracciato diverso da quello delineato in Costituzione. Le concrete modalità con cui è stato via via applicato il controllo governativo sulle leggi regionali avevano condotto, in via di prassi, ad un vero e proprio "snaturamento" del giudizio preventivo con ripercussioni consistenti a danno delle Regioni, sempre più compresse nella massima espressione della loro autonomia ovvero il potere legislativo<sup>99</sup>, inesorabilmente costrette a sopportare una presunzione di "probabile incostituzionalità" a carico delle loro leggi, a fronte della "probabile costituzionalità" di quelle statali<sup>100</sup>.

Secondo l'intenzione dei Padri costituenti, le ingerenze del Governo nel procedimento legislativo regionale avrebbero dovuto rappresentare un momento di incontro tra lo Stato e la Regione, necessario per fissare in modo più puntuale i termini della controversia il cui merito avrebbe dovuto essere giudicato dal suo giudice naturale ovvero la Corte Costituzionale. Almeno sulla carta, il meccanismo previsto dall'art. 127 Cost. sembrava, dunque, voler promuovere una proficua collaborazione tra i due enti stimolando il raggiungimento, in fase precontenziosa, di un equilibrio tra le ragioni dell'autonomia e quelle dell'unità; un meccanismo in cui la prima fase del rinvio governativo avrebbe dovuto costituire "una sorta di fase conciliativa volta ad evitare, in quanto possibile, la successiva fase contestativa"<sup>101</sup> davanti al Giudice delle leggi.

Il modello ideato *ab origine* dai Costituenti non sembrava lasciare spazio a forme di "contrattazione" tra lo Stato e le Regioni; al contrario, il rinvio avrebbe dovuto rappresentare un efficace strumento con cui definire preventivamente il contenuto di un eventuale e successivo ricorso alla Corte costituzionale e, al contempo, stimolare la

---

<sup>99</sup> In E. GIZZI, *op.ult.cit.*, p. 125.

<sup>100</sup> Così A. RUGGERI- A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2014, p.258. Afferma lo stesso pensiero R. BIN, *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in AA. VV., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta federalista per l'Italia*, Il Mulino, 1996, p. 69 quando ricorda come si fosse sprofondati in un circolo vizioso in cui la presunta inaffidabilità politica delle Regioni legittimava l'estensione del "protettorato" statale su di esse, ma l'estensione del "protettorato" ha contribuito a comprimere l'autonomia politica regionale.

<sup>101</sup> Così M. GONNELLA, *Riapprovazione di una legge regionale a maggioranza assoluta dopo il rinvio da parte del Governo. La questione della legge nuova*, in *Osservatorio legislativo interregionale*, 1989, p. 368.

Regione a “prendere in seria considerazione, e con la disposizione d’animo più propensa all’accordo, le osservazioni motivate che [venissero] [...] eventualmente fatte dal Governo centrale”<sup>102</sup>. Di fatto, il rinvio avrebbe dovuto costituire un invito al riesame della legge che trovava, all’interno del nostro ordinamento, un “ascendente diretto”<sup>103</sup> nell’analogo potere del Presidente della Repubblica nei confronti delle leggi statali.

Certamente, anche durante il dibattito costituzionale non era mancato chi, con una certa lungimiranza, vedesse nell’istituto del rinvio non solo un mezzo con cui portare preventivamente l’Assemblea regionale a conoscenza dei motivi di un’eventuale impugnativa statale, ma anche uno strumento con cui influire direttamente sul contenuto della legislazione regionale. A tal proposito, l’onorevole Ambrosini aveva sottolineato come il rinvio con richiesta di riesame fosse stato concepito al fine di “evitare quel conflitto tra Governo centrale e Assemblea regionale, che si verificherebbe immediatamente nel caso in cui il Governo impugnasse senz’altro il disegno di legge approvato dall’Assemblea regionale” rilevando come “le osservazioni fatte dal Governo all’Assemblea regionale possono metterla sulla via di modificare il precedente deliberato”<sup>104</sup>.

Ad ogni modo, il meccanismo previsto dall’art. 127 era piuttosto lineare: o la Regione faceva proprie le indicazioni del Governo espresse nell’atto di rinvio, in modo da scongiurare la successiva contestazione davanti alla Corte, oppure poteva cristallizzare la propria volontà legislativa opponendosi al rinvio attraverso la riapprovazione della propria delibera a maggioranza assoluta, demandando così la definizione del conflitto al giudice delle leggi: *tertium non datur*. Questo almeno secondo le intenzioni del Costituente che, concependo questo istituto, “aveva previsto un onesto e lineare scontro di sciabola, non un raffinato gioco di fioretto nel quale a volte si fa fatica a capire se i duellanti fanno sul serio o, appunto, giocano”<sup>105</sup>.

Senonché, ben presto ad affermarsi nella realtà istituzionale non fu il modello della contestazione di legittimità ideato dai Costituenti, bensì un sistema di “contrattazione di

---

<sup>102</sup> V. A.C. a verbale della seduta dell’Assemblea costituente del 4 dicembre 1947, consultabile all’indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it), p. 2801-2802.

<sup>103</sup> Corte cost. sent. n. 158/1988, p. 1.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>104</sup> Così G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità*, p. 532- 544.

<sup>105</sup> G. GROTTANELLI de’ SANTI, *Legge regionale non nuova e reiterazione del rinvio governativo*, in *Giur. Cost.*, 1988, p.550.

legittimità”, come fu molto efficacemente definito<sup>106</sup>. Fin dai primi anni della sua concreta applicazione, l’istituto del rinvio assunse connotati del tutto peculiari, resi manifesti da un’ampia casistica che sembrava sempre più allontanarsi dal modello teorico dell’*aut aut* appena descritto. Nel prosieguo si vedrà come il significato di questo istituto era venuto via via caricandosi di una forte valenza politica fino al punto che esso, piuttosto che venire utilizzato per predeterminare i termini della contestazione di legittimità nel controllo statale sulle leggi regionali, aveva assunto “la veste, per dirla in termini privatistici, di una proposta contrattuale mediante la quale il Governo tendeva non tanto a controllare la legittimità della legge, quanto a condizionare il contenuto di essa rispetto a punti non necessariamente attinenti alla legittimità”<sup>107</sup>.

#### 1.6. I “rinvii plurimi”: la tesi formalista e la tesi sostanzialista a confronto

Il concreto dispiegarsi dell’intromissione statale nell’attività legislativa regionale aveva determinato, nei primi decenni della nostra esperienza regionale, l’affermazione di un controllo “contrattato e a carattere transattivo”<sup>108</sup>; una sorta di *do ut des* in cui la Regione era sempre più incline a rinunciare al libero esercizio della propria autonomia al fine di scongiurare l’impugnativa statale.

I Consigli regionali, infatti, di fronte alla contestazione della propria delibera da parte di un atto di rinvio governativo, non solo potevano scegliere di deliberare a maggioranza assoluta la legge nel medesimo testo (o di non deliberare affatto), ma ben potevano, con una seconda deliberazione, approvare un testo diverso che facesse propri i rilievi mossi dal Governo. Per conseguire un tale risultato, spesso era sufficiente apportare alla delibera oggetto di rinvio modifiche che, seppur non pienamente rispondenti alle pretese governative, sembrassero perlomeno muoversi nella loro direzione<sup>109</sup>.

La natura contrattuale di un tale processo manifestava tutta la sua *vis expansiva* nel momento in cui la trattativa tra i due enti non riusciva ad esaurirsi in una sola fase di

---

<sup>106</sup> G. FALCON, *loc. ult. cit.*.

<sup>107</sup> Così P. SICONOLFI, *Visti governativi atipici su leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 467.

<sup>108</sup> E. GIZZI, *op. cit.*, p. 129.

<sup>109</sup> Cfr. M. GONNELLA, *loc. ult. cit.*.

approvazione-rinvio-riapprovazione<sup>110</sup>. Infatti, poteva accadere, e di fatto accadeva, che il Governo non ritenesse sufficienti le modifiche apportate dall'Assemblea regionale, determinando il sorgere di non pochi interrogativi su cosa esso avrebbe potuto fare: considerare la delibera come una legge nuova e dunque rinviarla nuovamente oppure solo impugnarla nel breve termine di quindici giorni? Per poter sciogliere tale dubbio era necessario prima individuare cosa dovesse intendersi per "legge nuova" e per "legge non nuova": ammettere che una benché minima modifica alla delibera regionale avesse potuto dar vita ad una delibera diversa da quella precedente avrebbe reso la stessa suscettibile di un secondo rinvio, che, secondo questa logica, avrebbe in realtà rappresentato un primo rinvio della nuova legge. Ciò avrebbe reso possibile il realizzarsi di "un gioco delle navette"<sup>111</sup> tra Regione e Governo potenzialmente prorogabile per un periodo di tempo indeterminato, quanto meno fino a che questi avessero raggiunto un accordo, frutto di reciproche concessioni.

L'alternativa, non solo teorica, tra "legge nuova" e "legge non nuova" aveva costituito il terreno di uno scontro dottrinale, spesso dai toni accesi, che vedeva contrapporsi gli autori sostenitori della tesi c.d. "formalista" e i fautori della tesi c.d. "sostanzialista". Secondo il primo orientamento, una qualsiasi modificazione, la benché minima innovazione, apportata al testo della delibera oggetto di rinvio avrebbe generato una "legge nuova"; pertanto, per verificare il carattere innovativo della disposizione regionale, sarebbe stato sufficiente constatare il semplice mutamento della proposizione lessicale, senza la necessità di procedere ulteriormente ad indagini volte ad individuare la linea di confine tra modifiche formali e sostanziali<sup>112</sup>. Un'impostazione che sul piano pratico avrebbe prodotto l'effetto distorsivo di consentire al Governo di sottoporre la delibera regionale ad una catena infinita di rinvii, che la Regione avrebbe potuto interrompere soltanto o attraverso il totale accoglimento delle censure governative o con l'approvazione di un testo identico a quello rinviato, che avrebbe aperto così le porte alla successiva fase contenziosa.

---

<sup>110</sup> V. G. FALCON, *loc. ult. cit.*.

<sup>111</sup> G. G. de' SANTI, *loc. ult. cit.*.

<sup>112</sup> Tra i più autorevoli sostenitori di questa impostazione si ricorda E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, 1976, p. 561 e *Id.*, *Aspetti organizzativi e funzionali del controllo sulle leggi regionali*, in AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali*, (Atti del Seminario di Bologna 26 settembre 1979), Giuffrè, 1982, p.48.



Sul fronte opposto, vi era chi sottolineava come la prassi dei c.d. “rinvii multipli” andasse contro ogni equilibrio istituzionale comportando un’evidente erosione dell’autonomia regionale; diventava così necessario riportare a razionalità la fase di contrattazione politica, impedendo al Governo di reiterare *sine die* la sequenza dei rinvii<sup>113</sup>. I sostenitori della tesi “sostanzialista” muovevano dal presupposto secondo cui non qualsiasi modifica al testo legislativo avrebbe potuto dar vita ad una nuova legge, ma solo quelle che si riteneva, a seguito di un’attenta analisi da compiersi caso per caso, avessero inciso sul significato normativo delle disposizioni oggetto di rinvio e non soltanto sulla loro veste formale.

La pratica dei rinvii plurimi ottenne l’avallo della Corte Costituzionale che, con la nota sentenza n. 40 del 1977, risolse la “*vexata quaestio*” della qualificazione della legge parzialmente modificata dal Consiglio regionale in seguito al rinvio accogliendo la tesi “formalista”, a cui rimase fedele per oltre un decennio. Queste le parole della Corte: “l’unica soluzione che dia sempre pratica certezza è quella più strettamente aderente al testo e alla *ratio* dell’art. 127, ultimo comma, Cost. che ricollega l’esigenza della maggioranza assoluta e il decorso del termine di quindici giorni per la promulgazione o per l’eventuale ricorso governativo al dato, di agevole e sicura verifica, che la legge sia stata approvata «di nuovo»: vale a dire, nel medesimo identico testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del successivo rinvio”<sup>114</sup>.

Tale pronuncia era stata emessa in occasione di un conflitto d’attribuzione sollevato dal Governo contro la Regione Umbria che, a seguito di un rinvio, aveva approvato per la seconda volta a maggioranza assoluta una legge con emendamenti che si conformavano ai rilievi governativi solo nella parte relativa alla copertura finanziaria; nessuna modifica sostanziale era stata invece introdotta nelle parti colpite dalle censure circa una presunta violazione del riparto di competenze. Ritenendo il testo approvato con la seconda deliberazione identico al precedente, stante anche l’inerzia del Governo nei quindici giorni successivi, il Presidente della Regione aveva provveduto a promulgare la legge. Il Governo, nel ricorrere alla Corte, sottolineava come la seconda approvazione non potesse considerarsi “una seconda lettura del medesimo disegno di legge, la quale

---

<sup>113</sup> *Ex multis*, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 355 ss.

<sup>114</sup> V. sent. n. 40/1977, p. 5 del *considerato in diritto*.

soltanto avrebbe potuto escludere un secondo rinvio, bensì una prima approvazione di una legge nuova in considerazione delle modificazioni introdotte in quella sede al disegno di legge. Al Governo, pertanto, a norma dell'art. 127, terzo comma Cost., doveva riconoscersi il potere di effettuare il rinvio entro trenta giorni dalla comunicazione"<sup>115</sup>.

Come riportato dalla dottrina più autorevole<sup>116</sup>, la Corte costituzionale a quel tempo non si era dimostrata particolarmente incline a garantire i limiti costituzionalmente previsti nel rapporto tra Stato e Regioni, mostrandosi invece più propensa a demandare la definizione degli stessi al legislatore ordinario e, ancor di più, alla preventiva risoluzione del conflitto tra le parti. Il ricorso alla Consulta rappresentava, pertanto, l'*extrema ratio*, l'unica via percorribile nei (pochi) casi in cui i contrasti tra le parti non avessero trovato una composizione per mezzo di un accordo politico<sup>117</sup>. Di conseguenza, appariva coerente con questa tendenza il *favor* per l'impostazione formalista manifestato con la sentenza in esame che, considerando come "nuova" ogni legge emendata, di fatto legittimava la prassi dei rinvii plurimi e la conseguente contrattazione di legittimità tra Governo e Giunte regionali.

Sebbene la prassi in esame risultasse un fattore penalizzante per l'autonomia regionale e in aperto contrasto con la scelta di riconoscere alle Regioni un'autonomia politica e legislativa, il suo perpetrarsi per quasi trent'anni era il segno evidente che tutti e tre i protagonisti coinvolti ne traessero dei vantaggi<sup>118</sup>.

*In primis*, la Corte costituzionale, che, come si è detto, per molti anni ha preferito lasciare la definizione dei rapporti tra Stato e Regioni nelle mani dei diretti interessati, manifestando una netta preferenza per la ricerca di soluzioni consensuali. In questo modo le controversie che ad essa giungevano erano, per così dire, già "filtrate" ossia si trattava di questioni in cui il raggiungimento di un compromesso tra le parti era impossibile a causa di un dissenso insanabile.

Che lo Stato avesse qualcosa da guadagnare da tale prassi appare più che evidente. In questo scenario egli rimase *dominus* indiscusso dei rapporti tra i due livelli di governo,

---

<sup>115</sup> Ivi, p. 1 del *ritenuto in fatto*.

<sup>116</sup> Cfr. L. PALADIN, *La riforma costituzionale tra Costituzione e prassi*, in *Dir. e soc.*, 1979, p.271.

<sup>117</sup> Cfr. G. FALCON, *op. ult. cit.*, p. 535; F. BASSANINI, *Tendenze della recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulle Regioni di diritto comune*, in *Giur. Cost.*, vol. I, 1976, p. 2311.

<sup>118</sup> Cfr. G. FALCON, *op. ult. cit.*, pp. 537-538.

assumendo di fatto la veste di “cogestore” della legislazione regionale ed evitando così che questa assumesse delle derive ritenute pericolose per l’unità e l’indivisibilità dell’ordinamento, da sempre considerati valori primari nel nostro sistema.

Quanto alle Regioni, di fronte all’alternativa tra insistere nella fase interlocutoria o approvare a maggioranza assoluta un medesimo testo di legge, esse optavano quasi sempre per la prima soluzione, ottenendo “il vantaggio non indifferente di non essere mai obbligate ad abbandonare il campo della trattativa per affrontare il terreno di un giudizio in termini giuridici (e, perciò, necessariamente statici)”<sup>119</sup>. Nonostante, infatti, le catene di rinvii minacciassero di dilatare eccessivamente i tempi del procedimento legislativo regionale, la prospettiva del giudizio costituzionale appariva per tali enti qualcosa da cui rifuggire.

È a partire dagli anni ’70 del secolo scorso che si iniziò a parlare, infatti, di una vera e propria “fuga delle Regioni dalla giustizia costituzionale”<sup>120</sup>, causata non solo dal tradizionale atteggiamento “antiregionalista”<sup>121</sup> della Corte, ma soprattutto dal timore delle Regioni di rimanere costrette per anni nelle maglie del processo costituzionale. In quegli anni infatti la Corte si era trovata costretta a dover smaltire un numero considerevole di ricorsi arretrati ancora pendenti, accumulatosi in seguito all’istituzione delle Regioni ordinarie e soprattutto allo svolgimento del processo “Lockheed”, a causa del quale un’eventuale impugnazione statale poteva bloccare di qualche anno l’entrata in vigore di una legge regionale. Ciò significava che la Regione rischiava non solo di incorrere in un numero potenzialmente infinito di rinvii, ma anche di trovarsi imbrigliata in un procedimento che poteva protrarsi persino per qualche anno<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> La celebre espressione è di A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, 1977, p. 258 in cui l’Autore, molto puntualmente, rileva che “*la sfiducia dei governi regionali verso il loro giudice naturale, nei confronti del quale avevano mostrato nei primi mesi della loro attività un atteggiamento di fiducioso riguardo, ha determinato un fenomeno che sembrava esclusivo del processo civile: la fuga dalla giustizia costituzionale. Fuga resa ancora più necessaria dall’opportunità di evitare di tenere immobilizzati, per il tempo certo non breve della conclusione del processo costituzionale, fondi e finanziamenti del magro bilancio regionale o di evitare il rinvio sine die della erogazione dei fondi speciali già così tardi e lenti nella fase della ripartizione e distribuzione*”. Conclusioni simili verranno tratte anche una decina di anni più tardi da G. AZZARITI, *Il controllo preventivo di legittimità delle leggi regionali nel disegno costituzionale e nella sua attuazione pratica*, cit., p. 803. In proposito anche C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p.50.

<sup>121</sup> Così A. BARBERA, *loc. ult. cit.*.

<sup>122</sup> Secondo l’analisi fornita da S. BARTOLE, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. BARTOLE, M. SCUDIERO, A. LOIODICE (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 6 (tab.

Ciò che spingeva le Regioni a persistere nella trattativa con il Governo non era, quindi, soltanto “la consapevolezza di non poter contare su un giudice imparziale, pronto a sostenere accanto alle esigenze unitarie anche quelle delle autonomie”<sup>123</sup>, ma anche di non poter beneficiare di un’eventuale, benché improbabile, esito positivo. In questo modo, il merito giuridico delle osservazioni governative sulla costituzionalità della delibera rinviata assumeva per le Regioni un ruolo di secondo piano, data la più pressante esigenza di sfuggire al ricorso dello Stato. Infatti, anche se favorevoli, le sentenze della Corte, venendo alla luce dopo molti anni, avrebbero finito per turbare il normale susseguirsi delle leggi regionali, dal momento che portavano a far inserire tra le stesse disposizioni ormai superate, la cui entrata in vigore avrebbe generato effetti distorsivi tali che le stesse Regioni sarebbero state costrette alla loro abrogazione o revisione. Si riporta, a mo’ d’esempio, il caso di una legge della Valle d’ Aosta del 1976 in relazione alla quale il rigetto del ricorso statale è avvenuto “soltanto” nove anni dopo, con la conseguenza che per i dipendenti regionali furono previste provvidenze di maternità inferiori a quelle nel frattempo concesse con legge statale<sup>124</sup>.

Era l’anima stessa dell’istituto del controllo preventivo di legittimità sulle leggi regionali, a differenza del giudizio sulle leggi già in vigore, a richiedere che il relativo processo si concludesse in tempi brevi, sia per non ostacolare il naturale decorso dell’attività legislativa regionale, sia affinché il Presidente della Regione potesse esercitare correttamente il proprio potere di promulgazione. Tale potere avrebbe potuto garantire la piena conformità della proclamazione all’effettiva volontà dell’Assemblea legislativa solo se esercitato tempestivamente, in modo da non spezzare il necessario collegamento

---

1-2) nel periodo compreso tra il 1971 e il 1985, sia per i ricorsi statali che per quelli regionali, dalla notificazione del ricorso alla pubblicazione della decisione nella Gazzetta Ufficiale trascorrevano in media 717 giorni (per i ricorsi statali) e 740 ( per quelli regionali). Inoltre l’A. evidenzia come “al manifestarsi dei primi ritardi, a partire, pertanto, dal 1974 in avanti, furono dapprima i ricorsi regionali ad essere posticipati e pertanto quelle statali ad essere favoriti: questa scelta non va letta come espressione di un orientamento statalista, in quanto una pronta decisione sul ricorso statale comporta un rapido espletamento dell’intera procedura di controllo sulle leggi regionali, qual è disciplinata dall’art. 127 Cost., e va quindi a vantaggio delle regioni che vedono contenuti i tempi di incertezza sulle proprie leggi (...)”. Sempre l’A., a proposito dell’arretrato accumulatosi, sottolinea come, nell’ambito dei giudizi di legittimità in via principale, si registrarono “16 pendenze nel 1971 e 215 nel 1985, il che corrisponde nel primo caso al 145,45% dei giudizi dello stesso tipo pervenuti nel 1971 (11) e, rispettivamente, al 447,91% dei giudizi pervenuti nel 1985 (48)”. in S. CALZOLAIO, *La delibera di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, cit., note 27-28, p. 319.

<sup>123</sup> A. BARBERA, *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, 1977, p. 258.

<sup>124</sup> Cfr. E. GIZZI, *Il rinvio delle leggi regionali: l’art. 127 della Costituzione*, cit., p. 129.

cronologico tra la deliberazione del legislativo regionale e, in caso di sentenza di rigetto della Corte, la promulgazione della legge<sup>125</sup>.

Tradizionalmente, infatti, le leggi regionali sono dirette a realizzare obiettivi politici specifici, che necessitano di tempi ragionevolmente brevi per poter essere conseguiti. Dato l'effetto sospensivo dell'impugnativa statale, per le Regioni quindi non era tollerabile dover attendere qualche anno prima di vedere approvate le proprie misure.

È cosa nota che le sentenze, anche quelle della Corte costituzionale, quando sopraggiungono oltre termini ragionevoli, perdono gran parte della loro efficacia; una sentenza tardiva sull'impugnazione statale di una delibera regionale era da considerarsi sempre dannosa per il funzionale svolgimento dell'autonomia regionale, qualunque fosse il merito della decisione adottata dalla Corte.

Questa esigenza aveva spinto i Costituenti ad affidare allo stesso art. 127 Cost. la determinazione del termine entro cui il Governo avrebbe potuto sollevare davanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità del disegno di legge regionale. Non solo si trattava dell'unico termine ad essere fissato direttamente in Costituzione - si ricorda infatti che l'art. 137 rimette ad una legge costituzionale la disciplina dei termini di proponibilità dei giudizi di legittimità in genere<sup>126</sup>- ma, poiché di soli quindici giorni, costituiva anche il più breve<sup>127</sup>. Era quindi evidente come i tempi decisamente lunghi del processo costituzionale fossero inconciliabili con la *ratio* del controllo previsto dall'art. 127 Cost. e con la possibilità per le Regioni di godere dell'effettivo esercizio della propria autonomia.

Il ricorso governativo che, secondo l'intenzione dei Costituenti, avrebbe dovuto rappresentare soltanto un atto preliminare al successivo giudizio della Corte Costituzionale, aveva finito per assumere esso stesso la funzione di atto di controllo; di

---

<sup>125</sup> In G. AZZARITI, *Il controllo preventivo di legittimità costituzionale nel disegno costituzionale*, cit. p. 796 ss.. In generale, sul problema dei tempi di decisione nel giudizio principale, L. PALADIN, *La giustizia costituzionale nel 1985*, in *Giur. Cost.*, 1986, p.289.

<sup>126</sup> Tali termini sono stati stabiliti con la legge costituzionale n. 1 del 1948, poi integrata dalla legge n. 87 del 1953.

<sup>127</sup> In particolare il termine per l'impugnazione di una legge statale era stato fissato in 30 giorni, quello per l'impugnazione di una legge di altra Regione da parte delle Regioni in 60 giorni; sempre di 60 giorni era il termine previsto per promuovere un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni; nessun termine, infine, per il conflitto tra poteri dello Stato e la sollevazione della questione di legittimità in via incidentale.

strumento con cui il Governo, ancora prima che la Corte, poteva impedire l'efficacia di un progetto di legge regionale ritenuto viziato.

Si trattava, certamente, di una misura di "natura cautelare e transitoria"<sup>128</sup> destinata ad essere travolta dalla pronuncia della Corte; una pronuncia, però, che per il tempo in cui sarebbe venuta, avrebbe prodotto una legge ormai priva di attualità ed di efficacia concreta. Risultava quindi difficile riuscire a scorgere ancora nel giudizio davanti alla Corte quella fase ulteriore ed eventuale del processo legislativo regionale volta a garantire la conformità della legislazione regionale all'ordinamento costituzionale. Piuttosto, l'unico significato che sembrava potergli essere riconosciuto era quello di produrre una menomazione nell'autonomia delle Regioni attraverso il divieto, costituzionalmente garantito, di promulgare la legge impugnata fino all'esito del giudizio.

Alla luce di quanto fin qui considerato, appariva del tutto naturale la scelta delle Regioni di contrattare con il Governo le modifiche da apportare alle proprie leggi, anche a costo di dover accettare passivamente qualsivoglia osservazione e censura<sup>129</sup>, piuttosto che rivendicare in sede giurisdizionale gli ambiti dell'autonomia legislativa che la Costituzione aveva loro formalmente garantito.

#### *1.6.1. segue... La Corte fa propria la tesi sostanzialista*

La Corte, resasi complice con la sent. n. 40/1977 della progressiva erosione dell'autonomia regionale, mantenne immutato il proprio orientamento per oltre dieci anni fino a quando, con la pronuncia n. 156 del 1988, fece proprie tesi meno formalistiche, riavvicinandosi allo spirito originario dell'art. 127 Cost. e riappropriandosi di quel ruolo interpretativo precedentemente abbandonato. Anche in questo caso i giudici costituzionali furono chiamati a pronunciarsi in occasione di un conflitto d'attribuzione, sollevato questa volta contro la Regione Abruzzo. Con un cambio di rotta

---

<sup>128</sup> Così G. AZZARITI, *Il controllo preventivo di legittimità costituzionale*, cit., p. 803.

<sup>129</sup> Cfr. A. BARBERA, *loc. ult. cit.*.

rispetto all'impostazione precedente, il Giudice delle leggi decretò il divieto di reiterare i rinvii di una legge regionale, ricavandone la *ratio* dalla lettera dell'art. 31 della legge n. 87/1953 (ora abrogato), secondo cui il Governo avrebbe potuto impugnare la legge regionale nel solo caso in cui questa fosse stata approvata per la seconda volta dal Consiglio regionale. Ancora una volta, però, il divieto presumeva che la legge regionale non fosse "nuova": "innanzitutto occorre sottolineare che una legge deve essere considerata come identica o «non nuova», ai fini dell'applicazione dell'art. 127 Cost., non solo nell'ovvia ipotesi che nessuna modifica sia stata apportata al suo testo, ma anche in quella in cui l'intervento di eventuali modifiche in sede di approvazione non sia tale da comportare un mutamento del significato normativo delle disposizioni oggetto della rinvio. È infatti una nozione giuridica comune che il testo legislativo è soltanto un mezzo materiale per esprimere un significato normativo (o norma) e che, ai fini della valutazione della legittimità di una certa disposizione, ciò che rileva è il testo in relazione al suo significato normativo, non certo il brutto materiale linguistico in sé considerato"<sup>130</sup>. Con queste parole la Corte, pur nell'evidente tentativo di porre un freno all'infinito gioco delle transazioni tra Stato e Regioni, lasciava scoperti alcuni interrogativi circa la possibilità di definire con certezza se una modifica comportasse o meno un effettivo mutamento del significato normativo della disposizione censurata. Non solo, l'indagine che il Governo avrebbe dovuto compiere caso per caso, anche se non impossibile, era comunque ostacolata dal breve termine di decadenza (di 15 giorni) entro cui proporre ricorso. Per questo motivo, anche dopo questa sentenza, il modello non poteva ancora ritenersi compiutamente delineato<sup>131</sup>. I principali ostacoli interpretativi riguardavano il nesso di causalità tra il contenuto dell'atto di rinvio e le modifiche apportate dal Consiglio con la seconda deliberazione.

La sentenza n. 158 non aveva fatto chiarezza sul punto, ma alla luce di alcune pronunce successive<sup>132</sup>, era possibile giungere ad almeno due conclusioni: il Governo che avesse rinviato una delibera legislativa per la seconda volta non poteva censurare norme diverse,

---

<sup>130</sup> V. Corte cost. sent. n. 158/1988, p. 1.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>131</sup> Cfr., E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Giuffrè, 1994, p. 127; L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 430; L. CARLASSARE, *Il controllo sulle leggi regionali: le precisazioni della Corte*, in *Il Diritto della Regione*, 1988, p.112.

<sup>132</sup> Si veda ad esempio Corte Cost sent. n. 973/1988.

se rimaste immutate, da quelle indicate nel primo rinvio; inoltre, lo stesso non poteva chiedere un riesame della disposizione controversa, una volta modificata, sulla base delle stesse osservazioni già presentate, dovendo, in questo caso, scegliere necessariamente tra l'impugnativa o un rinvio fondato su motivi diversi. In sostanza, com'è stato efficacemente osservato, il Governo avrebbe dovuto "vuotare il sacco tutto in una volta e non operare, cambiando via via tiro ed obiezioni, un boicottaggio della legge regionale e nemmeno una forma di partecipazione protratta alla riformulazione della legge stessa"<sup>133</sup>.

#### 1.6.2. *Quale maggioranza per la seconda deliberazione?*

Tra le numerose questioni lasciate aperte dalla disciplina del precedente sistema di controllo governativo di legittimità rientrava certamente quella connessa alla maggioranza necessaria per l'approvazione della legge regionale<sup>134</sup>. Se era chiaro, infatti, che, ai fini dell'applicazione del meccanismo di cui al quarto comma dell'art. 127 Cost., fosse necessaria la maggioranza assoluta, la Costituzione taceva, invece, sulla valenza da attribuire ad una delibera del Consiglio riapprovata, con emendamenti in tutto o in parte in linea con le richieste del Governo, con la sola maggioranza semplice, ipotesi che non mancò di manifestarsi, rendendo il quadro della prassi *ante* riforma ancora più intricato. Si sarebbe potuto legittimamente presumere che la maggioranza richiesta dall'art. 127 fosse sempre necessaria per la seconda deliberazione: una "condizione di esistenza"<sup>135</sup> della stessa, a prescindere dal suo contenuto. Si riteneva infatti che, sia che il Consiglio avesse riapprovato la legge con lo stesso contenuto, sia che invece l'avesse modificata, il rinvio di fatto avrebbe spezzato il procedimento legislativo, costringendo pertanto la Regione a cristallizzare la propria volontà in ordine alla delibera attraverso una maggior

---

<sup>133</sup> G. GROTTANELLI DE' SANTIS, *op. ult. cit.*, p. 551.

<sup>134</sup> Sul punto: C. MEZZANOTTE, *Riapprovazione della legge a maggioranza semplice e reiterazione del rinvio*, in *Giur. cost.*, 1976, pp. 602 ss.; G. FALCON, *Questioni nuove e vecchie in tema di rinvio della legge regionale*, in *Le Regioni*, 1989, pp. 87 ss.; ID., *Sulla riapprovazione a maggioranza semplice della legge rinviata*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 942 ss.; ID., *Contestazione e contrattazione di legittimità*, cit., p. 542-543; E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, pp. 137-142.

<sup>135</sup> G. FALCON, *op. ult. cit.*, pp. 542-423.



coesione delle forze politiche presenti nell'Assemblea legislativa. Pertanto, senza la maggioranza assoluta, *l'iter legis* non avrebbe potuto proseguire positivamente verso la promulgazione, ma sarebbe stato continuamente esposto ai rinvii governativi.

Una tale impostazione si rivelava, tuttavia, eccessivamente rigida e ben presto fu superata da una visione del controllo governativo diretta a valorizzarne il carattere "procedimentale"<sup>136</sup>, secondo la quale si sarebbe dovuto considerare la maggioranza assoluta non più come una condizione imprescindibile, ma soltanto come il segno della volontà della Regione di porre fine al "ping-pong" di rinvii-riapprovazioni e rimettere definitivamente la "palla in mano" al Governo, che avrebbe dovuto decidere se desistere dal conflitto o sollevare la questione di costituzionalità.

Quale valore riconoscere, pertanto, alla delibera approvata dal Consiglio a maggioranza semplice? Un testo, identico al precedente, approvato con la sola maggioranza dei presenti, sarebbe stato certamente incostituzionale per contrasto con l'art. 127 Cost.; nel caso, invece, gli emendamenti introdotti avessero dato origine ad una "nuova legge" (secondo l'orientamento della Corte espresso con la sent. n. 158), il Governo avrebbe senz'altro potuto procedere ad un nuovo rinvio<sup>137</sup>.

I vuoti lasciati dal legislatore, costituzionale e ordinario, rendevano difficile rinvenire quale fosse, tra le due sopra esposte, l'interpretazione più corretta da attribuire all'art. 127 Cost.; certamente sarebbe stata preferibile una lettura sistematica meglio rispondente alla *ratio* di un sistema di controllo improntato più sulla ricerca di una soluzione consensuale che non sulla "più drastica"<sup>138</sup> soluzione giudiziale (o parlamentare). In questa direzione pareva andare la seconda lettura, che ammetteva delibere modificative approvate a maggioranza semplice, nonostante questo avrebbe potuto facilmente paralizzare il procedimento legislativo regionale in tutti i casi più complessi in cui si sarebbero potuti manifestare tutti i profili controversi sopra richiamati:

---

<sup>136</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 128.

<sup>137</sup> Cfr. sull'argomento E. ROSSI, *Legge regionale, nuove certezze e persistenti incertezze in ordine al "procedimento di controllo"*, in *Il Foro italiano*, 1991, p. 408 ss.; S. BARTOLE, *Inconvenienti e prospettive della giurisprudenza costituzionale in materia di controllo statale delle leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1991, p. 608 ss.; S. SALVIN, *Rinvio della legge al Consiglio regionale e contemporaneo ricorso alla Corte costituzionale: quando il Governo gioca su due tavoli*, in *Le Regioni*, 2000, p. 728 ss..

<sup>138</sup> E. GIANFRANCESCO, *loc. ult. cit.*.

modifiche consequenziali a norme non colpite dal rinvio, modifiche parziali e rinvii reiterati a seguito di delibere votate a maggioranza semplice.

### 1.7. *I visti governativi atipici*

Se quando si discorre del sistema di controllo governativo sulle leggi regionali precedente alla riforma del 2001 appare naturale individuare nei rinvii, e nelle loro molteplici manifestazioni, la causa prima delle limitazioni all'autonomia regionale, non bisogna dimenticare che la "negoziazione" tra Stato e Regioni ha avuto modo di manifestarsi anche sul terreno, meno battuto ma forse più impervio, dei visti apposti dal Commissario di Governo. Nell'analisi fin qui compiuta si è avuto più volte modo di sottolineare come la prassi applicativa della procedura di controllo governativo sia andata sempre più distaccandosi dalle forme previste dall'originario art. 127 Cost.; questo fenomeno diventa ancora più evidente se ci si addentra nello studio dei c.d. visti atipici o visti con osservazioni, ovvero di quella categoria di visti commissariali non conformi al modello costituzionale di formula di non opposizione del Governo, perché corredati da una serie di valutazioni sulle delibere regionali<sup>139</sup>.

Sotto il previgente sistema di controllo era infatti invalsa la prassi di accompagnare ai visti osservazioni di vario genere che spaziavano dalla semplice indicazione di errori materiali nel testo legislativo a notazioni che legavano la non opposizione del Governo all'impegno della Regione di modificare, con una nuova legge, la delibera comunque vistata.

Una prima fonte di problematicità era costituita da quei visti le cui notazioni di accompagnamento consistevano in indicazioni governative sul significato da riconoscere alle disposizioni contenute nel testo regionale. Le ambiguità erano in particolar modo legate al valore da attribuire all'interpretazione "autorevolmente o (autoritativamente)"<sup>140</sup> data dal Governo una volta che la legge fosse entrata in vigore.

---

<sup>139</sup> Sul tema: E. GIZZI, *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., p. 170; E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, in AA. VV., *Le Regioni: politica o amministrazione ?*, Edizioni di Comunità, 1973, pp. 53-59; P. SICONOLFI, *Visti governativi atipici su leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1985, pp. 456- 469; E. ROSSI, *La legge controllata*, cit. pp. 80-91.

<sup>140</sup> Così P. SICONOLFI, *Visti governativi atipici su leggi regionali*, cit., p. 457.

Non avrebbe certamente potuto trattarsi di un'interpretazione autentica dello Stato sulle leggi regionali poiché l'interpretazione autentica, per sua natura, spetta in via esclusiva allo stesso organo che ha posto in essere l'atto normativo. L'unico valore da riconoscere a tali indicazioni sarebbe rimasto quindi quello di criterio di giudizio della Commissione di controllo sull'amministrazione regionale, per valutare gli atti amministrativi posti in essere dalla Regione in attuazione della legge vistata. Ma anche sotto questo profilo si trattava di osservazioni frutto di informali trattative tra Governo e Regione, non vincolanti per nessuno ma rilevanti solo sul piano politico e solo nella misura in cui gli organi amministrativi della Regione intendessero adeguarsi all'interpretazione data<sup>141</sup>.

Ancora più problematica appariva l'ipotesi dei visti accompagnati da c.d. osservazioni condizionanti<sup>142</sup>, in cui la concessione del visto era subordinata all'impegno della Regione di approvare, non appena fosse entrata in vigore la legge vistata, una nuova e diversa legge contenente integrazioni e modifiche alla precedente. Si trattava di osservazioni che, se in alcuni casi potevano lasciare alla Regione alcuni margini di manovra, molto spesso si sostanziavano in elencazioni eccessivamente minuziose e particolareggiate delle modifiche da introdurre alla legge vistata, tali per cui gli enti in questione si vedevano di fatto spogliati di ogni facoltà di autodeterminazione<sup>143</sup>.

Appare utile ricordare alcuni tra i casi più emblematici dell'anomalia in esame. Il primo riguardava un visto con cui il Governo, nel consentire l'ulteriore corso di una legge in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria e farmaceutica, prendeva atto dell'impegno del Presidente della Giunta regionale di "presentare nel primo Consiglio regionale emendamenti [...] nel senso di ricondurre alla competenza della Regione i provvedimenti concernenti la pianta organica delle farmacie", e ad eliminare parte di una

---

<sup>141</sup> E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 85 in cui l'A. rileva come restava pur sempre salva "la ricorribilità in sede giurisdizionale dell'eventuale annullamento delle delibere regionali da parte della Commissione di controllo, con la possibilità che per quella via si affermi un'interpretazione della legge diversa da quella prospettata dal Commissario, alla quale questi dovrebbe quindi successivamente adeguarsi". Giungono alla stessa conclusione anche P. SICONOLFI, *op. ult. cit.*, p. 458 e E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 55.

<sup>142</sup> Così P. CARETTI, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali ed il controllo governativo delle deliberazioni legislative delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983, p. 340. P. SICONOLFI, *op. ult. cit.*, parla invece di "visti accompagnati dalla presupposizione di future modifiche della legge vistata", dove il termine "presupposizione" è utilizzato nella sua accezione civilistica di "motivo particolarmente rilevante, perché determinante nella formazione della volontà, benché non configurato come condizione: motivo che opera come previsioni di particolari effetti e conseguenze dell'atto ed al quale si subordina la dichiarazione di volontà" (p. 463).

<sup>143</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, nota 46 p. 57.

norma. Dello stesso tenore la vicenda di un'altra legge approvata dal Consiglio regionale in seguito a un visto corredato di minuziose indicazioni con cui il Governo "pregava" di "interessare i competenti organi regionali a voler assumere sollecitamente le necessarie iniziative intese ad apportare le occorrenti modifiche ed integrazioni alla legge di cui trattasi". Ancora più preoccupante il caso di una legge della Regione Lombardia in cui il visto era stato apposto con l'intesa che il Consiglio regionale lombardo, con un'ulteriore legge, apportasse una serie di modifiche dettagliatamente elencate in un facsimile cui il legislatore regionale era invitato a conformarsi<sup>144</sup>.

Le censure mosse a questa categoria di visti erano particolarmente rilevanti, segnalate non solo dalla dottrina unanime ma anche dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali nella relazione presentata nel 1982 a seguito dell'indagine condotta sull'attività di controllo governativo delle leggi regionali<sup>145</sup>.

Una prima serie di valutazioni era diretta a mettere in luce l'impossibilità di ricondurre tale categoria di visti al modello delineato dalla nostra Costituzione; una Costituzione rigida che non ammette "nessuna scorciatoia e nessuna variazione"<sup>146</sup> dagli schemi in essa tipizzati, tanto più quando ad essere in gioco è la tutela di valori indisponibili.

Mentre "la contrattazione di legittimità" di cui si è trattato a proposito dei rinvii, seppur discutibile, si svolgeva comunque lungo il tracciato segnato dall'art. 127 Cost. dal momento che aveva luogo prima della promulgazione e dell'entrata in vigore della legge regionale; nei casi qui in esame essa espandeva i suoi effetti fino ad impegnare la Regione anche per il futuro<sup>147</sup>. Inoltre, l'accordo sulle modifiche da apportare era raggiunto dal Governo con il Presidente della Regione (molto spesso addirittura dai funzionari statali e dagli assessori regionali), il quale in ogni caso non avrebbe potuto impegnarsi sulle leggi regionali future, dato che l'approvazione di una nuova legge non dipendeva dalla volontà del Presidente. A niente sarebbe valsa anche la garanzia di proporre un progetto di legge

---

<sup>144</sup> Gli esempi sono tratti da P. SICONOLFI, *Visti governativi atipici*, cit., pp.458-460 e da E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., nota 45 p. 57.

<sup>145</sup> Sul punto, in particolare, V. VICENZI, *L'attività governativa di controllo della legislazione regionale nella relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 809-818.

<sup>146</sup> P. SICONOLFI, *op. ult. cit.*, p. 461.

<sup>147</sup> Cfr. E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p. 89.

di integrazione o modifica, poiché sarebbe stato illegittimo per contrasto con il divieto di mandato imperativo<sup>148</sup>.

Si aggiunga anche che sul Consiglio regionale non ricadeva alcun obbligo giuridico di apportare le modifiche concordate dal Presidente, né il Governo aveva a disposizione alcun mezzo giuridico per ottenere l'adempimento forzoso di tali modifiche; ciò giustifica l'affermazione di chi ha parlato di "assegni a vuoto normativo"<sup>149</sup> rilasciati dal Presidente della Giunta al Governo.

Nelle note di accompagnamento dei visti atipici, sovente il Governo riconosceva esplicitamente l'illegittimità della legge da vistare sottolineando al contempo la necessità di eliminarne i vizi; tuttavia, riteneva sufficiente l'impegno del Presidente della Regione in tal senso, consentendo così l'immissione nell'ordinamento di leggi invalide e provvisorie foriere di spinosi problemi di diritto transitorio nel lasso di tempo tra l'entrata in vigore della legge vistata e di quella di modifica<sup>150</sup>.

Per comprendere la reale portata del fenomeno in esame non è tuttavia sufficiente limitare il proprio angolo visuale alla sfera prettamente giuridico-formale ma occorre non perdere di vista la commistione tra politica e diritto, così forte quando, come in questo caso, gli attori in scena sono soggetti politici. Il peso della dimensione politica era reso manifesto dalla constatazione che in tutti i casi in cui il Governo aveva corredato i propri visti con osservazioni condizionanti, i Legislativi regionali avevano provveduto molto celermente ad approvare una nuova legge conforme ai *desiderata* del Governo, riconoscendo dunque vincolatività a condizioni che, sul piano giuridico-formale, non avevano alcuna reale efficacia.

Ancora più che nei visti accompagnati da precisazioni interpretative, qui il significato politico risultava predominante poiché il rispetto delle indicazioni governative era

---

<sup>148</sup> Così P. SICONOLFI, *op. ult. cit.*, p. 464-465; l'A. vede nell'impegno assunto dal Presidente della Regione una fattispecie simile alla promessa di fatto altrui di stampo civilistico (ex art. 1381 c.c.), improponibile però al di fuori del campo di origine. L'A. sottolinea, inoltre, come in questo modo il Governo finiva, "sulla base di considerazioni esclusivamente politiche, per riconoscere al Presidente della Regione [...] un potere sostanzialmente legislativo, quanto meno in via provvisoria e salvo ratifica consiliare. [...] Quindi, quel potere di legislazione di urgenza che la legislazione e gli Statuti non riconoscono in capo all'esecutivo regionale viene di fatto riconosciuto dal Governo in capo al Presidente della Giunta, che diviene così abilitato ad emanare, quanto meno con effetti verso il Governo stesso, «decreti-legge» da sottoporre a conversione da parte del Consiglio regionale".

<sup>149</sup> *Ivi*, p. 466.

<sup>150</sup> *Ibidem*.

affidato più ai rapporti di forza tra Regioni e Governo che a concreti strumenti giuridici, con difficoltà ancora maggiori a ricondurre questo fenomeno allo schema tipico dei controlli preventivi delineati in Costituzione.

Certamente il modello costituzionale era stato concepito a maglie sufficientemente elastiche, tali da consentire l'affermarsi di una serie di comportamenti difformi rispetto all'idealtipo di intervento. Questo sia per l'ineliminabile difficoltà di ricondurre le eterogenee sfaccettature di cui è fatta la realtà a schemi tipizzati e predefiniti: ma soprattutto, in questo caso, per la naturale propensione dell'istituto a oltrepassare i confini dell'intervento di stretta legittimità per approdare ad un controllo dal carattere eminentemente politico<sup>151</sup>. Il rinvio, ben presto diventato il principale strumento di negoziazione, non interferiva tuttavia nel gioco della dialettica giuridico-politica dei diversi organi regionali e ne rispettava formalmente le competenze. Il visto atipico, al contrario, produceva un'alterazione di competenze prima in campo politico, e poi in ambito giuridico <sup>152</sup>.

Ecco realizzarsi ancora quella fuga della politica dal diritto che nel sistema costituzionale previgente sembrava essere conveniente a tutti i livelli di Governo: l'apparente assenza di contrapposizione tra Stato e Regioni non era sorretta da un solido equilibrio istituzionale, ma era il riflesso dell'avversione delle parti per la contrapposizione in sede giurisdizionale, per cui ogni tipo di definizione preventiva ed extragiuridica era sempre una via da preferire.

La prassi delle osservazioni che accompagnavano i visti apposti dal Commissario di Governo rappresentava dunque una delle più significative testimonianze della contrattazione tra Governo e Regioni propria del precedente sistema di controllo legislativo; una prassi, come si è visto, criticabile e foriera di numerosi profili di criticità. Le osservazioni formulate dal Governo su atti che non erano di rinvio, poiché autorizzavano l'ulteriore corso della legge, rivelavano "una paternalistica ed equivoca collaborazione governativa allo svolgimento e all'attuazione della legislazione

---

<sup>151</sup> Cfr. E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 91.

<sup>152</sup> Così P. SICONOLFI, *op. ult. cit.*, p. 468.

regionale”<sup>153</sup>; un’anomala collaborazione che sfociava in una co-decisione frutto dell’attività transattiva tra due soggetti non dotati della stessa forza contrattuale.

#### 1.8. *La portata della contrattazione di legittimità e le sue ricadute pratiche*

I dati statistici relativi al controllo governativo sulle leggi regionali *ante* riforma mostrano come a partire dagli anni '70 il Governo era solito rinviare una percentuale di delibere regionali compresa tra il 15 e il 25%; di queste solo meno del 10% veniva successivamente impugnata; ciò significa che solo l’1-2% delle delibere regionali veniva contestata davanti alla Corte Costituzionale<sup>154</sup>.

L’enorme scarto tra il numero dei rinvii e quello delle pronunce in via diretta sulla legittimità delle leggi regionali dimostrava come, in sostanza, la soluzione giurisdizionale rappresentasse un “esito del tutto marginale, non più che una remotissima possibilità”<sup>155</sup>; ciò a dimostrazione di come il rinvio finisse per assolvere una sua funzione autonoma<sup>156</sup>, solo eventualmente preordinata alla contestazione di legittimità o di merito, venendo le volontà governative sostanzialmente assecondate dalle modifiche introdotte dall’Assemblea regionale in sede di riesame del testo legislativo.

Un quadro siffatto si poneva in contrasto con la visione tradizionale che, come si è avuto modo di dire, concepiva il controllo preliminare governativo come un *continuum* in cui le due fasi del rinvio e dell’eventuale impugnativa avrebbero dovuto rappresentare due momenti di un procedimento sostanzialmente unitario. Il ricorso governativo era andato assumendo nel tempo i caratteri di un’arma “tanto più micidiale di quanto voluto dal

---

<sup>153</sup> U. ALLEGRETTI, *Controllo sulle leggi regionali e specialità*, in *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Analisi dell’esperienza e prospettive di riforma* (Convegno di S. Margherita di Pula, 18 aprile 1986), Consiglio regionale della Sardegna, 1987, p. 30.

<sup>154</sup> L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. POGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, 2006, pp. 14 ss.; A. ANIASI, *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, 1982, pp. 670 ss.; V. SANTANTONIO, *Il controllo sulle leggi*, in AA. VV., *Il rapporto sulle Regioni*, Franco Angeli, 1994, p. 181; P. F. LOTITO, L. MANNELLI, P. PICCHI, *L’incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Il, Cedam, 1997, p. 107 ss..

<sup>155</sup> Cfr. G. FALCON, *op. ult. cit.*, p. 536.

<sup>156</sup> Così E. GIZZI, *Il rinvio delle leggi regionali: l’art. 127 della Costituzione*, cit., p. 134.

Costituente”<sup>157</sup>: era dunque il rinvio, e non l’impugnativa, “lo sbocco normale della vicenda di controllo”<sup>158</sup>.

Messa volutamente fuori gioco la Corte Costituzionale, i rapporti tra i due livelli di governo si configuravano come i rapporti di forza di una parte sull’altra. Il Governo era il vero detentore del potere contrattuale che, attraverso il c.d. controllo mediante richiesta di riesame, si garantiva il pieno dominio sulla produzione legislativa regionale, potendo all’occorrenza correggerne le derive non gradite per conformarla alla propria visione. Di conseguenza, l’azione del Governo esplicatasi sotto l’etichetta del potere di controllo di legittimità ad esso attribuito aveva finito per assomigliare sempre più ad un’azione di “guida e di coordinamento” dell’autonomia regionale, fedele agli sviluppi dell’indirizzo politico centrale<sup>159</sup>.

Secondo i dati riportati, dunque, una cospicua parte delle leggi regionali era il risultato di un’intensa attività “transattiva” tra gli esecutivi e le burocrazie dei soggetti pubblici coinvolti, con una significativa e preoccupante estromissione dei Consigli regionali e con il conseguente slittamento del reale potere decisionale sulle leggi regionali dalla sua sede naturale verso una forma di co-decisione degli esecutivi coinvolti<sup>160</sup>. Per questa via, la legislazione regionale finiva per essere in gran parte una legislazione di apparati, come si è visto ad esempio a proposito dei c.d. visti con osservazioni condizionanti dove il contenuto delle leggi veniva predeterminato sulla base di intese fra Ufficio regioni e assessorato.

Ci si è precedentemente interrogati su quale fosse la natura da riconoscere al controllo governativo sulle leggi regionali<sup>161</sup> e, nello specifico, se fosse più corretto parlare di un controllo-verifica o di un controllo- indirizzo e si è rilevato come una risposta a tale quesito dovesse passare necessariamente per l’analisi dell’utilizzo che di questo istituto è stato fatto. I dati fin qui riportati consentono di poter affermare, abbastanza serenamente, che il potere governativo di opposizione riconosciuto dal precedente art.

---

<sup>157</sup> G. AZZARITI, *Il controllo preventivo di legittimità delle leggi regionali*, cit., p. 803.

<sup>158</sup> E. GIZZI, *loc. ult. cit.*.

<sup>159</sup> Così G. PASTORI, *L’esperienza dei rinvii nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1986, pp.773-786.

<sup>160</sup> Cfr. A. PABUSA, *Il controllo governativo sulle leggi e tendenze del procedimento legislativo regionale*, in AA. VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Analisi dell’esperienza e prospettive di riforma* (Convegno di S. Margherita di Pula, 18 aprile 1986), Consiglio regionale della Sardegna, p. 21.

<sup>161</sup> *Supra* par. 1.4



127 Cost. aveva finito per assumere sempre più i caratteri di un controllo preventivo dalla spiccata connotazione politica, annoverabile nel *genus* degli atti di indirizzo spettanti al Governo<sup>162</sup>; una forma di controllo-indirizzo i cui unici limiti risiedevano nella necessità di fondarsi sui precisi argomenti di diritto idonei a giustificarlo<sup>163</sup>. L'esperienza di effettiva attuazione del dettato costituzionale ha fornito sempre più elementi a dimostrazione di come l'esercizio del controllo preventivo governativo sia stato costantemente esercitato in funzione della omogeneizzazione dell'ordinamento e della sua conservazione, ponendo un freno alle spinte innovative della legislazione regionale.

La mortificazione dell'autonomia regionale perpetratasi nel sistema *ante* riforma non derivava soltanto dal carattere politico del controllo, carattere che era insito nella natura dell'organo ad esso preposto, ma forse ancora di più dalla circostanza che la politicità trascendeva i limiti tracciati dalla Costituzione<sup>164</sup>. Di fatti, benché la disciplina del controllo governativo fosse prevista all'interno della nostra Carta costituzionale, cui uno dei tratti fondamentali è la rigidità, l'esperienza di attuazione concreta si è rivelata "sempre meno giurisdicizzata" e "sempre più affetta da una grande labilità di riferimenti giuridici"<sup>165</sup>. La mancata codificazione dei principi fondamentali per mezzo delle leggi cornice aveva determinato il susseguirsi di una serie di rinvii statali disancorati da parametri giuridici certi che rendeva difficilmente identificabile il parametro principale del controllo e pertanto maggiormente discrezionale l'attività del Governo. In particolare, si è assistito in via di prassi alla dissoluzione dei parametri del controllo concepito come controllo di legittimità, dovuta all'innalzamento a parametri di controllo di valutazioni di merito legate all'indirizzo politico governativo del momento, ad esempio attraverso un utilizzo assai ampio del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione codificato all'art. 97 Cost., eletto a "superprincipio *passerpartout*"<sup>166</sup> e richiamato attraverso formulazioni così generiche da lasciare spazio ad ampie valutazioni di merito da parte del Governo .

---

<sup>162</sup> Cfr. G. PASTORI, *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., pp. 775-776.

<sup>163</sup> *Ivi*, p. 777.

<sup>164</sup> A. PABUSA, *op. ult. cit.*, p. 18.

<sup>165</sup> U. ALLEGRETTI, *op. ult. cit.*, p. 39.

<sup>166</sup> G. PASTORI, *L'esperienza dei rinvii*, cit., p. 777.

Tale fenomeno appariva scarsamente compatibile con il quarto comma dell'art. 127 Cost., dal momento che sottraeva i rilievi effettivamente di merito alle procedure per essi appositamente previste e al loro arbitro naturale, le due Camere, cui sarebbe spettato di decidere sulle questioni di rilevanza politica, ma che di fatto non furono mai concretamente interpellate.

Si aggiunga che i rilievi di merito, sistematicamente vestiti dei panni della legittimità<sup>167</sup>, si appuntavano su questioni del tutto marginali, ininfluenti sugli ambiti della competenza statale e forse più propriamente destinati ad essere fatti valere nell'ambito dei ricorsi in via incidentale<sup>168</sup>. Di fatti, dalla lettera della Carta pareva potersi dedurre che l'oggetto dei conflitti tra Governo e Regioni dovesse investire questioni di notevole rilevanza, tali da porre concretamente in discussione gli ambiti della competenza statale, quando cioè vi fosse un evidente straripamento dalla competenza regionale, meritevole di mettere in moto la macchina governativa. A favore di questa ricostruzione deponevano il riferimento dei Costituenti al riparto delle competenze, la scelta dell'organo chiamato a porre in essere i rilievi e la maggioranza richiesta all'Assemblea legislativa regionale per la riapprovazione<sup>169</sup>.

Occorre inoltre sottolineare che anche quando le norme-quadro venivano emanate, il loro contenuto era così dettagliato da lasciar supporre che lo Stato si fosse dimenticato dell'esistenza stessa di ulteriori spazi dell'autonomia regionale. Di conseguenza, le leggi statali, travalicando i confini dei principi fondamentali, facevano sì che il Governo incentrasse gran parte del suo controllo su questioni puramente di dettaglio e che la legislazione regionale assumesse un carattere amministrativo non solo dal punto di vista dei soggetti effettivamente coinvolti nella decisione, ma anche nel contenuto, alimentando "un certo fastidio" della Corte verso un contenzioso a basso tenore costituzionale<sup>170</sup>.

---

<sup>167</sup> Cfr., A. PABUSA, *op. ult. cit.*, p. 30.

<sup>168</sup> Così *Ivi*, p. 19.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Così V. ONIDA, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in *Giustizia e Regioni*, (Atti del Convegno di Bologna 1-2 dicembre 1989), Cedam, 1990, pp. 26-43, in cui l'A. rileva come "Fra leggi cornice assai dettagliate, norme specifiche di incerta derogabilità, norme giustificate da interessi nazionali, da esigenze di coordinamento, da esigenze di programmazione nazionale, o semplicemente dall'esigenza di far fronte a situazioni che si affermano eccezionali, straordinarie o di emergenza, sembra sempre più difficile individuare ambiti relativamente garantiti della potestà legislativa regionale concorrente, che va sempre più assomigliando ad una potestà normativa di semplice attuazione." (p. 37).

D'altro canto, è anche necessario ammettere che le Regioni dimostravano scarso interesse nel promuovere e difendere i propri ambiti di competenza avallando di fatto il consolidarsi di un sistema legislativo e amministrativo che ne comprimeva il ruolo istituzionale.

La politicità del controllo è stata peraltro esasperata tutte le volte in cui il Governo, di fronte a leggi regionali sostanzialmente identiche, ne rinviava e successivamente impugnava solo alcune a seconda della consonanza o meno con la parte politica di cui esse erano espressione. Il carattere politico della procedura in esame non risiedeva pertanto solo nei rilievi fatti valere in sede di rinvio ma anche nelle valutazioni alla base della decisione di far valere o meno quei rilievi. Le disparità di trattamento poste in essere dal Governo ogni qual volta aveva censurato soluzioni adottate da alcune Regioni, che invece erano state lasciate correre a vantaggio di altre, rendevano sempre più difficile scorgere nel controllo preliminare di legittimità quell'istituto posto a tutela del sistema complessivo autonomistico, in cui il Governo sarebbe dovuto apparire innanzitutto nella sua dimensione di organo preposto alla cura degli interessi generali dell'ordinamento.

Questo processo di disancoraggio dalla Costituzione ha avuto modo di manifestarsi in forme eclatanti ad esempio nel caso di tutte le leggi regionali adottate in violazione del principio per cui le funzioni amministrative avrebbero dovuto essere esercitate delegandole agli enti locali e, invece, mai fatte oggetto di rinvio<sup>171</sup>. Nella stessa direzione anche i casi in cui, a proposito del rinvio di disposizioni di rifinanziamento di leggi già in vigore, il Governo aveva dichiarato espressamente che non ricorrevano più le ragioni che precedentemente avevano giustificato un atteggiamento più benevolo, così da ritenersi costretto a dover negare l'ulteriore corso al rifinanziamento di disposizioni in altre occasioni approvate<sup>172</sup>. Quest'uso strategico e politico del rinvio rivelava la mancanza di un filo conduttore nelle scelte operate dal Governo, rendendo difficile l'individuazione di un disegno unitario volto alla tutela delle competenze costituzionalmente previste<sup>173</sup>; difficoltà che non restava confinata soltanto alla fase del rinvio ma travolgeva anche la fase del ricorso.

---

<sup>171</sup> U. ALLEGRETTI, *Controllo sulle leggi regionali*, cit., p. 32.

<sup>172</sup> S. BARTOLE, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., p. 22.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

In conclusione, il carattere politico del controllo, indissolubilmente legato alla natura dell'istituto stesso, era venuto in rilievo oltre i limiti del consentito e necessitava di essere ricondotto entro una cornice più attentamente definita. Certamente la scelta dei Costituenti di non irrigidire eccessivamente il quadro dei rapporti tra centro e periferia era stata dettata dall'intento di garantire la flessibilità necessaria ad un ordinamento che, per la prima volta, si apprestava all'esperienza regionale e che necessitava dunque della giusta capacità di adattarsi alle esigenze che solo la realtà fattuale avrebbe rivelato. La flessibilità, per poter funzionare all'interno di un sistema strutturato su più livelli, richiede che le due parti possano validamente confrontarsi tra loro; ma nell'ordinamento italiano questo confronto non aveva potuto realizzarsi effettivamente a causa dell'involuzione subita dalla nostra esperienza regionale, in cui gli spazi lasciati vuoti dal legislatore costituzionale erano stati colmati con interventi a danno della capacità delle Regioni di esprimere la propria legittimazione politica nel contraddittorio con il Governo<sup>174</sup>.

Con grande realismo, già a partire dagli anni '80 si rilevava come "la dissoluzione dei parametri di controllo, la contrattualizzazione del suo esercizio, la causalità degli esiti conseguenti esprimono compressivamente la realtà di un controllo che non è più tale ma che si muove tra discrezionalità politica e fiscalismo burocratico"<sup>175</sup>.

### 1.9. *Verso una riforma: l'evoluzione degli anni '90 e la prassi c.d. "Bassanini"*

I deludenti risultati cui aveva condotto l'istituto del riesame nell'esperienza concreta portarono alle prime richieste di un intervento nel sistema volto a ricondurre a razionalità quel procedimento di controllo che nei fatti si era rivelato totalmente squilibrato e molto poco garantista nei confronti delle autonomie territoriali del nostro regionalismo. In particolare, si faceva sempre più pressante l'esigenza di porre un argine ai rischi che potevano derivare dalla prassi della "contrattazione", specialmente quelli connessi al verificarsi di accordi tra Stato e Regione basati su meri scambi di utilità e pertanto in netta

---

<sup>174</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., pp. 90-91.

<sup>175</sup> G. PASTORI, *op. ult. cit.*, p. 783.

rottura con la tradizionale concezione di un controllo statale teso a garantire il rispetto della legalità costituzionale<sup>176</sup>.

Il primo tentativo di modifica risale al 1995, quando il Ministro della funzione pubblica e degli affari regionali Franco Frattini, con una circolare interna<sup>177</sup>, tentò di ampliare le funzioni e il peso del Commissario di Governo, relegato fino a quel momento ad un ruolo puramente tecnico di trasmissione di atti, raccolta di notizie e di “tramite per l’esecuzione dell’obbligo di reciproca informazione nei rapporti con le autorità regionali”. Si stabilì che questi dovesse trasmettere al Dipartimento per gli Affari regionali la delibera approvata dal Consiglio regionale nel termine non più di cinque ma di sette giorni, allegando una scheda illustrativa contenente osservazioni circa i possibili vizi di legittimità costituzionale. Nonostante il tentativo di valorizzare la figura del Commissario, numerosi progetti di riforma in sede di Commissione bicamerale ne auspicavano invece il ridimensionamento, se non addirittura la soppressione attraverso l’abrogazione dell’art. 124 Cost.<sup>178</sup>. Si profilava così all’orizzonte il definitivo superamento del rinvio governativo con richiesta di riesame, che si sarebbe realizzato solo qualche anno più tardi con l’approvazione della legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001.

Sulla strada verso la riforma si collocano le novità introdotte sotto il primo Governo Prodi (1996 - 1998) dall’allora Ministro per gli affari regionali Franco Bassanini nel tentativo di procedimentalizzare e rendere più formali e trasparenti le trattative condotte dagli esecutivi statale e regionale “al fine di stabilire [...] elementi minimi di certezza e di omogeneità nella soluzione di situazioni analoghe” e di porre un freno alle “violazioni anche gravi della legalità costituzionale”<sup>179</sup>.

Si trattava di rispondere alle richieste di razionalizzare un sistema in cui il confronto politico, benché benefico ai fini di una maggiore elasticità e duttilità, necessitava di essere inquadrato all’interno di una cornice meglio definita che ne temperasse gli elementi di imprevedibilità<sup>180</sup>.

---

<sup>176</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *Il controllo delle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998, p. 451.

<sup>177</sup> V. *Circolare del Ministro per la funzione pubblica e per gli affari regionali* n. 22 del 27 novembre 1995 in G.U. 17 gennaio 1996, n. 13.

<sup>178</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, p. 455, in particolare v. nota 29.

<sup>179</sup> Così E. ROSSI, *La legge controllata*, cit., p. 92.

<sup>180</sup> Così U. ALLEGRETTI, *op. ult. cit.*, p.40.

In occasione di una seduta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome del luglio 1996, il Ministro Bassanini presentò una direttiva interna con cui sottolineava l'importanza di coinvolgere le Regioni nel procedimento di controllo governativo *ex art. 127 Cost.* e descriveva analiticamente i passaggi procedurali e i limiti temporali cui questo doveva essere sottoposto, in un'ottica più autenticamente collaborativa.

Il procedimento di rinvio veniva così suddiviso, secondo un'efficace elaborazione dottrinale<sup>181</sup>, in cinque fasi: nella prima fase, il Commissario del Governo riceveva entro cinque giorni dal Consiglio la delibera legislativa approvata e la trasmetteva non solo al Dipartimento per gli Affari regionali ma anche ai Ministeri dell'Interno, del Tesoro, delle Finanze e del Ministero allora vigente del Bilancio. Il coinvolgimento di queste strutture ministeriali nel procedimento di controllo non era, in verità, una innovazione pensata dal Ministro Bassanini ma una prassi già affermata agli inizi degli anni settanta che la direttiva in esame si proponeva di istituzionalizzare e di rendere pubblica<sup>182</sup>.

Nella seconda fase, il Dipartimento per gli Affari regionali coinvolgeva i Ministeri ora citati affinché essi potessero intervenire attivamente, presentando osservazioni sul testo legislativo sottoposto al loro esame ed esprimendo pareri sul provvedimento da adottare (visto o rinvio). In questo momento doveva compiersi la vera e propria attività istruttoria da parte del Dipartimento, che doveva concludersi entro quindici giorni dal ricevimento della delibera.

Rappresentava la vera novità nel sistema la terza fase del procedimento che consentiva alle Regioni, dal sedicesimo al ventesimo giorno, di richiedere informazioni sullo stato dell'istruttoria e di presentare memorie per illustrare le ragioni sottostanti alle scelte operate con la delibera in esame. In questo modo, la Regione poteva conoscere e reagire alle eventuali censure mosse durante la fase dell'istruttoria presso il Dipartimento: si instaurava così un dialogo formalizzato tra le istituzioni centrali e periferiche che, diversamente dal passato, non si sarebbe più svolto in via informale ed ufficiosa, ma era destinato a lasciare tracce visibili grazie agli atti prodotti in questa fase. La

---

<sup>181</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, pp. 448- 449.

<sup>182</sup> Cfr. S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi nella prassi*, cit., p. 338, nota n. 11.

“contrattazione” tra funzionari burocratici avrebbe dunque dovuto lasciare spazio al “contraddittorio” tra istituzioni costituzionalmente garantite<sup>183</sup>.

Si voleva dunque superare la “politicità” che aveva dominato la prassi dei rinvii per tutti gli anni '70-'80 e riportare l'attenzione sul carattere giuridico del controllo. Vi era chi ricordava come tale “giuridicità” derivasse direttamente dall'interpretazione letterale dell'art. 127 Cost. secondo cui “il Governo, quando ritenga che una legge ecceda la competenza della Regione [...] la rinvia”; il rinvio dunque non poteva più rappresentare il frutto di una scelta discrezionale del Governo ma sostanzialmente un atto dovuto<sup>184</sup>.

La quarta fase si apriva al termine dell'istruttoria quando, alla luce delle memorie presentate dalla Regione, il Dipartimento inviava nei due giorni successivi una relazione al Consiglio dei Ministri in cui esponeva le proprie ragioni e proponeva l'apposizione del visto ovvero, in presenza di vizi di legittimità costituzionale, il rinvio al Consiglio regionale. A prescindere dal contenuto della relazione, sia che il Dipartimento avesse optato per il rinvio, sia che avesse proposto di vistare il testo legislativo, questo veniva esaminato nella penultima seduta utile del Consiglio dei Ministri e, in caso di difficoltà a raggiungere una decisione sul punto, si predisponava un supplemento di istruttoria con un nuovo coinvolgimento del Dipartimento Affari regionali, di Ministeri e degli uffici regionali.

Dunque, anche attraverso quest'ultima fase eventuale, si intendeva promuovere un'effettiva concertazione tra Stato e Regione, nel tentativo di riavvicinarsi allo spirito che aveva animato i Costituenti quando concepirono il coinvolgimento del Governo nel procedimento legislativo regionale come un momento di incontro e di collaborazione tra i due enti. La previsione esplicita che la delibera regionale dovesse essere trasmessa al Consiglio dei Ministri (e non solo all'ufficio della Presidenza del Consiglio) rappresentava la reazione a quella prassi distorta per cui il Consiglio aveva perso ogni reale potere decisionale e si limitava a ratificare *ex post* l'operato della Presidenza.

Gli stessi segmenti procedurali dovevano essere seguiti anche per l'eventuale decisione di impugnare la delibera che il Consiglio regionale avesse riapprovato a maggioranza

---

<sup>183</sup> Così F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, p. 453.

<sup>184</sup> Cfr. P. NICOSIA, *Così è se vi pare. La “novità” della legge regionale (riapprovata) secondo la Corte costituzionale*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, pp. 113-114.

assoluta nel medesimo testo: in questo caso, dato il termine ristretto di quindici giorni per l'impugnazione, tutti i termini avrebbero dovuto essere dimezzati<sup>185</sup>.

Appare dunque significativo l'apporto del Ministro Bassanini ai fini di una razionalizzazione del sistema delineato dall'art. 127 Cost., e sintomatica in tal senso è senz'altro l'esposizione del disegno descritto in seno alla Conferenza Permanente che decretava di fatto coinvolto il coinvolgimento di tale organo nelle decisioni governative inerenti ai rapporti Stato-Regione. Il Ministro stesso in quell'occasione aveva anticipato che si sarebbero svolte in futuro apposite sedute della Conferenza per definire meglio l'applicazione concreta di questa prassi. Più in generale l'intento di Bassanini era quello di potenziare e permettere aree maggiori di intervento per la Conferenza : la comunicazione del luglio del '96 si collocava, infatti, nella più ampia traiettoria degli obiettivi del Governo Prodi, che culminò con l'entrata in vigore della legge n. 59 del 1997 (non a caso la legge è meglio nota come "Legge Bassanini") con cui si posero le basi per un'effettiva razionalizzazione dei rapporti tra Stato e autonomie e, più in particolare, per un ripensamento del ruolo della Conferenza<sup>186</sup>.

Il maggiore pregio della prassi introdotta dal Ministro Bassanini era stato quello di portare allo scoperto e rendere ufficiale un segmento della contrattazione, offrendo alle Regioni la possibilità di presentare memorie scritte e stabilendo regole precise che garantissero la trasparenza e la pubblicità degli atti. In questo modo, grazie alla documentazione scritta e formale, si sarebbero ridotte le probabilità che il contenuto dell'accordo raggiunto venisse disatteso e ribaltato in sede di esecuzione, così da offrire maggiori garanzie procedurali alla parte tradizionalmente più debole, le Regioni.

Tali previsioni però, incentrandosi solo sulla fase dell'istruttoria precedente al rinvio, mancavano di portare alla luce altri momenti della contrattazione, ugualmente importanti nel raggiungimento di un accordo tra le parti; i membri della Giunta, infatti,

---

<sup>185</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, p. 449, nota n. 7.

<sup>186</sup> Si veda infatti l'art. 9, l. n. 59/1997, in cui si legge: "Il Governo è delegato ad emanare, [...] un decreto legislativo volto a definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano [...]. Nell'emanazione del decreto legislativo il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi: a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza, prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale interregionale e infra regionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria; b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e Regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative rapporti fra Stato e Regioni".



erano soliti instaurare una fitta rete di contatti del tutto ufficiosi con il Dipartimento Affari regionali fin dalla stesura della prima bozza di legge. Specialmente nel caso di leggi particolarmente complesse o dal contenuto controverso la Regione si rivolgeva all'organo centrale per ottenere pareri preventivi e chiarimenti per orientare la Giunta stessa nella redazione della proposta di legge da presentare in Consiglio dei Ministri e di tali contatti non vi era alcuna traccia visibile, nessun documento formale che ne costituisse una prova. Si è precedentemente accennato che, in caso di difficoltà a raggiungere un accordo, nella penultima seduta del Consiglio dei Ministri era prevista la possibilità di un ulteriore momento concertativo per integrare l'istruttoria e dipanare eventuali dubbi. Anche in questo caso la Regione poteva inviare memorie e fornire chiarimenti, e anche in questo caso i contatti ufficiosi erano spesso ben più numerosi ed intensi dei contatti ufficiali, data anche la necessità di concludere l'istruttoria in tempi brevi; generalmente, infatti, la seduta del Consiglio dei Ministri avveniva intorno al 23esimo giorno dall'apertura del procedimento quando, stante il termine perentorio per vistare o rinviare le leggi, si era prossimi allo spirare del termine. Nel caso poi in cui non si volesse rinviare ma impugnare la delibera regionale il tempo disponibile era ancora minore, dato il dimezzamento dei termini previsti.

Anche dopo la delibera governativa di rinvio della legge regionale permanevano spazi per i contatti tra Governo e Regione, anche in questo caso informali e sui quali si riproponevano i medesimi problemi del passato; in particolare, residuavano ampi margini di "politicità" per il Governo, che continuava ad esercitare forti pressioni sul Consiglio regionale in ordine al contenuto delle delibere legislative. Residuavano infine i dubbi di ordine generale sulla legittimità costituzionale di questa prassi<sup>187</sup>, dubbi che, come si vedrà, persistono anche oggi, a quindici anni dalla riforma che nel 2001 ha soppresso l'istituto del controllo governativo preventivo.

In conclusione, la Prassi Bassanini ha avuto certamente il pregio di voler portare a galla parte del continente sommerso della "contrattazione" tra Stato e Regioni; tuttavia, in ragione di delle problematiche ora ricordate e della constatazione che non sempre la procedura d'istruttoria sfociava negli esiti sperati, non si esaurirono le istanze di una razionalizzazione del procedimento necessaria per porre fine alla perdurante incertezza

---

<sup>187</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., p. 123.

e opacità nei rapporti tra centro e periferia, una razionalizzazione che si auspicava sarebbe venuta attraverso una specificazione dei contenuti dell'art. 127 Cost. a mezzo di una legge ordinaria o di un regolamento governativo<sup>188</sup>.

In realtà era opinione diffusa che tale articolo, più che "spiegato", andasse riformulato, dal momento che il controllo preventivo aveva generato effetti troppo penalizzanti per l'autonomia delle Regioni, essendosi rivelato in via d'applicazione uno dei principali fattori di distorsione dei rapporti con lo Stato.

Pertanto, proprio negli anni in cui si cercava di dare al controllo statale sulle leggi regionali una veste più formale e istituzionale, in sede di Commissione bicamerale iniziavano a profilarsi i primi ambiziosi progetti di riforma della Costituzione<sup>189</sup> che, per gli aspetti che qui interessano, prevedevano la soppressione del Commissario del Governo ex art. 124 e l'abolizione dell'istituto del rinvio, tramite l'abrogazione dei commi 3 e 4 dell'art. 127; si collocava in questa direzione il "Progetto Amato" che avrebbe poi ispirato la riforma del 2001.

Appare infine opportuno ricordare che, nonostante fosse evidente che il sistema di controllo sulla legislazione regionale, come concepito dai Costituenti, non avesse dato buona prova di sé, si prospettavano alcune riserve già prima dell'entrata in vigore della riforma che avrebbe poi, almeno formalmente, equiparato le posizioni istituzionali di Stato e Regioni. Il progetto di riforma, sebbene molto innovativo per alcuni aspetti, rimaneva di fatto ancora legato all'idea di un regionalismo basato più su una rigida separazione fra centro ed enti periferici che su una proficua collaborazione tra Stato e Regione, restando in ciò ancorato all'impostazione di fondo del testo originario della Costituzione. Poco prima che la riforma venisse approvata ci si interrogava su come sarebbe potuto evolvere il rapporto tra i due enti una volta che, superato il meccanismo del controllo preventivo, sarebbe rimasto solo lo strumento dell'impugnativa; in particolare, non senza una certa lungimiranza, si prevedeva che " se lo Stato è concepito come una figura paternalistica di tutore dell'ordinamento in genere e degli enti locali in particolare, è chiaro che il contenzioso con le Regioni resterà elevatissimo. La previsione

---

<sup>188</sup> Sul tema in particolare E. ROSSI, *La legge controllata*, cit. p. 79, nota n. 57.

<sup>189</sup> Cfr. R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, p. 2507-2508.

del controllo solo successivo rischia perciò di trasformarsi in un fattore di forte instabilità dell'ordinamento, di sistematica precarietà delle leggi regionali"<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> Così R. BIN, *Grandi riforme, piccole virtù*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, pp. 251-253.

## CAPITOLO II

# LA RIFORMA del TITOLO V E L'ESPLOSIONE DEL CONTENZIOSO STATO-REGIONI. DATI E TENDENZE DEL GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITA' CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALL'INCIDENZA DELLE PRONUNCE DI ESTINZIONE DEL GIUDIZIO E DI CESSAZIONE DELLA MATERIA DEL CONTENDERE

SOMMARIO: 2.1. Il nuovo art. 127 Cost. e le sue ripercussioni sul giudizio in via principale – 2.2 Il regime dei vizi denunciabili: il perdurare dell'asimmetria tra Stato e Regioni. - 2.3 L'esplosione del contenzioso in via principale all'indomani della riforma del 2001 - 2.4 L'andamento del contenzioso - 2.4.1 La "riscrittura del Titolo V": la giurisprudenza costituzionale del triennio 2002-2005 - 2.4.2 Profili quantitativi del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni nel periodo 2006-2014 - 2.4.3 segue... I casi di estinzione per rinuncia e di cessazione della materia del contendere - 2.4.4 La giurisprudenza costituzionale del biennio 2015-2016 - 2.5 Il definitivo venir meno della c.d. "promulgazione parziale" delle leggi siciliane - 2.6 Le ulteriori tecniche decisorie cui ricorre la Corte in caso di ius superveniens. Spazi per interventi di "manutenzione straordinaria" alla struttura del giudizio in via principale

### *2.1. Il nuovo art. 127 Cost. e le sue ripercussioni sul giudizio in via principale*

Alla vigilia della riforma del Titolo V, i deludenti risultati cui aveva condotto il controllo preventivo governativo facevano ragionevolmente presumere che per questo istituto ormai "le campane suonassero a morto"<sup>191</sup>. Le modalità con cui era venuto concretamente sviluppandosi il controllo di legittimità delle leggi regionali ne avevano determinato l'involuzione da strumento di verifica del rispetto della Costituzione a mezzo principale con cui condizionare l'autonomia regionale<sup>192</sup>, al punto tale da essere definito come "un sistema di controllo astruso, caratterizzato da insanabili contraddizioni ed estremamente penalizzante per le Regioni"<sup>193</sup>. Era evidente che una riforma in senso federalista dello Stato italiano non potesse tollerare un'intromissione del potere centrale così penetrante nella vita delle autonomie territoriali.

---

<sup>191</sup> L'espressione è efficacemente utilizzata da E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, cit., I dell'Introduzione.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> P. NICOSIA, *Il procedimento di controllo delle leggi regionali tra vecchia e nuova normativa costituzionale*, in *Riv. giur. scuola*, 2002, p.9.

Il “controllo mediante richiesta di riesame”, pur avendo dalla sua il pregio di promuovere la collaborazione tra i due livelli di governo, statale e regionale, rappresentava il simbolo di un regionalismo debole che, se comprensibile e desiderabile nel 1947, sia per la scarsa familiarità dei Costituenti con uno Stato decentrato sia perché il Titolo V fu il risultato del delicato equilibrio raggiunto fra le forze politiche presenti in Assemblea, cessava di esserlo di fronte alle imprescindibili esigenze di rinnovamento del nostro sistema.

Appariva dunque inevitabile che, verso la fine degli anni '90, diversi progetti di riforma avessero di mira l'eliminazione del carattere preventivo del ricorso. Dopo il fallimento del progetto approvato dalla Commissione per le riforme istituzionali della XI legislatura (Commissione De Mita- Lotti), presentato alle Camere nel gennaio del 1994, che comunque manteneva intatto il carattere preventivo del ricorso governativo, il nuovo progetto di riforma costituzionale approvato nel 1997 dalla Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema sembrava rispondere alle sentite esigenze di rinnovamento. Secondo questo progetto di legge, infatti, il ricorso statale doveva essere esperito entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale e, allo stesso modo, il ricorso regionale doveva essere proposto entro lo stesso termine dalla pubblicazione della legge statale<sup>194</sup>. Fallito anche il tentativo di riforma della l. cost. n. 1/1997, a causa del venir meno del necessario sostegno politico, la soppressione del carattere preventivo del ricorso statale venne definitivamente realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Finalmente la riforma costituzionale, concepita in risposta alle istanze federaliste che da alcuni anni dominavano il panorama politico italiano, interveniva a correggere uno dei più profondi squilibri del nostro sistema costituzionale per ridare dignità all'autonomia delle entità regionali, fino ad allora fortemente compressa dal volere statale.

Si è già avuto modo di ricordare come la riforma del 2001 abbia determinato, sulla scia del principio di equi-ordinazione tra le diverse componenti territoriali della Repubblica di cui al novellato art. 114 Cost., il venir meno del ruolo “tutorio”<sup>195</sup> tradizionalmente esercitato dallo Stato nei confronti delle Regioni. È soprattutto con la modifica dell'art. 127 che la legge cost. n. 3 del 2001 ha decretato, almeno formalmente, il superamento

---

<sup>194</sup> P. COSTANZO, *La giustizia costituzionale*, in P. COSTANZO, G. F. FERRARI, G.G. FLORDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, Cedam, 1998, 418 e ss.; L. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà*, Giappichelli, 2009, 49-50.

<sup>195</sup> A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang*, cit., p.15

del ruolo di “polizia costituzionale”<sup>196</sup> fino ad allora esercitato dal Governo: tant’è che in occasione della prima pronuncia sul novellato Titolo V (sent. 282/2002) la Corte costituzionale ha significativamente rilevato che “finalmente (...) una legge regionale viene presa sul serio, cioè trattata come una vera fonte primaria, in diretto contatto con la Costituzione, e non come un atto sotto tutela, il cui rapporto con la Costituzione debba essere sempre e comunque mediato dall’interposizione della legislazione statale”. Ciò, tra l’altro, era già stato evidenziato dall’espressa sottoposizione della potestà legislativa statale e regionale a limiti comuni previsti dal nuovo art. 117 comma 1.

La nuova formulazione dell’art. 127 Cost. ha innovato profondamente il regime dei giudizi in via d’azione con l’intento dichiarato di superare la disparità di trattamento tra lo Stato e le Regioni in ordine all’impugnazione delle leggi davanti alla Corte costituzionale, al fine di riequilibrare, anche sotto questo importante profilo, la posizione tra i due livelli territoriali di Governo. È stata inoltre eliminata la possibilità di un controllo di merito esperibile dal Governo davanti alle Camere nel caso di contrasto della delibera regionale con gli interessi nazionali (strumento che peraltro non è mai stato concretamente attivato), riconducendo così i possibili contrasti tra lo Stato e le Regioni esclusivamente al piano della legittimità costituzionale.

I ricorsi di legittimità, oggi, sono disciplinati entrambi all’interno del medesimo art. 127 della Costituzione (potendosi implicitamente ritenere abrogato l’art. 2 l. cost. 1/1948): sia l’impugnazione statale di una legge regionale sia il ricorso della Regione avverso una legge dello Stato o di un’altra Regione possono aver luogo solo entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell’atto, secondo un meccanismo di controllo successivo, certamente più attento alle istanze di autonomia e dunque coerente con l’intento di introdurre nel nostro ordinamento elementi tipici delle forme di Stato federali.

L’equiparazione tra Stato e Regioni (riguardo al profilo cronologico del ricorso) ha fatto emergere, inoltre, l’esigenza di dotare la Corte costituzionale di un potere di sospensione cautelare della legge impugnata, potere che le è stato riconosciuto con l’art. 9 c. 4 della legge 131/2003. Benché sia evidente che tale norma abbia origine della trasformazione da preventivi a successivi dei ricorsi governativi, essa assoggetta alla possibilità di

---

<sup>196</sup> La celebre espressione risale a G. ZAGREBELSKY, *Giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 248.

sospensione anche le leggi dello Stato, al fine di realizzare la tanto agognata “parità delle armi” tra i due enti. Si ricorda infatti come nel precedente regime l’impugnazione regionale non determinasse la sospensione dell’efficacia dell’atto dello Stato, nemmeno nel solo territorio della Regione ricorrente, determinando il paradosso per cui, se la Regione nel frattempo avesse voluto legiferare, avrebbe dovuto rispettare la stessa legge statale impugnata, che, in attesa della pronuncia della Corte, si presumeva costituzionalmente legittima.

La nuova formulazione dell’art. 35 c. 1 della legge 87/1953 ha disciplinato in verità un potere di sospensione attivabile *ex officio* dalla Corte; tuttavia la portata di questa disposizione, evidentemente in contrasto con la natura dispositiva del giudizio in via principale, è stata ridimensionata dalle nuove Norme Integrative che sembrano considerare le sole ipotesi di sospensione su istanza di parte (art. 21 N.I.). In particolare, la Consulta può sospendere l’efficacia della legge impugnata quando ritenga che dall’esecuzione della stessa possa derivare il rischio di un “irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti dei cittadini”<sup>197</sup>. Si consideri, ad ogni modo, che ad oggi la Corte non ha mai utilizzato questo istituto preferendo ritenere assorbite le istanze di sospensione nella pronuncia che definisce il giudizio<sup>198</sup>, così che l’effetto più evidente prodotto dalle istanze in questione è quello di condurre ad un’accelerazione dei tempi del giudizio; in altre parole, la Corte cerca di definire il giudizio il più rapidamente possibile, in modo da prevenire gli effetti di una sospensione dell’efficacia della legge.

## 2.2. *Il regime dei vizi denunciabili: il perdurare dell’asimmetria tra Stato e Regioni.*

La volontà del legislatore costituzionale di superare la tradizionale asimmetria nei rapporti tra Stato e Regioni necessitava, per la sua realizzazione, di un intervento sul

---

<sup>197</sup> Così l’art. 35 della legge 87/1953 come novellato dall’art. 9 comma 4 della legge 131/2003.

<sup>198</sup> A. PERTICI, *Giudizio in via d’azione*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, Utet., pp. 438-439; Si vedano ad esempio le pronunce nn. 250, 251, 341 del 2009 e 16, 68, 107 del 2010; F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi*, in R. ROMBOLI (a cura di) *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappicchelli, 2014, p.214.

regime dei vizi denunciabili nell'ambito del giudizio in via principale e la legge costituzionale n. 3/2001, in quest'ottica, ha eliminato il riferimento al contrasto con gli "interessi nazionali" tra i motivi di impugnativa statale, riducendo formalmente questi ultimi al solo caso in cui una "legge regionale ecceda la competenza della Regione"; del pari, ha riconosciuto alla Regione una legittimazione ad agire qualora un atto legislativo statale (o di un'altra Regione) "leda" la sua sfera di competenza.

Ad un tale cambiamento terminologico non è corrisposto, tuttavia, un cambiamento di orientamento nella giurisprudenza della Corte costituzionale che in più occasioni si è espressa nel senso del perdurare della tradizionale asimmetria tra i due livelli di governo con riferimento ai parametri invocabili nell'ambito del giudizio in via d'azione non arrivando a cogliere, nonostante la nuova formulazione testuale lo permettesse, un'importante occasione per giungere finalmente ad un'effettiva parificazione tra Stato e Regioni; parificazione che avrebbe potuto produrre effetti rilevanti sul significato complessivo dei giudizi in via principale della cui connotazione ambigua si è già avuto modo di discorrere. Difatti, attraverso un'equiparazione verso l'alto, ai due enti sarebbe stato concesso di far valere qualunque vizio di incostituzionalità con il risultato di esaltare la natura oggettiva dei giudizi in esame come giudizi incentrati sulla costituzionalità sia delle leggi statali che di quelle regionali; sul versante opposto, una parificazione verso il basso, che avesse riconosciuto ad entrambi gli enti la facoltà di invocare unicamente i parametri costituzionali relativi al riparto di competenze, avrebbe valorizzato la dimensione dei giudizi in via d'azione come giudizi sulle attribuzioni legislative, esaltandone l'anima soggettiva di giudizi volti alla tutela del proprio patrimonio di competenze.

Il permanere di una diversificazione del regime dei vizi rilevabili in via principale anche dopo la novella costituzionale è stata valutata positivamente da una parte autorevole, seppur minoritaria, della dottrina<sup>199</sup>, secondo la quale tale diversificazione si imporrebbe al fine di garantire un equilibrio tra il regime dei controlli di costituzionalità delle leggi statali e regionali. Queste ultime infatti non sono soggette, in sede di promulgazione, al

---

<sup>199</sup> Cfr. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1230 ss.; R. ROMBOLI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro italiano*, 2001, p. 193.



vaglio di legittimità costituzionale cui soggiacciono le leggi statali, cosicché “per questi aspetti la garanzia di rigidità della Costituzione sarebbe interamente rimessa all’eventuale attivazione di un procedimento in via incidentale”<sup>200</sup>. Dunque, soltanto attraverso un’estensione in via interpretativa dei parametri invocabili nei ricorsi statali si sarebbe potuto ovviare, secondo questa corrente dottrinale, a tale “diversità di regime”<sup>201</sup>. Tuttavia, è soltanto con la nota sentenza n. 274/2003<sup>202</sup> che la differenziazione dei vizi da far valere si è affermata nel diritto vivente. In quell’occasione la Corte costituzionale ha per la prima volta preso posizione su questo tema e, ponendosi in continuità con il passato, si è espressa a sostegno del mantenimento in capo allo Stato del potere di denunciare la violazione da parte della legislazione regionale di qualsiasi norma costituzionale, sottolineando al contempo che per le Regioni permane la possibilità di ricorrere solo a difesa della propria sfera di competenza; ciò nonostante l’intervenuto rovesciamento del criterio di ripartizione delle competenze che, facendo delle Regioni l’ente a competenza residuale generale, avrebbe addirittura potuto fondare l’accoglimento della soluzione opposta. Risulta così confermato l’orientamento consolidatosi prima della riforma del 2001 secondo cui l’interesse delle Regioni ad agire in giudizio è legato esclusivamente alla finalità di ripristinare l’integrità delle proprie competenze lese da atti legislativi statali.

A giustificazione del mantenimento in capo allo Stato della precedente condizione di *favor*, la Corte ha citato la “ripetuta evocazione di un’istanza unitaria” che vede nel ruolo di garante proprio lo Stato, richiamando a tal fine gli artt. 5, 117 comma 1 e 120 comma 2 della Cost.<sup>203</sup>. Su questa base, la Consulta ha dunque stabilito che “pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di

---

<sup>200</sup> Così P. CARETTI, *op. ult. cit.*, 1231.

<sup>201</sup> *Ibidem*.

<sup>202</sup> Più recentemente ripresa dalla sent. n. 9/2010.

<sup>203</sup> Nella sentenza si legge: “E’ decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, c.1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120 c.2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto- lo Stato, appunto- avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.”, n. 2 del *Considerato in diritto*.

qualsiasi parametro costituzionale”<sup>204</sup>, anche se sul punto si concorda con chi sostiene che, se da un lato è vero che la suddetta istanza necessita un’estensione dei parametri invocabili dallo Stato, dall’altro la stessa potrebbe parimenti fondare, proprio in funzione di tutela dell’integrità dell’ordinamento, un ampliamento dei parametri invocabili anche delle Regioni<sup>205</sup>.

La sentenza in esame ha rappresentato inoltre per la Corte l’occasione di pronunciarsi su un’altra delle innovazioni più rilevanti introdotte dalla novella del 2001 ovvero sulla “pari dignità istituzionale” tra Stato ed enti costitutivi della Repubblica, prevista all’art. 114 Cost.. Facendo leva, in particolare, sulla circostanza che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che Comuni, Città metropolitane e Province non godono di potestà legislativa, la Corte è giunta a ridimensionare la portata potenzialmente rivoluzionaria della nuova norma, sottolineando come alla stessa debba essere riconosciuta solo una finalità puramente descrittiva degli enti che compongono la Repubblica e non invece un valore prescrittivo circa la parificazione degli stessi nel quadro dei rapporti costituzionali<sup>206</sup>.

La perdurante disparità tra Stato e Regioni è stata comunque temperata sotto diversi profili. Innanzitutto è andato consolidandosi, fin dalla prima applicazione della riforma, l’orientamento, affermatosi già sotto la precedente versione dell’art. 127 Cost., per cui alle Regioni è concesso di denunciare la lesione di norme diverse da quelle del Titolo V purché tale lesione “ridondi” in un una violazione della sfera di competenze loro garantita<sup>207</sup>, che risulta così “indirettamente” lesa.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle ipotesi di ricorsi con cui le Regioni lamentano la lesione delle norme costituzionali relative al sistema delle fonti (in particolare degli artt. 76 e 77 Cost.). In questo ambito la Corte costituzionale, con la sent. n. 216/2008, ha inaugurato un orientamento volto a dare una lettura sufficientemente elastica del concetto di “lesione indiretta”<sup>208</sup>, secondo cui le Regioni, quando adducono la violazione delle norme

---

<sup>204</sup> Corte cost. sent. 274/2003.

<sup>205</sup> Così B. RANDAZZO, *op. ult. cit.*, p. 19.

<sup>206</sup> V. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p.114.

<sup>207</sup> Cfr. E. ROSSI, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale. Riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV. *I Ricorsi in via principale*, cit., p. 131 e ss; P. COLASANTE, *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, p. 47 e ss. R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, pp. 2514 – 2515.

<sup>208</sup> V. L. PESOLE, *op. ult. cit.*, p. 97.

costituzionali concernenti la delegazione legislativa e la decretazione d'urgenza, agiscono, di fatto, a tutela dell'interesse generale "al rispetto dei principi costituzionali sull'attività normativa", operando su questo fronte un importante ravvicinamento tra il regime dei vizi denunciabili da Stato e Regioni.

In secondo luogo, è stata ammessa in via giurisprudenziale<sup>209</sup> la facoltà regionale di ricorrere in giudizio per denunciare lesioni di competenze non proprie, bensì degli enti locali, a cui è preclusa qualsiasi possibilità di accesso alla Corte; un potere, questo, che è stato riconosciuto in ragione della stretta connessione tra competenze locali e regionali e dunque delle possibili ricadute che la disposizione impugnata avrebbe a livello regionale. Sempre al fine di compensare il mancato riconoscimento in capo agli enti locali di strumenti per difendersi davanti alla Corte da eventuali interferenze provenienti dalla legislazione statale, si è ammesso che la Regione, nella veste di "sostituto processuale"<sup>210</sup>, non debba necessariamente addurre la violazione di proprie attribuzioni legislative, essendo invece sufficiente che sia prospettato un *vulnus* delle attribuzioni a livello locale<sup>211</sup>.

In generale, nei casi in cui una Regione lamenti la lesione indiretta delle proprie competenze essa procede all'impugnazione di norme statali che, sebbene conformi ai parametri di cui al Titolo V, sono considerate in violazione di ulteriori parametri costituzionali. In questi casi spetta alla Regione dare conto, nell'atto introduttivo del giudizio, di come la violazione di questi parametri ulteriori si traduca in una lesione indiretta delle proprie competenze e alla Corte valutare la sufficienza della motivazione sulla "ridondanza" e, nel caso di un riscontro positivo, l'effettiva esistenza di una lesione indiretta<sup>212</sup>.

---

<sup>209</sup> A tal proposito si segnalano in particolare le sent. nn. 196/2004, 417/2005, 169/2007, 159/2008, 298/2009, 220 e 326 del 2013.

<sup>210</sup> V. A. MARINI, *La giurisprudenza costituzionale nel 2005*, consultabile all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>211</sup> Cfr. E. Rossi, *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale*, in AA.VV. *I ricorsi in via principale*, cit., p. 148 e ss.. A questo proposito, nella sent. n. 298/2009 si legge 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".

<sup>212</sup> A questo proposito si segnala che a partire dalla sent. n. 22/2012 la Corte, pronunciandosi sugli emendamenti apposti in sede di conversione dei decreti legge e in grado di stravolgerne il contenuto, ha ammesso che quando il ricorso regionale riguarda le norme sul sistema delle fonti sarebbe sufficiente che l'atto legislativo statale incida su una materia di competenza regionale, così E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, cit., p. 117.

Rilevata la sensibilità mostrata dalla Corte nel riconoscere la possibilità per le Regioni di far valere nei giudizi in via d'azione vizi diversi da quelli relativi al riparto di competenze, occorre ora segnalare un altro fattore che concorre a colmare il divario tra il regime dei parametri invocabili dalle due parti. Se si osserva infatti la realtà dei ricorsi statali, emerge come nella maggior parte dei casi essi si fondano sulla violazione dei parametri competenziali, mentre l'invocazione di parametri ulteriori rispetto a quelli denunciabili dalle Regioni si limita essenzialmente alla presunta lesione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, cosicché il sindacato di costituzionalità in via d'azione, anche per il fronte statale, sembra avvicinarsi allo schema dei conflitti di attribuzione intersoggettivi, ove, ciascuna parte è legittimata a ricorrere a tutela del proprio patrimonio di attribuzioni<sup>213</sup>. A ciò si aggiunga un'ulteriore considerazione sul ruolo dello Stato nell'ambito dei giudizi in via d'azione, ruolo che, secondo quanto si legge nella sent. 274/2003, dovrebbe essere quello di garantire, all'interno del sistema, il soddisfacimento della suprema istanza unitaria. Se così fosse davvero, esso, in qualità di tutore della conformità costituzionale dell'ordinamento, dovrebbe attivarsi nei confronti di tutte le leggi regionali sospette di incostituzionalità; mentre per i ricorsi statali valgono le stesse considerazioni precedentemente formulate a proposito dei rinvii, per cui il carattere facoltativo di questi atti ne esalta la natura essenzialmente politica. La scelta di ricorrere o meno poggia, infatti, su valutazioni discrezionali su cui possono influire considerazioni di convenienza politica e pertanto risulta difficile armonizzare la facoltatività del ricorso e la conseguente politicità con la funzione che ad esso si vorrebbe riconoscere di tutore dell'integrità dell'ordinamento costituzionale. Oggi, così come avveniva in passato, rappresenta un'evenienza tutt'altro che remota quella per cui lo Stato impugni la legge di una Regione e non quella, pur di analogo contenuto, di un'altra, lasciando intravedere a monte dello scontro in sede giurisdizionale la contrapposizione fra gli schieramenti politici delle maggioranze al potere nei livelli di governo coinvolti<sup>214</sup>. A questo proposito occorre

---

<sup>213</sup> Così L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., p. 745 e G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 247 ss..

<sup>214</sup> Sul tema V. A. PERTICI, *Il confronto politico sulle leggi in via d'azione*, in G. CAMPANELLI, F. DAL CANTO, E. MALFATTI, S. PANIZZA, P. PASSAGLIA, A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2011, p. 65 ss., in particolare par. 3.1 e 3.2; cfr. S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione nella prassi*, cit., p. 331 ss.; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., pp. 45-127.

ricordare quanto affermato dalla Corte in occasione della sent. n. 93/2008 per cui, nell'ambito dei giudizi in via d'azione, non vengono in rilievo motivazioni ulteriori rispetto a quelle rese palesi nella motivazione del ricorso, sia nel caso in cui queste abbiano condotto all'impugnativa sia nel caso in cui abbiano determinato l'inerzia degli esecutivi statale o regionale<sup>215</sup>.

A conferma di quanto fino a qui rilevato depone il numero crescente di leggi regionali, sfuggite al sindacato in via principale, dichiarate invece invalide a seguito di giudizi di costituzionalità in via incidentale<sup>216</sup>; giudizi la cui attivazione non dipende da una scelta discrezionale dell'autorità giudiziaria ma rappresenta invece, qualora ne ricorrano le circostanze, un atto dovuto<sup>217</sup>.

Se è certo che l'asimmetria tra Stato e Regioni continua a caratterizzare i rapporti tra questi due livelli di governo, è dunque altrettanto vero che, dall'angolo visuale del regime dei vizi denunciabili, il distacco non appare, nei fatti, eccessivamente ampio. La soppressione, con la riforma del 2001, della fase del controllo preventivo di legittimità statale e la tendenziale "parità di armi" tra Stato e Regioni hanno confermato il carattere politico del ricorso al giudizio di costituzionalità e, come si vedrà, della rinuncia ad esso<sup>218</sup>. Si ripropongono per tanto e con maggior vigore alcuni degli schemi tipici del passato, per cui risulta spesso difficile rinvenire nel ricorso statale contro le leggi regionali quell'istituto posto a tutela della legalità costituzionale dell'ordinamento; tali ricorsi

---

<sup>215</sup> In quell'occasione la Corte ha affermato che "nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale [...] non è lecito inferire, anche nell'ipotesi di mancata impugnazione da parte del soggetto a ciò legittimato di altri atti aventi lo stesso contenuto, né la rinuncia all'impugnazione di disposizioni legislative analoghe o, addirittura, uguali, né tanto meno, qualsivoglia giudizio in ordine alla loro corrispondenza ai parametri costituzionali"; sul punto v. anche C. SALAZAR, *op. ult. cit.*, p.96.

<sup>216</sup> A titolo d'esempio si ricorda che nell'ambito dei giudizi in via incidentale risolti nel 2014, vi sono state 22 pronunce (18 sentenze e 4 ordinanze) che hanno avuto ad oggetto questioni attinenti al riparto delle competenze fra Stato e Regioni, mentre l'analogo dato dell'anno successivo è di 18 pronunce (10 sentenze e 8 ordinanze). Diversamente, uno dei fattori che nel precedente regime di impugnativa in via principale giustificava il riconoscimento al Governo della facoltà di ricorrere a tutela di qualunque parametro costituzionale era da ricondursi alla inidoneità che di regola le leggi regionali avevano ad incidere sulle situazioni giuridiche soggettive dei privati e dunque ad essere oggetto di un sindacato in via incidentale, sul punto V. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 307.

<sup>217</sup> Sul punto v. L. PESOLE, *op. ult. cit.*, p. 100; analogamente B. RANDAZZO, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, cit., pp. 20-21.

<sup>218</sup> V. E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1495-1501.

infatti assolvono solo parzialmente alla funzione di garanzia loro affidata e ciò nonostante il Governo abbia la facoltà di rilevare qualsiasi vizio di incostituzionalità<sup>219</sup>.

### 2.3. *L'esplosione del contenzioso in via principale all'indomani della riforma del 2001*

Quello dell'interesse a ricorrere rappresenta solo una delle numerose questioni interpretative generate dalla revisione del 2001 che per anni hanno impegnato i giudici costituzionali nel difficile compito di risolvere le numerose incertezze lasciate scoperte dal legislatore costituzionale, soprattutto in merito al nuovo riparto di competenze.

Rappresenta una scelta comune agli ordinamenti organizzati secondo una struttura federale quella di non dotare le proprie Carte costituzionali di elenchi eccessivamente dettagliati di competenze, ma di lasciare alcuni margini di elasticità per consentire quella giusta dose di flessibilità necessaria a permettere gli opportuni adattamenti a realtà in continua evoluzione quali sono gli ordinamenti. L'incidenza della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze non rappresenta quindi una specialità tutta italiana ma il "*quod plerumque accidit* del diritto federale"<sup>220</sup>. Una premessa, questa, doverosa prima di procedere più dettagliatamente con l'analisi dei dati sullo stato del nostro contenzioso in via principale, in cui l'ingente sforzo dei giudici costituzionali non può essere ricondotto soltanto al "tentativo di far funzionare la riforma costituzionale cercando di supplire, seppur con esiti differenziati da settore a settore, all'inerzia del legislatore nazionale"<sup>221</sup>.

È opinione condivisa in dottrina che tra le diverse cause della preoccupante esplosione del contenzioso in via principale vi sia stata anche la soppressione dell'istituto del rinvio con richiesta di riesame delle leggi regionali. Si è visto infatti come il rinvio fosse stato concepito dall'Assemblea costituente non solo come uno strumento di controllo con cui l'apparato centrale avrebbe dovuto garantire la tutela dell'unità dell'ordinamento e

---

<sup>219</sup> Cfr. L. PESOLE, *op. ult. cit.*, p. 100.

<sup>220</sup> Si veda in proposito S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo: riflessioni sull'esperienza italiana*, in N. VICECONTE (a cura di), *Giustizia costituzionale e "nuovo" regionalismo*, cit., p. 20.

<sup>221</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del titolo quinto e la sua mancata attuazione*, Seminario su "Cooperazione e competizione tra enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano", Roma 18 giugno 2007, consultabile al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

dell'interesse nazionale, ma anche come un congegno volto a promuovere una sorta di "conciliazione" preventiva tra Stato e Regioni al fine di evitare, per quanto possibile, la successiva contestazione davanti alla Corte. Con la parificazione dei termini e delle condizioni dell'impugnazione in via principale, il Governo ha perso – perlomeno sulla carta – la possibilità di svolgere una funzione di "cogestore" nell'*iter* legislativo regionale; di conseguenza, da un lato, non vi è oggi più alcuna *chance* di ostacolare l'entrata in vigore di una legge non conforme ai *desiderata* del potere centrale e, dall'altro, è diventato più arduo giungere ad una definizione pre-contenziosa del conflitto.

Come è stato attentamente rilevato, la fase di dialogo preventivo, pur essendosi rivelata fortemente "riduttiva dell'autonomia decisionale della Regione, costituiva uno strumento efficace nel garantire, anteriormente all'entrata in vigore, la piena legittimità costituzionale dei suoi «prodotti» normativi. Oggi, invece (...) i momenti nel corso dei quali individuare soluzioni stragiudiziali sembrano assottigliarsi, favorendo le condizioni per una potenziale crescita del numero dei giudizi pendenti"<sup>222</sup>.

Venuta meno la fase della "collaborazione" preventiva, la delicata definizione dei limiti entro cui potesse esplicarsi l'autonomia legislativa regionale è pertanto spettata ai giudici costituzionali che, per la prima volta nella storia del nostro regionalismo, sono stati attivi protagonisti nell'ambito dei giudizi in via principale.

I dati sull'andamento del contenzioso in via d'azione negli ultimi quindici anni testimoniano come la definitiva soppressione del controllo governativo preventivo abbia fatto del giudizio costituzionale l'unica sede istituzionale per un confronto dialettico tra enti sulla produzione legislativa. Spesso infatti le parti ricorrono ad un uso "tattico" e "strategico"<sup>223</sup> dell'impugnativa *ex art. 127 Cost.* con il fine specifico di raggiungere soluzioni di tipo transattivo attraverso la modifica delle leggi impugnate per assecondare il volere *ex latere actoris* e porre fine alla prosecuzione del giudizio. Lo *ius superveniens* così generato potrebbe essere il risultato sia di una modifica di una legge regionale che di una legge statale; tuttavia, i dati dimostrano come i rapporti di forza continuino a pendere a favore dello Stato e come gran parte degli emendamenti negoziati riguardino

---

<sup>222</sup> Così L. PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti compensativi*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 104-105.

<sup>223</sup> In E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?* in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, cit. p. 12.

leggi regionali. Sembra dunque potersi parlare di una “nuova vita” del rinvio governativo, o meglio della funzione che esso svolgeva<sup>224</sup>.

Il drammatico incremento dei conflitti tra Stato e Regioni è stato anche il risultato di fattori “contingenti”<sup>225</sup> strettamente connessi al nostro panorama politico e partitico. In particolare, all’interno della nostra forma di Stato regionale può facilmente verificarsi che nelle Giunte si formino delle maggioranze di colore politico diverso rispetto alle maggioranze di governo nazionale e con altrettanta facilità è accaduto che tali tensioni politiche siano sfociate in utilizzi strategici dei ricorsi *ex art. 127 Cost.*<sup>226</sup>, andando ad incidere sensibilmente non solo sul numero totale dei ricorsi presentati, ma anche sulla “distribuzione regionale” degli stessi<sup>227</sup>. Come sopra ricordato<sup>228</sup>, il giudizio in via d’azione, infatti, è il giudizio in cui maggiormente emerge l’anima politica propria della giustizia costituzionale, dal momento che in questa sede le parti, che sono soggetti politici, si contrappongono direttamente chiedendo alla Corte un giudizio sul significato “astratto” dei rispettivi atti legislativi, impugnati subito dopo la loro approvazione e indipendentemente dalla loro concreta applicazione<sup>229</sup>.

Si è già detto di come la crisi economica e finanziaria che negli ultimi anni ha colpito duramente il nostro Paese abbia inciso e continui ad incidere in modo significativo sul numero dei ricorsi<sup>230</sup>; a ciò si deve aggiungere che il notevole incremento delle impugnative in via d’azione ha avuto origine anche dall’evoluzione che le modalità di produzione legislativa hanno subito dal 2001 ad oggi.

---

<sup>224</sup> Cfr. E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell’ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Jovene, 2009, p. 1610.

<sup>225</sup> B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in M. DECARO, N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Atti del Seminario annuale del Gruppo di Pisa sul tema “La «manutenzione» della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia”*, Roma 18 novembre 2011, Giappichelli, 2012. L’articolo è disponibile anche al sito [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>226</sup> *Ivi*, p. 8. Sul tema molto attentamente anche A. PERTICI, *Il confronto politico sulle leggi in via d’azione*, in G. CAMPANELLI, F. DAL CANTO, E. MALFATTI, S. PANIZZA, P. PASSAGLIA, A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell’evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2011, p. 65 ss., in particolare par. 3.1 e 3.2; cfr. S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione nella prassi*, cit., p. 331 ss.; C. Salazar, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., in particolare pp. 87-97.

<sup>227</sup> Cfr. V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, cit., p. 13.

<sup>228</sup> *Supra* par.2.2.

<sup>229</sup> Corte cost. sent. 407/2002; sul punto cfr. V. ONIDA, *op. ult. cit.*, pp. 13-17.

<sup>230</sup> *Supra* Cap.1, par.1; approfonditamente sul tema R. BIN, *L’impatto della crisi sulla tutela dei diritti delle Regioni*, Intervento alla tavola rotonda del Seminario “L’impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni. La prospettiva italiana, spagnola ed europea”, Roma, 2014, consultabile all’indirizzo [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).



La rapidità dell'*iter* legislativo regionale, il massiccio ricorso alla decretazione d'urgenza e alla delega legislativa, la procedimentalizzazione della funzione legislativa da parte del Governo che consente l'inserimento della rappresentanza degli interessi regionali<sup>231</sup>, hanno contribuito a rendere alluvionale tanto la produzione legislativa statale che quella regionale. Logicamente, sono divenute maggiori le possibilità di intervenire per correggere le disposizioni prodotte e di conseguenza non solo il numero di impugnazioni delle stesse ma anche le eventualità di una "gestione fai da te" dei ricorsi<sup>232</sup>.

Se durante i primi decenni del nostro regionalismo il contenzioso tra Stato e Regioni aveva occupato solo marginalmente l'attività della Corte, la riforma del 2001, con i suoi difetti strutturali e di inattuazione, ha messo a dura prova il lavoro dei giudici costituzionali. Ai problemi interpretativi sorti a causa delle numerose disposizioni lacunose ed ambigue sparse nel testo della riforma si sono sommate tutte le criticità dovute all'assenza di interventi integrativi del legislatore ordinario, interventi che sono mancati soprattutto negli anni immediatamente successivi alla revisione. Rappresenta l'emblema di questa grave inattuazione l'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale ad oggi non ancora realizzato; una mancanza, questa, che ha contraddetto lo spirito stesso della riforma e in particolare la scelta di ampliare gli spazi di intervento delle Regioni.

Parimenti, è rimasta praticamente lettera morta la previsione di cui all'art. 8 comma 6 della legge La Loggia, secondo cui: "Il Governo può promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza Stato- Regioni o di Conferenza Unificata, dirette a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni". Non solo infatti sono mancati intese legislative e atti concertativi sulla distribuzione dei poteri legislativi ma, più in generale, non si è mai instaurato un effettivo dialogo extragiudiziale tra i due Legislatori, necessario per contemperare le esigenze di unità e di differenziazione<sup>233</sup> e per conseguire quell'equilibrio politico che nel nostro ordinamento pare spesso troppo difficile da raggiungere.

Se prima della riforma questa ardua ricerca avveniva, con tutte le problematiche esaminate nel capitolo precedente, nell'ambito dei controlli preventivi con richiesta di

---

<sup>231</sup> Cfr. A. STERPA, *Negoziare le leggi. Quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, p.9.

<sup>232</sup> *Ibidem*.

<sup>233</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo*, cit., p. 25.

riesame, oggi la sede privilegiata per la composizione dei conflitti è rappresentata dai giudizi in via principale.

Tutto ciò premesso, si vuole ora procedere con l'analisi dell'andamento del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni emerso a seguito della riforma del 2001, individuandone le caratteristiche principali e gli atteggiamenti delle parti nella proposizione dei ricorsi.

Poiché uno degli intenti alla base del presente contributo è quello di mostrare come sempre più spesso il giudizio venga "gestito" dalle parti processuali, che si accordano sull'esito dello stesso, pare necessario esaminare le diverse tipologie di pronunce adottate dalla Corte e individuare gli strumenti da questa utilizzati al fine di "modulare gli effetti delle proprie decisioni"<sup>234</sup>, specialmente nei casi di *ius superveniens*, in cui l'oggetto del processo viene modificato dalle parti a giudizio già instaurato.

Si procederà dapprima all'esame dei dati relativi al periodo immediatamente seguente all'entrata in vigore della riforma, un periodo di grande importanza nella storia della nostra giurisprudenza costituzionale in cui le numerose pronunce della Corte hanno di fatto "riscritto" il Titolo V andando a costituire "una colonna imprescindibile per sostenere l'architrave del nuovo regionalismo"<sup>235</sup>; la giurisprudenza degli anni successivi è infatti fortemente debitrice nei confronti delle massime e delle tendenze emerse nel primo triennio.

Seguirà poi lo studio dei dati relativi al decennio seguente, dal 2006 fino all'anno in corso, in cui ha acquisito sempre più rilevanza la "contrattazione" fra Stato e Regioni oggetto di questo studio, resa palese dall'incremento di pronunce (soprattutto ordinanze) recanti capi di dispositivo che dichiarano l'estinzione del giudizio o la cessazione della materia del contendere. Si vedrà come nell'ultima relazione sulla giurisprudenza costituzionale, il Presidente Grossi, se da un lato ha potuto constatare un sensibile decremento dei ricorsi, dall'altro ha rimarcato come il numero considerevole di decisioni di estinzione per

---

<sup>234</sup> M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. 256.

<sup>235</sup> L. RONCHETTI, *Gli anni della riscrittura del Titolo V: la Giurisprudenza costituzionale 2002-2005*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, cit., p. 32.

rinuncia e di dichiarazioni di cessazione della materia del contendere rappresentino una vera e propria “disfunzione”<sup>236</sup> del nostro sistema.

## 2.4. L’andamento del contenzioso

### 2.4.1. La “riscrittura del Titolo V”<sup>237</sup>: la giurisprudenza costituzionale del triennio 2002-2005

Gli anni immediatamente successivi alla novella costituzionale hanno rappresentato un punto di svolta nell’attività della Corte, “investita” del compito di dover gestire il delicato periodo di transizione dal vecchio al nuovo sistema e di pronunciarsi sui più controversi punti nevralgici della riforma. Risalgono a questo momento le numerose sentenze manipolative foriere di nuovi criteri e definizioni “creative”<sup>238</sup> con cui sono stati forgiati i principi cardine della regolamentazione del rapporto tra enti. Le celebri pronunce prodotte in questi anni hanno tracciato i binari lungo cui si sarebbe in seguito mossa la giurisprudenza degli anni successivi, che spesso poi ha ripreso in maniera “pedagogica e didattica”<sup>239</sup> i precedenti sanciti in questa fase di “rodaggio”<sup>240</sup>.

I primi sforzi dei giudici costituzionali sono stati diretti ad affrontare le numerose questioni di diritto intertemporale che, sorte sotto l’assetto previgente, richiedevano ora di essere compiutamente definite. L’assenza di disposizioni transitorie funzionali “a disciplinare la fase di passaggio [...] da procedure accentrate a forme di gestione [...] imperniate sulle Regioni”<sup>241</sup> ha condotto all’elaborazione del “principio di continuità” per cui “restano in vigore le norme preesistenti, stabilite in conformità al passato quadro costituzionale, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall’autorità dotata di competenza nel nuovo sistema”<sup>242</sup>. Proprio sulla continuità si sono

---

<sup>236</sup> P. GROSSI, *Relazione del Presidente Paolo Grossi*, consultabile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), p.11.

<sup>237</sup> L. RONCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 31.

<sup>238</sup> Si veda in proposito V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Atti del XXI Convegno annuale svoltosi a Roma il 27 e 28 ottobre 2006, Jovene, 2010, in particolare p. 109.

<sup>239</sup> L. RONCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 33.

<sup>240</sup> V. CRISAFULLI, *L’attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1972, p. 668.

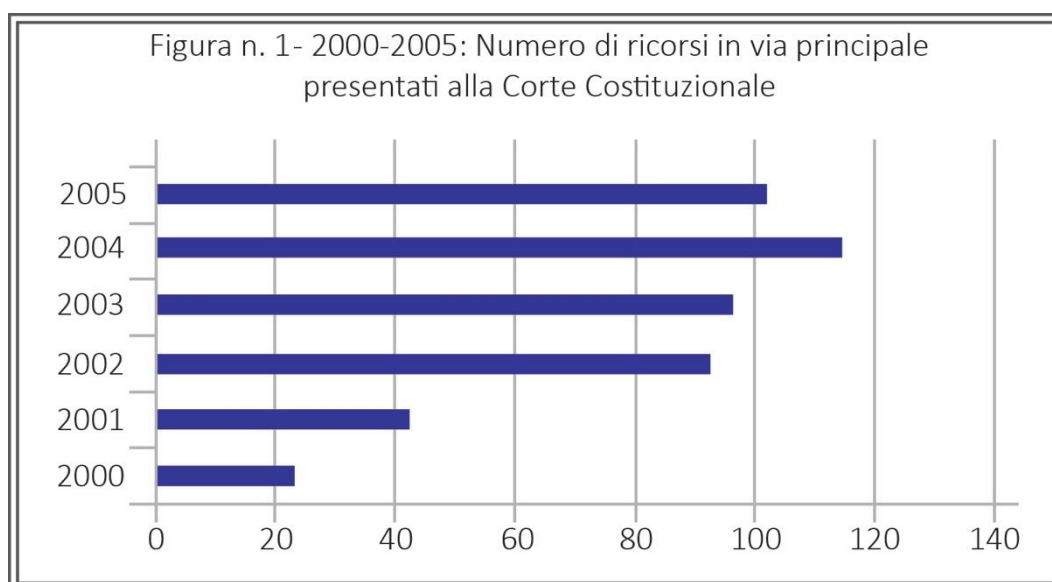
<sup>241</sup> V. Sent. n. 225/2004, p. 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>242</sup> V. Sent. n. 376/2002, p. 4 del *Considerato in diritto*.

fondate anche le celebri sentenze, la n. 274/2003 e la n. 50/2005, con le quali si è mantenuta l'antica asimmetria tra Stato e Regioni in tema di vizi deducibili e parametri invocabili nel processo in via d'azione.

Risale altresì a questi anni la definizione del principio di sussidiarietà, codificato per la prima volta nella nostra Carta con la riforma del 2001, e utilizzato di fatto per assecondare le perduranti tendenze centripete del nostro sistema. Allo stesso modo, nascono le c.d. "competenze trasversali" e il criterio della "prevalenza", concepiti al fine di risolvere i dubbi interpretativi sull'effettiva spettanza delle riformate competenze legislative; nodi che sono stati prevalentemente sciolti a vantaggio dello Stato centrale, secondo un orientamento giurisprudenziale volto essenzialmente alla "conservazione dell'esistente"<sup>243</sup>.

Ma il dato più caratteristico di questa fase è certamente rappresentato dalla crescita esponenziale dei ricorsi in via principale. Come mostrato dal grafico che segue (figura 1), si è passati dai 25 ricorsi proposti nel 2000, ai 43 dell'anno successivo, più che raddoppiati nel 2002, quando hanno iniziato a profilarsi i primi conflitti basati sul nuovo Titolo V. Una crescita, questa, che ha fatto registrare cifre preoccupanti anche nelle annate successive: sono 98 i ricorsi promossi nel 2003, ben 116 nel 2004 e 101 nel 2005<sup>244</sup>.



<sup>243</sup> Così A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 7.

<sup>244</sup> I dati sono presi dall'analisi di G. CERRACCHIO, *Profili quantitativi del contenzioso costituzionale*, in ISSIRFA-CNR, *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2007, pp. 123-124.

Ad eccezione del 2003, è lo Stato ad essere ricorso maggiormente all'impugnativa, come ad esempio nel 2005, anno in cui dei 101 ricorsi presentati, ben 77 (quasi l'86%) era di provenienza governativa, mentre i restanti erano frutto dell'azione delle Regioni e delle Province autonome. Certamente ciò deve essere ricondotto, oltre alla disinvoltura nel legiferare dimostrata dai Consigli regionali all'indomani della riforma, all'ovvia considerazione per cui venti Regioni e due Province autonome hanno senz'altro una produzione legislativa quantitativamente superiore a quella dello Stato centrale, dimostratosi ancora restio a riconoscere gli spazi di autonomia legislativa del nuovo legislatore regionale<sup>245</sup>.

Un'immagine il più fedele possibile del contenzioso di questi anni richiede tuttavia che non si limiti l'indagine al mero conteggio numerico dei ricorsi e delle pronunce, ma piuttosto che ci si riferisca al numero complessivo delle questioni sollevate e ai corrispondenti capi di dispositivo con cui le sentenze della Corte le risolvono. Il ricorso, infatti, può presentarsi come unico ma essere invece "plurimo nel contenuto"<sup>246</sup>, così che con un unico atto possono essere poste diverse questioni di legittimità. Ad esempio nel 2003 i giudici costituzionali con 93 pronunce hanno risolto più di 200 questioni.

È stato il 2004 a rappresentare l' *annus horribilis* dei giudizi in via principale, decretando la fine della "centralità del sindacato incidentale"<sup>247</sup> e l'inizio di un *trend* che ha visto negli anni successivi confermare il peso del contenzioso tra Stato e Regioni nei lavori della Corte. In questo anno, per la prima volta nella storia della nostra giurisprudenza costituzionale, le sentenze emesse nei giudizi in via d'azione hanno superato quelle rese nei giudizi in via incidentale: le sentenze (63) nel 2004 sono state rese nel 37,72% dei casi nel processo in via incidentale, mentre i livelli si attestano intorno al 48,50% per il giudizio in via principale (sono 81 infatti le sentenze emesse e in termini assoluti il numero è destinato ad aumentare con 85 sentenze nel 2005)<sup>248</sup>; un dato senza dubbio emblematico

---

<sup>245</sup> Cfr. L. RONCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 35.

<sup>246</sup> V. Sent. n. 201/2003, p. 1 del *Considerato in diritto*.

<sup>247</sup> G. AZZARITI, *La Corte e i suoi principi. Le proposte di riforma della Corte costituzionale e il modello di giustizia costituzionale italiano*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Giappichelli, 2000, pp. 231-301.

<sup>248</sup> V. V. ONIDA, *La Giustizia costituzionale del 2004*, cit. p. 5; L. RONCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 37.

delle ricadute che la riforma del 2001 ha prodotto in questo primo periodo di “assestamento”.

Con specifico riferimento all’oggetto di questo studio, occorre segnalare che nel triennio in esame aumentano significativamente rispetto al passato i casi in cui le parti, nelle more del giudizio, ricercano una soluzione transattiva ed extraprocessuale alla lite, al fine di evitare una pronuncia della Corte sul punto.

Sebbene tale fenomeno rappresenti chiaramente un retaggio del precedente modello di controllo di costituzionalità, sarebbe troppo semplicistico imputare il *boom* dei ricorsi alla sola abolizione del controllo preventivo di legittimità che, come noto, riguardava soltanto le leggi regionali, dato che ad esempio nel 2004 la maggior parte delle dichiarazioni di cessazione della materia del contendere ha riguardato leggi statali. Di conseguenza, sebbene fosse inevitabile che tale mutamento nel sistema avesse importanti ricadute sull’andamento dei conflitti di competenza, le ragioni della accresciuta litigiosità tra Stato e Regioni debbono essere in primo luogo ricondotte alle innumerevoli incertezze interpretative sorte con la revisione costituzionale.

I dati (figura n. 2) relativi alle ordinanze che estinguono il processo, sia per rinuncia che per cessata materia del contendere, sono comunque molto significativi e confermano come la “contrattazione di legittimità” costituisca un elemento intrinseco dei giudizi di parte<sup>249</sup>, incardinati sulla disponibilità dell’oggetto del processo<sup>250</sup>, che trova la sua espressione più tipica nel numero di pronunce (per lo più ordinanze) che estinguono il processo per rinuncia del ricorrente accettata dalla controparte o per dichiarata cessazione della materia del contendere. Alla base di queste ultime in particolare vi è la constatazione dell’avvenuto soddisfacimento delle pretese del ricorrente nel corso del giudizio a seguito dell’intervenuta modificazione della disciplina oggetto di contestazione.

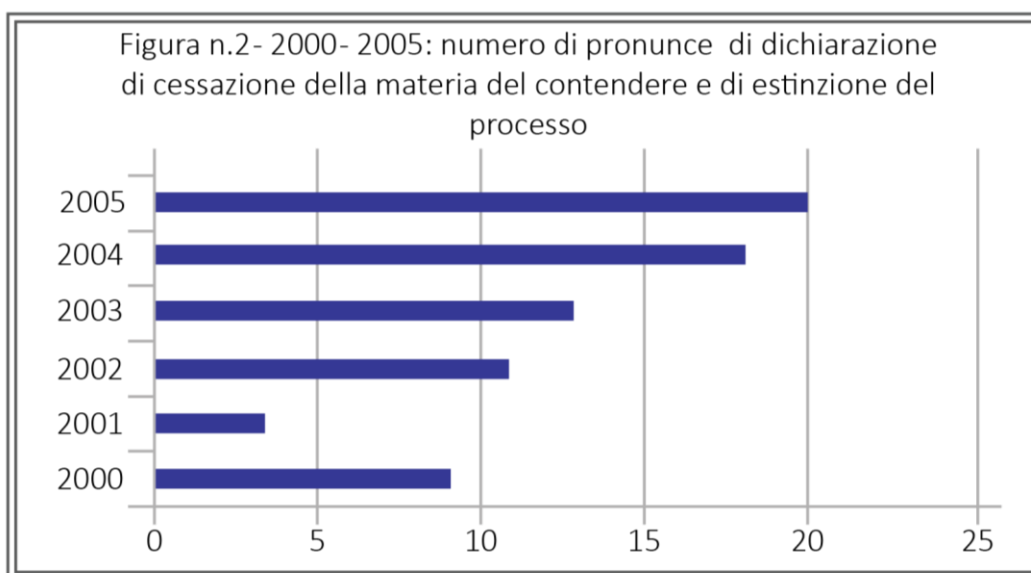
---

<sup>249</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi*, cit., p. 15.

<sup>250</sup> Autorevolmente sul punto: E. ROSSI, *Delle conseguenze del riformarsi dell’arretrato nel giudizio in via principale (e sulle pronunce di cessazione della materia del contendere)*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1346 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all’indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1495 ss.; E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell’ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 1642 ss.; M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle sue decisioni*, cit., pp. 191-266.

A questo proposito, i dati analizzati<sup>251</sup> indicano la crescita del numero delle pronunce con cui la Corte pone fine al contenzioso dopo aver preso atto della gestione dello stesso avvenuta per opera delle parti attraverso i casi di *ius superveniens*.

Si rimanda a tra poco l'approfondimento dei diversi tipi di strumenti processuali cui ricorre la Consulta per far fronte a questo tipo di evenienze; basti ora sottolineare come i dati dimostrino che la "contrattazione" tra Stato e Regioni non sia affatto venuta meno con la riforma costituzionale del 2001 ma rappresenti anzi un fenomeno tuttora in atto sebbene dal volto rinnovato.



#### 2.4.2. Profili quantitativi del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni nel periodo 2006-2014

Si vuole intraprendere ora l'analisi dell'andamento del contenzioso in via principale nell'ultimo decennio di attività della Corte, i cui dati di riferimento sono il riflesso delle

<sup>251</sup> 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 (2005-2007)*, Giappichelli, 2008, p. 230 ss.; 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 (2002-2004)*, Giappichelli, 2005, p. 143 ss.; E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI, (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Giappichelli, 2002, p. 143 ss.; A. STERPA, *Negoziare le leggi*, cit., pp. 6-7.

tendenze giurisprudenziali che complessivamente caratterizzano gli anni seguenti alla riforma.

Può dirsi a questo punto archiviata la prima fase di assestamento in cui la Corte ha dovuto imparare ad orientarsi lungo il tracciato della nuova riforma, che, grazie alla legge c.d. La Loggia del 2003, ha finalmente ricevuto una prima attuazione.

I primi anni di questo decennio sono caratterizzati anche da un sensibile calo della conflittualità tra Stato e Regioni, a seguito dell'emanazione nel 2006 di una direttiva interna del Ministro Lanzillotta con cui si è promosso il ricorso a "pratiche conciliative" per la prevenzione del contenzioso futuro e la risoluzione - per vie alternative a quella "giudiziale"- di quello in atto<sup>252</sup>. Sembra dunque che le istituzioni repubblicane abbiano reagito al preoccupante dilagare del contenzioso tra enti successivo alla riforma, facendo ben sperare il ritorno dello stesso entro limiti accettabili. Significative a tal riguardo appaiono le parole del Presidente Bile che, nella Conferenza stampa sull'anno 2007, anno in cui si è registrata un'importante diminuzione delle pronunce (*infra* figure n.5 e n.6), affermava: "Tale notevole diminuzione, da un lato, conferma quanto già rilevato l'altro anno, ossia che - dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma come quella del Titolo V parte II della Costituzione intervenuta nel 2001 - tanto lo Stato quanto le Regioni si sono progressivamente adeguate ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione. E, dall'altro, dimostra come si sia affermata la tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione. La tendenza si è espressa anche dopo la proposizione del giudizio in via principale, con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede."<sup>253</sup>

---

<sup>252</sup> Sul punto si rimanda a *Infra* cap. 3, par. 3.1.; V. anche S. CALZOLAIO, *Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla "direttiva" del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo ?*, 2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p.3.

<sup>253</sup> Conferenza stampa del Presidente Franco Bile sulla giurisprudenza costituzionale del 2007, consultabile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).



Purtroppo, nonostante gli auspici e le buone premesse, i dati relativi alle pronunce degli anni successivi<sup>254</sup> hanno smentito tali ottimistiche previsioni e hanno invece rinsaldato il peso che il giudizio in via d'azione riveste nell'attività della nostra Corte.

In questo periodo si conferma anche la tendenza delle parti a ricercare una risoluzione "stragiudiziale" - per usare un termine civilistico -<sup>255</sup> della controversia così che i ricorsi in via principale assumono sempre più spesso il carattere di "strumento di pressione politica"<sup>256</sup> tramite il quale indurre la parte resistente alla modifica della disposizione oggetto di contestazione; un'evenienza, questa, ben testimoniata dall'incremento, nel corso di tutto il decennio qui considerato, delle ipotesi di estinzione per rinuncia e di dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

La figura che segue (n.3), offrendo una panoramica generale del quantitativo delle pronunce rese ogni anno dalla Corte costituzionale, costituisce una premessa necessaria per comprendere la reale portata dei fenomeni che ci si propone di analizzare. Successivamente (figura n.4) si riportano i dati percentuali del rapporto tra pronunce rese nei giudizi in via principale e il totale delle decisioni emesse dalla Corte. Occorre comunque segnalare che in questo periodo diverse questioni a rilevanza regionale vengono trattate anche nei giudizi in via incidentale: ad esempio, nel 2014 in questo ambito vi sono state 22 pronunce (18 sentenze e 4 ordinanze) che hanno avuto ad oggetto questioni attinenti al riparto delle competenze fra Stato e Regioni<sup>257</sup>. Esse hanno dato luogo a un totale di 32 capi di dispositivo, di cui 29 aventi ad oggetto normative regionali e 3 che hanno pronunciato su disposizioni statali.

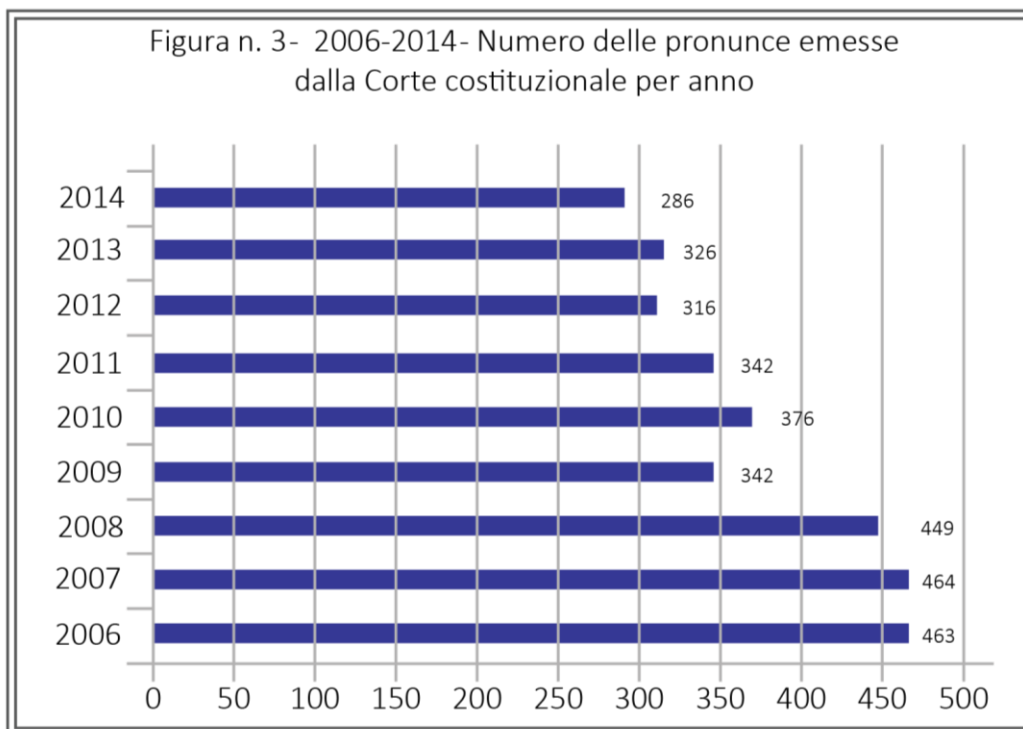
---

<sup>254</sup> I dati e i grafici relativi al quinquennio 2006-2010 sono stati elaborati anno per anno dall'Istituto ISSIRFA-Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie, consultabili all'indirizzo web [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), o altrimenti disponibili in forma cartacea in N. VICECONTE, P. COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. II, Giuffrè. Per gli anni successivi fino al 2014: P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2014*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); ; parimenti PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI, IL TURISMO E LO SPORT, UFFICIO II, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione, Anni 2009-2012*, al sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); SERVIZIO STUDI, CORTE COSTITUZIONALE, *Analisi del contenzioso Stato/Regioni anni 2011- 2015(I e II trimestre)*, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). Per il 2015: SERVIZIO STUDI, CORTE COSTITUZIONALE, *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2015, dati quantitativi e analisi*, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2015*, disponibile all'indirizzo [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>255</sup> Così P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2006-2010*, cit., p.24.

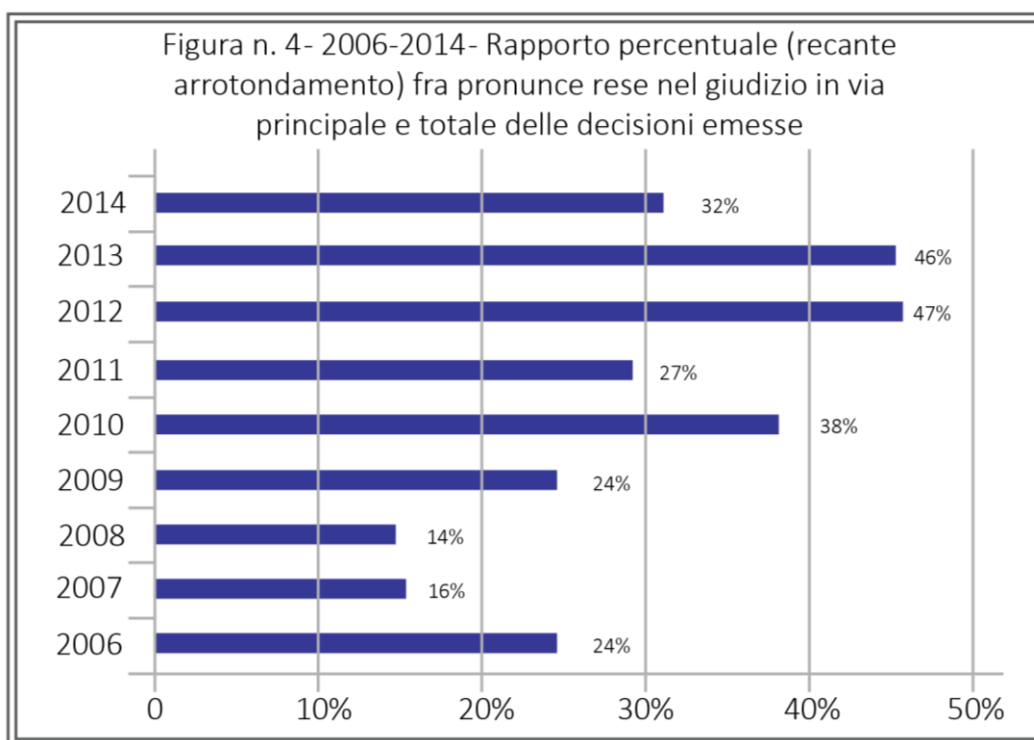
<sup>256</sup> V. L. RONCHETTI, *op. ult. cit.*, p. 40.

<sup>257</sup> Nello specifico le sentt. nn.13, 46, 64, 67, 100, 166, 171, 177, 187, 202, 211, 212, 213, 231, 255, 258, 275, 278, nonché delle ordd. nn. 43, 146, 147, 179. Per approfondimenti sul punto si rimanda a P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2014*, cit., p 22 ss.

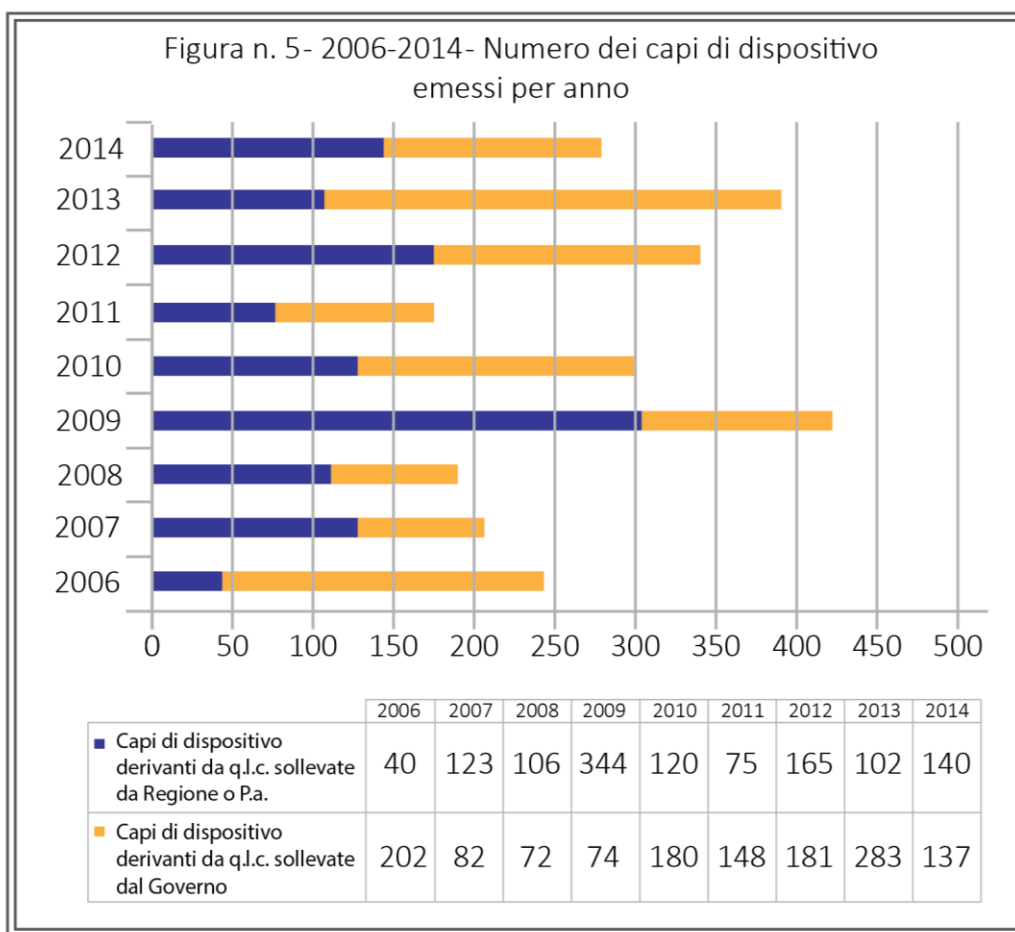


Dalla prima figura emerge come il totale delle decisioni adottate dalla Corte costituzionale in tutti i tipi di giudizio sia andato calando a partire dal 2009 con una media di 331,3 pronunce a fronte della media di 458,66 nel triennio compreso tra il 2006 e il 2009, ciò sia in conseguenza della diminuzione degli atti di promovimento, ma anche della crescente complessità delle questioni proposte che, spesso scisse e riunite, hanno prodotto una serie di pronunce articolate in un numero rilevante di capi.

Particolarmente significativi sono i dati relativi al biennio 2012- 2013 in cui si riafferma la preponderanza dei giudizi in via principale su quelli in via incidentale, avendo i primi impegnato quasi il 50% dei lavori della Corte (fig. n. 4): in questi anni infatti il numero complessivo delle pronunce rese nei giudizi in via d'azione (sentenze più ordinanze) ha superato l'analogo dato dei giudizi in via indiretta.



Di nuovo, un'immagine più aderente alla reale incidenza delle questioni sollevate, necessaria per poter misurare l'effettivo tasso di conflittualità tra Stato e Regioni, emerge dall'analisi quantitativa dei capi di dispositivo emessi nel giudizio in via principale, ripartiti a seconda che le questioni siano sollevate dal Governo o dalle Regioni (figura n. 5).

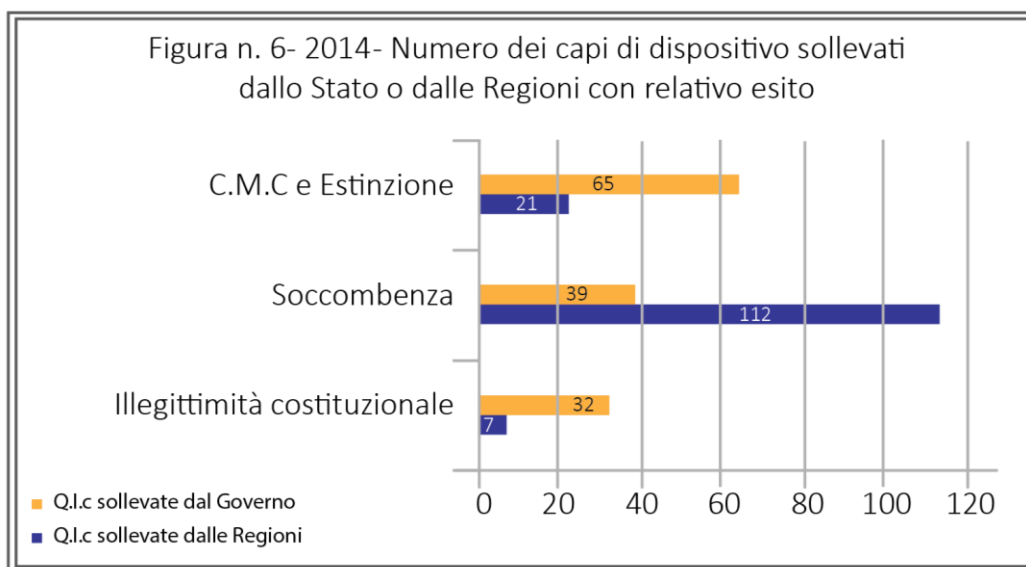


Dai dati riportati si evidenzia come il rapporto tra questioni sollevate da Governo e Regioni non segua affatto un andamento omogeneo; si può invece con fermezza rilevare che se, sulla base del numero delle sentenze rese, l'anno più litigioso sembra essere il 2010, dal grafico si evince che il picco delle questioni sollevate si sia registrato nel 2009, dal momento che i capi di dispositivo sono rispettivamente 418 nel 2009 e 300 nel 2010<sup>258</sup>.

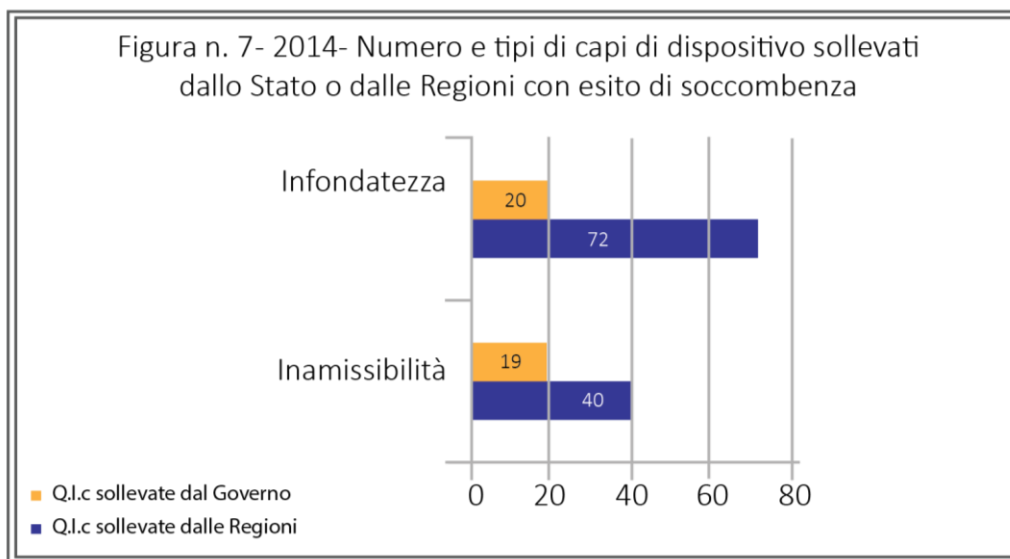
Rappresenta un tratto caratteristico della decade in esame la netta prevalenza del Governo sulle Regioni soprattutto nei casi in cui il ricorrente è il Governo stesso; al contrario, quando ad agire sono le Regioni si è registrato un limitato accoglimento delle

<sup>258</sup> P. COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2014*, cit., p. 4.

questioni da esse proposte<sup>259</sup>. Emblematico a tal proposito è l'anno 2014, in cui, se il numero delle questioni sollevate dalle due parti sostanzialmente si eguaglia (140 dalle Regioni e 137 dal Governo), gli esiti delle stesse non sono parimenti bilanciati ma segnano una netta soccombenza delle Regioni (circa nell'80% dei casi), come mostra la figura numero 6. La soccombenza è data dalla sommatoria delle pronunce di non fondatezza, manifesta infondatezza, inammissibilità o manifesta inammissibilità della questione, i cui dati specifici sono riportati nella figura n.7. Lo Stato ha invece visto accolte quasi la metà delle questioni proposte, un dato questo che necessita di essere completato dalla considerazione che nella maggior parte dei casi le pronunce di cessazione della materia del contendere e di estinzione per rinuncia sono soddisfattive delle pretese del Governo, attestando la persistenza di uno squilibrio tra i due enti: i capi di dispositivo che unitamente pronunciano la cessazione o l'estinzione del giudizio sono 32 per il Governo e 7 per le Regioni.



<sup>259</sup> Cfr. E. Rossi, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013. Profili statistici e tendenze più rilevanti*, in *Giur. cost.*, p.10, in particolare nota n. 14, consultabile all'indirizzo [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).



2.4.3. *segue... I casi di estinzione per rinuncia e di cessazione della materia del contendere*

Offerta una panoramica generale sullo stato del contenzioso nel decennio appena conclusosi, è ora necessario completare l'indagine svolta con l'analisi delle pronunce di estinzione del giudizio e di cessazione della materia del contendere, che, come già ricordato, rappresentano la contropartita processuale del fenomeno sostanziale della "contrattazione" tra Stato e Regioni. Si tratta di due tipologie decisorie legate alla natura disponibile del ricorso in via d'azione, per cui è possibile che, in seguito all'impugnazione di una legge statale o regionale, la parte resistente abroghi o modifichi la disposizione contestata in modo da assecondare le ragioni del ricorrente e far così cadere l'interesse al ricorso.

È facile rivenire alla base di questi casi fenomeni di gestione politica ed extra giudiziaria dei conflitti riconducibili in larga misura al venir meno, con la riforma dell'art. 127 Cost., della fase di controllo preventivo governativo sulle leggi regionali, per cui spesso lo *ius supervenies* al centro delle pronunce in esame altro non è che il risultato della pressione politica che il Governo esercita sulla Regione. Quest'ultima, di fronte all'impugnazione statale, anziché attendere l'esito del giudizio di costituzionalità, decide di approvare una

nuova legge che corregga o che abroghi le disposizioni originariamente censurate, al fine di indurre il ricorrente a rinunciare al ricorso ponendo fine alla controversia.

Occorre inoltre precisare che, sebbene nella maggior parte dei casi a monte di un atto di rinuncia vi sia la correzione, la sostituzione o l'abrogazione della norma impugnata, non può escludersi che il "revirement"<sup>260</sup> possa essere legato al mutamento dei rapporti politici tra il centro e le Regioni<sup>261</sup>; peraltro la rinuncia, emblema della natura disponibile del giudizio in via d'azione, non necessita di essere motivata - né di conseguenza sussiste per la Corte un obbligo di dar conto delle motivazioni nella sentenza o nell'ordinanza - così che può accadere che le ragioni ad essa sottese non vengano mai rese note<sup>262</sup>.

Di fronte a tutte queste evenienze la Corte, "come un arbitro che registra *ex post* l'esito della contrattazione"<sup>263</sup>, si limita a prendere atto dell'accordo raggiunto dalle parti, dell'avvenuta modifica dell'oggetto del processo e dell'appagamento della pretesa del ricorrente. Infatti, pur potendosi comunque pronunciare sul merito della disposizione originariamente impugnata, o sulla sopravvenuta modifica legislativa (fenomeno che, come si vedrà tra poco, talvolta si realizza), essa, per ragioni di economia processuale, preferisce lasciare che la "contrattazione" ponga fine alla prosecuzione del giudizio ricorrendo ai due tipi di decisione qui in esame.

Questa forma di composizione "contrattata" della controversia tra Stato e Regioni sta occupando quote considerevoli del giudizio di costituzionalità in via principale: i dati di seguito riportati indicano il rapporto percentuale tra i capi di dispositivo che pronunciano la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del giudizio e il totale delle questioni sollevate nello stesso giudizio. Da questi dati si ricava la preponderanza degli esiti favorevoli per il Governo, la cui media percentuale si attesta intorno al 21% a fronte dell'8% per le Regioni. Ciò lascia intendere che il ricorso in via d'azione non rappresenti

---

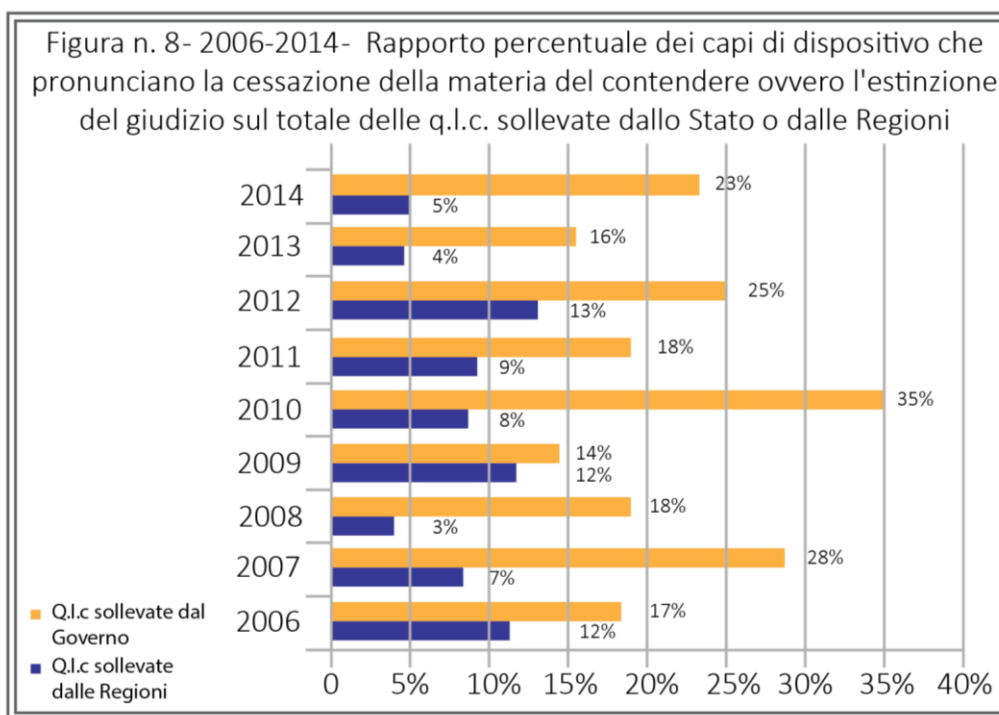
<sup>260</sup> E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1606; A. PERTICI, *Il confronto politico sulle leggi in via d'azione*, cit., p. 65 ss., in particolare par. 3.1 e 3.2.

<sup>261</sup> *Ibidem*; sul tema anche E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del Titolo V*, cit., p. 1495 ss..

<sup>262</sup> Si segnala inoltre che non sono mancati casi in cui la rinuncia al ricorso era legata al sopravvenire di pronunce costituzionali in cui venivano affermati principi tali da far presumibilmente prevedere l'intervento di una sentenza di rigetto (ordd. nn. 3 e 4/2012). Analogamente, è accaduto che la declaratoria di cessazione della materia del contendere originasse non da ipotesi *ius superveniens* ma dal sopraggiungere di una dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge per la cui violazione il giudizio era stato attivato (ord. 159/2010), in M. D'AMICO, *op. ult. cit.*, p. 226.

<sup>263</sup> B. RANDAZZO, *La "manutenzione del giudizio in via principale"*, cit., p. 15.

per le Regioni, a differenza di quanto accade per lo Stato, uno strumento di pressione politica con cui indurre il Parlamento centrale a modificare la propria normativa, sotto la “minaccia” di un “intervento demolitorio”<sup>264</sup> dei giudici costituzionali. Sebbene, infatti, non manchino casi in cui i rapporti si svolgono a parti invertite ed è lo Stato a modificare la propria normativa, ciò non può essere ricondotto alla riforma del 127 Cost., dato che il nostro ordinamento è sempre stato privo di sedi in cui Stato e Regioni potessero giungere ad una composizione preventiva così come di strumenti di controllo preventivo regionale sulle leggi centrali<sup>265</sup>. Piuttosto, i casi di *ius superveniens* statale possono essere più facilmente ricollegati alla “volatilità e instabilità” del nostro ordinamento, che spesso rende opportuna la modifica di disposizioni entrate in vigore da pochi mesi per far fronte a situazioni contingenti legate, oggi in particolare, alla crisi economico-finanziaria in cui da anni versa il nostro Paese<sup>266</sup>.



<sup>264</sup> Così E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p.1611.

<sup>265</sup> *Ibidem*.

<sup>266</sup> Così 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 (2011-2013)*, Giappichelli, 2014, p. 196.



I due tipi di pronuncia qui in esame, sebbene producano effetti simili sul piano procedurale, presentano importanti differenze sostanziali. L'estinzione postula la rinuncia al ricorso la quale, a sua volta, presuppone la disponibilità dell'azione; per cui così come a Stato e Regioni è rimessa la facoltà di attivare o meno il giudizio, allo stesso modo essi possono desistere dallo stesso, prima dell'intervento di una sentenza di merito. In particolare, anche per la rinuncia valgono le stesse considerazioni svolte a proposito della connotazione ambigua del ricorso statale "sospeso tra una costruzione che ne accentua la valenza obiettiva di garanzia di legittimità e quella che ne accentua, al contrario, la valenza soggettiva di difesa di interessi di parte"<sup>267</sup>.

Nel caso di estinzione per rinuncia, la Corte si limita a prendere atto di quest'ultima che, per poter dar luogo a questo tipo di decisione, deve essere validamente<sup>268</sup> accettata dalla controparte regolarmente costituita<sup>269</sup>. Ciò significa che la disponibilità dell'azione da parte del ricorrente non è piena, ma presuppone l'esistenza di un interesse che, pur non coincidendo con quello generale alla conformità costituzionale dell'ordinamento, è comunque più ampio di quello alla base del ricorso ossia l'interesse a che lo stesso venga dichiarato infondato<sup>270</sup>. Mentre in caso di mancata costituzione in giudizio della parte resistente, per giurisprudenza costante della Consulta<sup>271</sup>, è sufficiente la sola rinuncia al ricorso per condurre all'estinzione del processo. Quella qui in esame costituisce pertanto un tipo di decisione che soltanto formalmente emana dalla Corte, mentre sostanzialmente rappresenta il frutto di una scelta delle parti (in particolare del ricorrente).

---

<sup>267</sup> Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 325.

<sup>268</sup> Si segnala che a partire dall'ordinanza n.418/2008 la Corte ha adottato un orientamento rigoroso in merito all'accettazione della rinuncia da parte della resistente; accettazione che, per poter essere efficace, deve necessariamente provenire dall'organo collegiale. L'ordinanza è stata emessa in occasione di un ricorso statale contro una legge della Regione Campania, modificata da quest'ultima prima della pronuncia della Corte, dando così luogo alla rinuncia del ricorrente. Il difensore della Regione aveva dichiarato in udienza di accettare la rinuncia senza però che vi fosse una specifica delibera in tal senso della Giunta regionale. Pertanto la Corte ha negato di poter dichiarare estinto il giudizio per rinuncia, dichiarando invece cessata la materia del contendere, dal momento che la legge impugnata non aveva nel mentre ricevuto applicazione. Occorre tuttavia rilevare che, dopo un periodo iniziale di rigore, la Corte non sempre si è attenuta a questo principio, confermando le oscillazioni che caratterizzano la giurisprudenza costituzionale.

<sup>269</sup> L'art. 23 delle Norme Integrative recita: "La rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo".

<sup>270</sup> Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *loc. ult. cit.*.

<sup>271</sup> *Ex plurimis*, sentt. nn. 206/2010 e 98/2012.

Peraltro, la Consulta ha più volte ribadito che la rinuncia, anche qualora non sia ritualmente accettata, può fondare, unitamente alle circostanze di cui di seguito si dirà, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere<sup>272</sup>, sul presupposto che il deposito di una rinuncia può far legittimamente ritenere soddisfacitivo il carattere delle norme sopravvenute, comportando il venir meno dell'interesse a ottenere una pronuncia di merito.

In ogni caso, la cessazione della materia del contendere dovrebbe essere dichiarata a prescindere da manifestazioni di volontà in tal senso espresse dalle parti e a prescindere dalla titolarità in capo alle medesime del potere di rinuncia, qualora la Corte ritenga sussistere due requisiti di natura sostanziale ovvero che lo *ius superveniens* abbia effettivamente un contenuto tale da superare i profili di incostituzionalità denunciati dal ricorrente e che la normativa impugnata non abbia ricevuto *medio tempore* applicazione. In questo caso pertanto la Corte è chiamata a pronunciarsi sull'oggetto della questione<sup>273</sup>, mentre nelle ipotesi di estinzione per rinuncia effettua soltanto una valutazione di tipo squisitamente procedimentale<sup>274</sup>.

Sono numerosi i dispositivi che chiariscono i requisiti che giustificano siffatte pronunce: tra le più recenti si ricorda la sentenza n. 11 del 2014 con cui la Corte costituzionale ha precisato che “lo *ius superveniens* può determinare la cessazione della materia del contendere solo ove al contempo rivesta efficacia soddisfacitiva rispetto alle ragioni del ricorrente e la normativa censurata non abbia avuto *medio tempore* applicazione”<sup>275</sup>, con l'ovvia conseguenza che laddove non ricorrano tali presupposti non è possibile emettere questo tipo di decisione persistendo comunque l'interesse al ricorso, tanto nel caso in cui le vicende modificative non siano soddisfacenti per il ricorrente, tanto nel caso in cui il

---

<sup>272</sup> *Ex plurimis*, pronunce nn. 179 e 199/2010, 310/2011, 19,46, 75, 77 e 82 del 2015.

<sup>273</sup> Cfr. E. Rossi, *Le decisioni di estinzione per rinuncia*, cit., p. 1628 ss. In cui l'A. sottolinea come la valutazione della Corte sottesa alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere non modifica la natura di tale decisione che rimane pertanto prettamente processuale e non di merito.

<sup>274</sup> Già in occasione della sentenza n. 3 del 1962 la Corte aveva avuto modo di affermare che la rinuncia al ricorso “incide esclusivamente sul processo e, qualora sia accettata, ne produce l'estinzione, mentre la dichiarazione che è cessata la materia del contendere costituisce pronuncia attinente all'oggetto della controversia”. Di conseguenza, mentre le norme relative alle pronunce di estinzione “operano esclusivamente nell'ambito del processo”, “la dichiarazione della cessazione della materia [...] a differenza della rinuncia al processo, importa, da parte dell'organo giudicante, un'indagine circa il merito della contestazione”, punto 1 del *Considerato in diritto*.

<sup>275</sup> V. sent. 11/2014 Corte Cost., p. 3.2 del *Considerato in diritto*. Similmente le sentt. nn. 19, 44, 54, 129, 141, 181, 209, 249, 269.

tempo trascorso dall'entrata in vigore della disciplina impugnata lasci presumere che essa abbia ricevuto applicazione, non essendo pervenute prove in contrario<sup>276</sup>.

I giudici costituzionali hanno più volte evidenziato la diversa natura dei due tipi di pronunce e il rapporto di priorità logica dell'accertamento relativo all'estinzione; emblematiche a riguardo le parole espresse con l'ordinanza 204 del 2011: "il ricorrente, dopo aver depositato dichiarazione di rinuncia al ricorso proposto in via principale ed aver preso atto della mancata costituzione in giudizio della Regione resistente, ha chiesto alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere; [...] la volontà delle parti di non dare ulteriore corso alla trattazione del giudizio [...] attiene al processo e non al suo oggetto; che la dichiarazione di cessazione della materia del contendere riguarda, invece, l'oggetto di giudizio la cui trattazione sia voluta dalle parti; [...] l'accertamento della perdurante volontà delle parti di coltivare l'impugnazione ha carattere logicamente preliminare rispetto alla valutazione circa l'effettivo ricorrere delle circostanze normative o fattuali che inducono a dichiarare cessata la materia del contendere". In sostanza, come ritenuto dalla dottrina più autorevole, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere è una decisione che ricade sul "merito della controversia"<sup>277</sup> in quanto, pur non pronunciandosi sulla costituzionalità della legge contestata, presuppone da parte del Giudice delle leggi la verifica circa la persistenza o meno dell'interesse oggettivo alla prosecuzione del giudizio e registra la soddisfazione della pretesa della parte ricorrente. Tuttavia, nonostante le differenze tra i due tipi di decisione possano dirsi, almeno dal punto di vista teorico, chiare, il fatto che entrambe trovino applicazione nei casi di *ius superveniens* modificativo o abrogativo della norma impugnata, fa sì che nella prassi le due pronunce vengano considerate sostanzialmente fungibili<sup>278</sup>, sia dalle parti che, talvolta, anche dalla Corte. Quest'ultima, ad esempio, per orientamento costante, ritiene che se, nelle ipotesi non solo di *ius superveniens* ma anche di accordo raggiunto tra le

---

<sup>276</sup> Sempre per l'anno 2014 si segnalano le sentt. nn. 11, 19, 49,54, 68,86, 97, 108, 144, 165, 181, 209, 249, 269.

<sup>277</sup> R. CHIEPPA, *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 24 ss..

<sup>278</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *La Corte e lo jus superveniens. Esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., p. 13; 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*, cit., p. 226; E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., 1605 ss.; R. CHIEPPA, *loc. ult. cit.*.

parti, il ricorrente rinuncia al ricorso e la rinuncia non viene validamente accettata, debba dichiararsi la cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse, interpretando il comportamento concludente del resistente alla stregua di un implicito assenso alla risoluzione anticipata della controversia<sup>279</sup>.

Accade anche che le parti, venute meno le ragioni del contenzioso, anziché ricorrere alla via della rinuncia con accettazione, concordino sulla richiesta di cessazione della materia del contendere; una strategia che viene sovente assecondata dalla Corte con l’emanazione della tipologia di decisione auspicata dai due contendenti<sup>280</sup>. A tal proposito ad esempio si legge nella sentenza n. 3 del 2013 che in sede di discussione in udienza pubblica la difesa erariale “ha preso atto, in accordo con quanto sostenuto dalla controparte, che le norme regionali censurate sono state modificate in conformità ai rilievi sollevati nel ricorso, senza che tali norme possano aver ricevuto applicazione *medio tempore*” e che pertanto la stessa “ha espressamente aderito alla richiesta di parte regionale che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere”. Conseguentemente la Corte, di fronte al venir meno delle “ragioni della controversia per concorde riconoscimento delle parti”, ha ritenuto dover “essere dichiarata la cessazione della materia del contendere”<sup>281</sup>.

Un’evenienza analoga è ravvisabile nel caso in cui il ricorrente lasci intendere il venir meno del suo interesse al ricorso, senza però rinunciare allo stesso; per risolvere queste ipotesi, la Corte si richiama al proprio orientamento “secondo cui, nel giudizio in via principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente

---

<sup>279</sup> V. Ord. N. 345/2006 e sentt. nn. 320 e 418 del 2008; ord. n. 53/2009, sentt. nn. 126, 179, 199 e ord. 118 e 159 del 2010 in F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens*, cit., p. 13 nota 25; più recentemente v. pronunce nn. 19, 46, 62, 75, 77, 82, 239,249, 263 del 2015. Sul punto si ricorda in particolare il caso deciso con la sent. n. 31/2016, in cui, a seguito di un accordo siglato tra la ricorrente, la Regione Sicilia, e lo Stato, quest’ultimo ha richiesto che venisse dichiarata la cessazione della materia del contendere; richiesta che è stata negata dalla Corte sul presupposto che la ricorrente non avesse rinunciato al ricorso nonostante l’accordo sopraggiunto. In questo caso, dunque, la Corte ha considerato la rinuncia al ricorso quale requisito non dell’estinzione del giudizio ma anche della cessazione della materia del contendere.

<sup>280</sup> Ad esempio nelle pronunce. nn.378 e 474/2005, 451/2007, 136/2010.

<sup>281</sup> Corte cost. sent. n. 3/2013, punto n. 2 del *Considerato in diritto*; analogamente l’ord. n. 136/2010, 238/2011 e la sent. n. 192/2011

non è costituita [...] o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere”<sup>282</sup>.

Non mancano infine le ipotesi in cui la richiesta di c.m.c. del resistente in giudizio mira ad indurre il ricorrente alla rinuncia al ricorso. Così, ad esempio, nel caso deciso con l’ordinanza n. 93 del 2015 in cui la Corte costituzionale dichiara l’estinzione del giudizio dopo che, a seguito della richiesta di cessazione della materia del contendere avanzata dalla resistente in ragione dello *ius superveniens* prodotto, il ricorrente rinunciava al ricorso e la rinuncia veniva ritualmente accettata dalla controparte<sup>283</sup>.

A proposito di questi casi la dottrina ha parlato di “pronunce di estinzione per rinuncia «camuffate» da cessazione della materia del contendere”<sup>284</sup>, che denunciano un atteggiamento “remissivo” della Corte che peccherebbe di eccessiva leggerezza nel considerare il comportamento processuale di una delle parti come una rinuncia e nel dichiarare la cessazione della materia del contendere “come fosse un’estinzione del giudizio per rinuncia”<sup>285</sup>. Trattandosi di evidenti anomalie rispetto al normale svolgimento del giudizio in via principale, sarebbe certamente più opportuno che le parti nel rinunciare al giudizio si attenessero alle forme previste; in caso contrario spetterebbe alla Corte la verifica dell’esistenza o meno della materia del contendere e rispetto a tale valutazione ciò che affermano le parti potrebbe tutt’al più rilevare ai fini dell’applicabilità o meno della normativa impugnata<sup>286</sup>.

Posto che, come si è sopra ricordato, i due tipi di pronuncia in esame producono gli stessi effetti sul piano processuale, precludendo un sindacato della Corte sulla costituzionalità o meno della disposizione oggetto di giudizio, occorre interrogarsi sui motivi che spesso inducono le parti a cercare di ottenere una pronuncia di cessazione della materia del contendere, anziché ricorrere alla via canonica della rinuncia con conseguente accettazione. Un simile comportamento processuale può presumibilmente ricondursi, innanzitutto, al rigore spesso mostrato dalla Corte nel richiedere, tanto per la rinuncia

---

<sup>282</sup> Così nelle sentenze n. 225, 234, 246 del 2009 e n. 121/2010.

<sup>283</sup> Analogamente l’ordinanza n. 35/2016.

<sup>284</sup> F. DAL CANTO, loc. ult. cit.; A. PERTICI, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, cit., p. 192.

<sup>285</sup> F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, cit., p.233.

<sup>286</sup> *Ibidem*.

quanto per l'accettazione, una delibera degli esecutivi sul punto, non ritenendo sufficienti semplici dichiarazioni del difensore depositate in Cancelleria o rese in sede di pubblica udienza. Di conseguenza, le parti potrebbero ritenere più conveniente la formulazione di una richiesta di cessazione della materia del contendere; richiesta che rappresenta una scelta di tipo prettamente processuale e pertanto può essere formulata direttamente dalla difesa<sup>287</sup>.

In secondo luogo, le parti potrebbero ritenere non sufficiente la semplice conclusione del giudizio, ambendo invece anche ad una valutazione della Corte sull'effettiva valenza della modifica normativa sopravvenuta; valutazione che, essendo rinvenibile nella motivazione della sentenza, conferirebbe al dispositivo un'efficacia di precedente maggiore di quanto non avverrebbe in caso di una pronuncia di estinzione, che, come già ricordato, non richiede alcuna motivazione<sup>288</sup>.

Concorre a complicare ulteriormente questo scenario l'oggettiva difficoltà che il Giudice delle leggi riscontra nell'apprezzamento del carattere innovativo e satisfattivo dello *ius superveniens* e soprattutto nella verifica della non applicazione *medio tempore* della disciplina originariamente impugnata. Una difficoltà, questa, che in alcune occasioni ha indotto la Corte a rimettersi a quanto dichiarato dalle parti sul venir meno delle ragioni della controversia, demandando dunque ai due contendenti valutazioni che dovrebbero competere esclusivamente ad essa, considerato che è nell'interesse della Regione negare l'avvenuta produzione di effetti, mentre ciò che conta per lo Stato è la modifica della norma impugnata<sup>289</sup>.

Si delinea così un quadro singolare, in cui il contenzioso costituzionale, venuta meno ogni forma di controllo preventivo sulla legislazione regionale, appare la sede in cui viene allo

---

<sup>287</sup> Un orientamento rigoroso che come si è accennato risale alla ordinanza 418/2008; cfr. anche F. DAL CANTO, *La Corte e lo jus superveniens. Esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., p.17.

<sup>288</sup> Cfr. E. Rossi, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 1629.

<sup>289</sup> Così ad esempio con la sent n. 86/2012 e in occasione della sent. n. 3 del 2013 in cui la Corte si richiama al "concorde riconoscimento delle parti" in F. DAL CANTO, *loc. ult. cit.*, in particolare nota n. 34. Più recentemente nella sent. 142/2016, punto 6 del *Considerato in diritto*, si legge che "le Regioni Marche e Puglia, al fine di ottenere una pronuncia sul merito della questione (che sembrano preferire), ben avrebbero potuto indicare a questa Corte, se fossero esistiti, i casi nei quali la norma aveva trovato applicazione. Il non averlo fatto, [...], non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere". Analogamente sul punto le sent. nn. 101 e 155/2016.

scoperto quella dimensione di “convenzionalità sommersa”<sup>290</sup> costituita dagli “aggiustamenti” transattivi che le parti pongono in essere nelle more del giudizio; uno scenario che rende tuttavia difficile riportare a razionalità i comportamenti processuali delle parti, e che dà vita ad orientamenti giurisprudenziali eterogenei e non sempre coerenti con sé stessi. A tal proposito, è emblematico il caso deciso con l’ordinanza n. 79 del 2010, in cui la Regione Abruzzo in seguito alla modifica, in pendenza di giudizio, di una propria disposizione oggetto di ricorso statale, pur non costituitasi, aveva presentato “istanza di estinzione del giudizio per sopravvenuta cessazione della materia del contendere”. La Corte, da cui ci si sarebbe quanto meno aspettati un’ammonizione del comportamento processuale poco ortodosso tenuto dalla Regione, dopo aver preso atto della rinuncia statale seguita all’informale sollecitazione della Regione stessa, aveva emesso un’ordinanza di estinzione per rinuncia.

Quella dell’*escalation* delle pronunce di estinzione del giudizio e di cessazione della materia del contendere rappresenta solo una delle conseguenze che la riforma del Titolo V ha prodotto sulla fisionomia del giudizio in via principale all’interno del quale la dimensione politica e quella giuridica si confondono sempre più.

Si tratta, a ben vedere, di pronunce sostanzialmente “inutili” e di scarso rilievo costituzionale, dal momento che pongono fine al processo senza condurre ad una pronuncia di merito<sup>291</sup>; tuttavia, è utile cercare di comprenderne la portata e il significato poiché esse, come si vedrà, riflettono i caratteri di fondo del nostro regionalismo e rivelano il concreto dispiegarsi dei rapporti tra Stato e Regioni.

Nel corso di questo paragrafo si è accennato alle ricadute che le due pronunce in esame determinano nei giudizi davanti alla Corte costituzionale; ricadute che rappresentano solo uno dei molteplici profili di criticità attualmente legati al fenomeno della “contrattazione” tra Stato e Regioni e di cui si avrà modo di trattare più

---

<sup>290</sup> In proposito A. D’ATENA *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni e il ruolo della Corte costituzionale*, intervento al seminario di studio “Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell’esperienza”, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, reperibile all’indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it); v anche L. ELIA, *L’accordo nella cooperazione tra Stato e Regioni* (n.2 del *Commenti* nella rivista *Problemi di amministrazione pubblica*), 1986.

<sup>291</sup> Cfr. E. ROSSI, *op. ult. cit.*, pp. 1605 ss. in cui l’A. riprende che le considerazioni formulate a proposito delle pronunce di inammissibilità e di manifesta infondatezza da L. CARLASSARE in *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, 1988, p. 31 per sottolineare che, anche se si è in presenza di decisioni “inutili, non è invece inutile comprendere il perché e il come esse vengono pronunciate”.

approfonditamente nel capitolo seguente. Si può tuttavia fin d'ora anticipare che tali criticità rendono sempre più pressante l'esigenza di adeguati interventi di "manutenzione"<sup>292</sup> ordinaria e straordinaria al sistema del giudizio in via principale che ne valorizzino la natura obiettiva, che non si limitino all'ambito processuale ma che si accompagnino, più in generale, ad un ripensamento del nostro regionalismo per il cui tramite restituire alla Corte il ruolo di "giudice dei diritti" e non più quello di passaggio obbligato della dialettica tra Stato e Regioni.

#### 2.4.4. *La giurisprudenza costituzionale del biennio 2015-2016*

Approdando ora all'analisi della giurisprudenza costituzionale dell'anno 2015, nel momento in cui si scrive da poco conclusosi, i dati quantitativi<sup>293</sup> elaborati sono ambivalenti: infatti, se per alcuni aspetti seguono il *trend* degli anni precedenti, come si vedrà per altri se ne discostano, segnando un'inversione di tendenza che potrà forse trovare conferma alla luce degli sviluppi futuri.

Un primo dato importante riguarda il numero delle pronunce emesse dalla Corte, 276 per l'esattezza, che è stato sensibilmente inferiore rispetto alla media delle decisioni adottate nell'ultimo ventennio. Un tale calo è dovuto certamente, come ricordato dal Presidente Grossi, alle vicende modificative che hanno riguardato la composizione del Collegio, che si è visto costretto ad operare senza l'apporto prima di due poi di tre giudici costituzionali<sup>294</sup>, ma anche alla minore quantità di atti di promovimento. Delle 276 pronunce, 145 sono state emanate nell'ambito del giudizio di costituzionalità in via incidentale e 113 nell'ambito del giudizio in via principale, rappresentando rispettivamente il 52,53% e il 40,94% del totale delle decisioni.

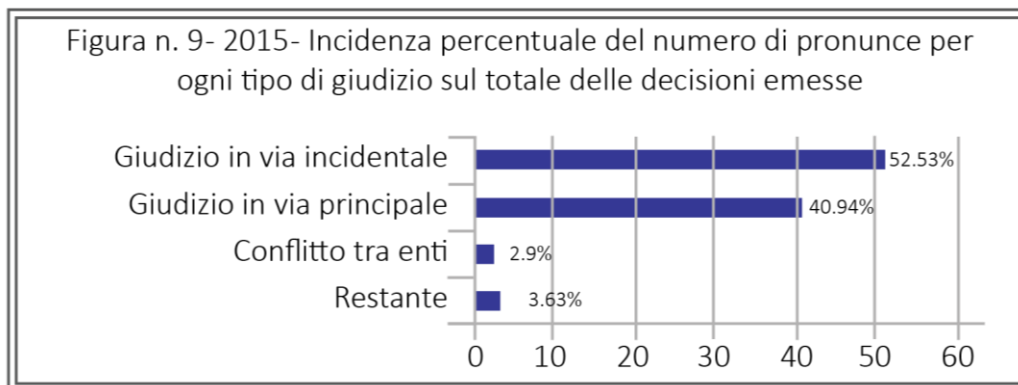
---

<sup>292</sup> L'utilizzo di quest'efficace metafora edilizia per riflettere sullo stato della giurisprudenza costituzionale risale a B. RANDAZZO, *La manutenzione del giudizio in via principale*, cit., p. 18. In particolare l'A. definisce come "interventi di manutenzione ordinaria" quelli diretti a "perseguire una più efficace e coerente applicazione delle norme e delle prassi esistenti" e come "interventi di manutenzione straordinaria" quelli "tesi a migliorare l'edificio processuale ridefinendone le finalità sostanziali".

<sup>293</sup> In proposito si veda la *Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale del 2015* e la *Relazione del Presidente Paolo Grossi*, entrambe consultabili al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

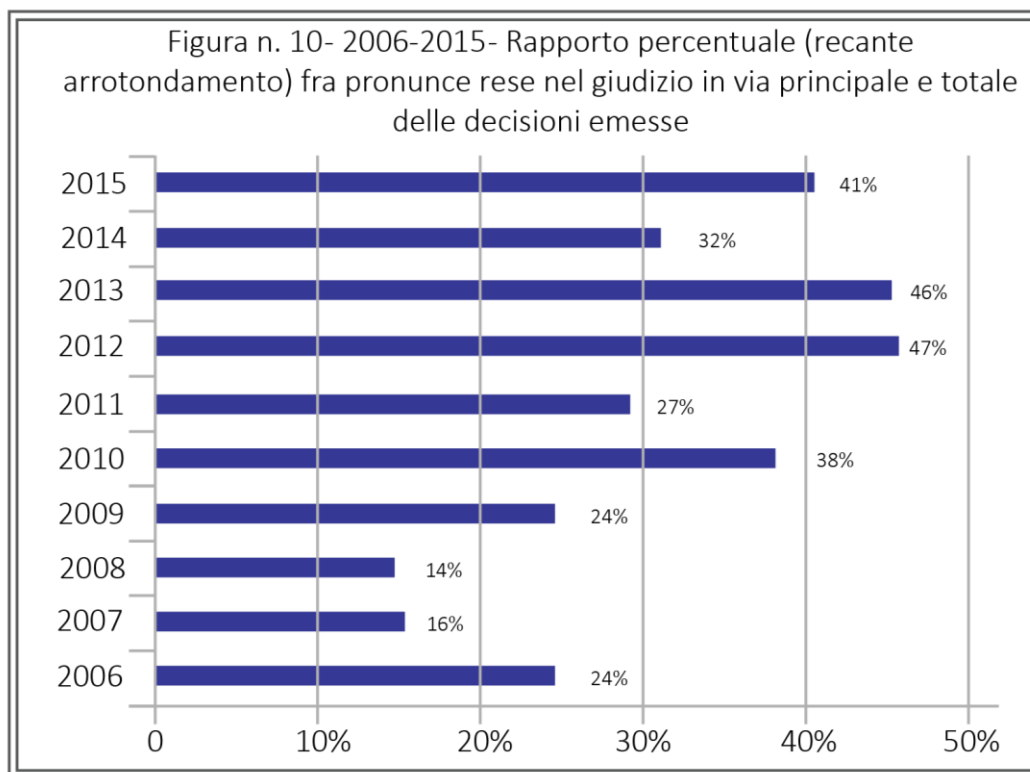
<sup>294</sup> V. *Relazione del Presidente Paolo Grossi*, cit., pp.1 e 3.





Anche nel 2015 il giudizio in via incidentale ha occupato la maggior parte dell'attività della Corte, in continuità dunque con quanto verificatosi nel 2014, ma in controtendenza rispetto al biennio precedente in cui il giudizio in via d'azione aveva raggiunto quote percentuali più elevate. In particolare, non si è più verificato che il totale delle decisioni rese nel giudizio in via principale (sentenze più ordinanze) superasse l'analogo dato del giudizio in via incidentale, anche se occorre precisare che una parte non trascurabile delle pronunce originate da questioni sollevate dai giudici *a quibus* ha riguardato questioni a rilevanza regionale<sup>295</sup>.

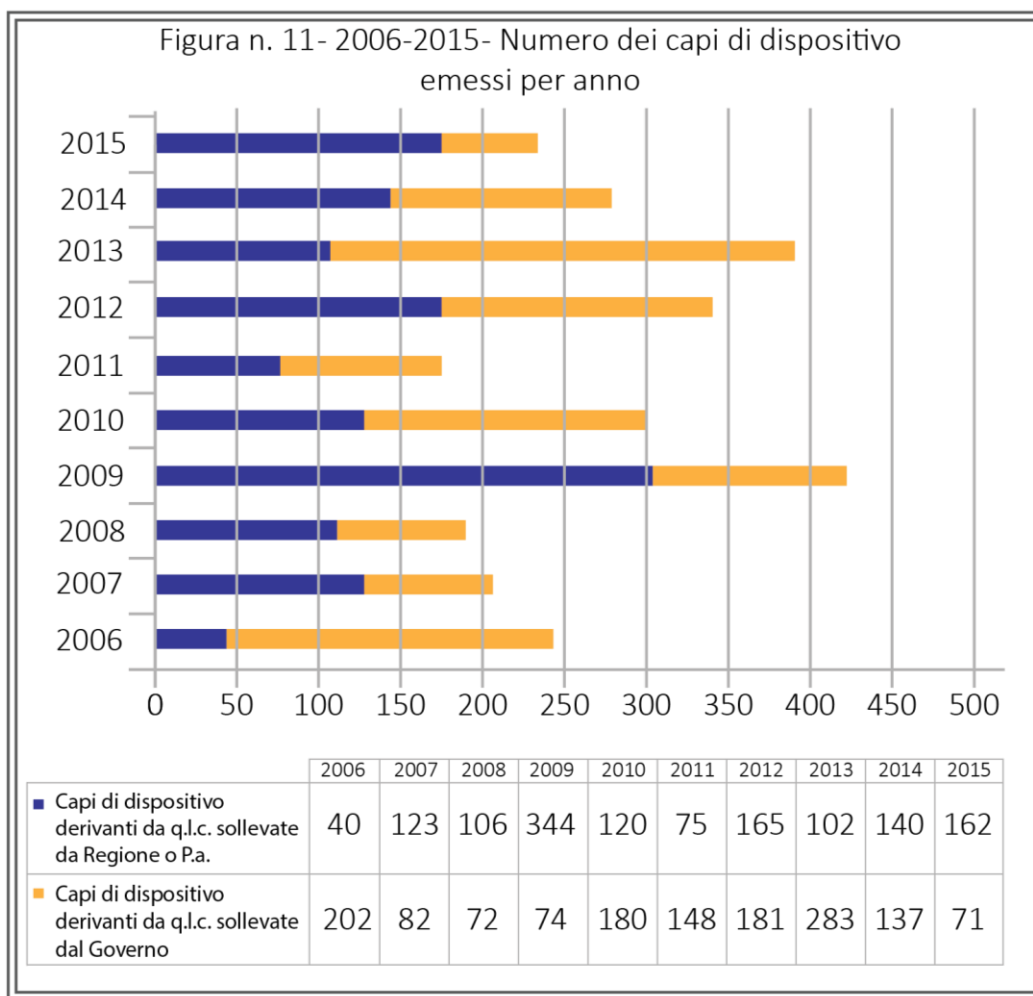
<sup>295</sup> Nell'ambito dei giudizi in via incidentale risolti nel 2015 18 pronunce (10 sentenze e 8 ordinanze) hanno risolto questioni attinenti al riparto di competenze così che ben 23 capi di dispositivo hanno avuto ad oggetto normative regionali, cfr. P. COLASANTE, J. DI GESÙ, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2015*, cit., p.23.



Entrando nel merito dei dati relativi al solo giudizio in via principale, occorre innanzitutto rilevare che delle 113 pronunce emesse, 71 sono state rese con sentenza e 42 con ordinanza, confermando dunque il *trend* generale di preponderanza delle decisioni adottate con sentenza, anche se in modo meno squilibrato rispetto agli anni precedenti<sup>296</sup>.

Ancora una volta, per aver un quadro più realistico dell'andamento del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni si riporta qui di seguito il grafico (figura n. 11) relativo al numero dei capi di dispositivo (corrispondente al numero di questioni di legittimità risolte dalla Corte) risultanti dalle decisioni rese nel processo in via d'azione.

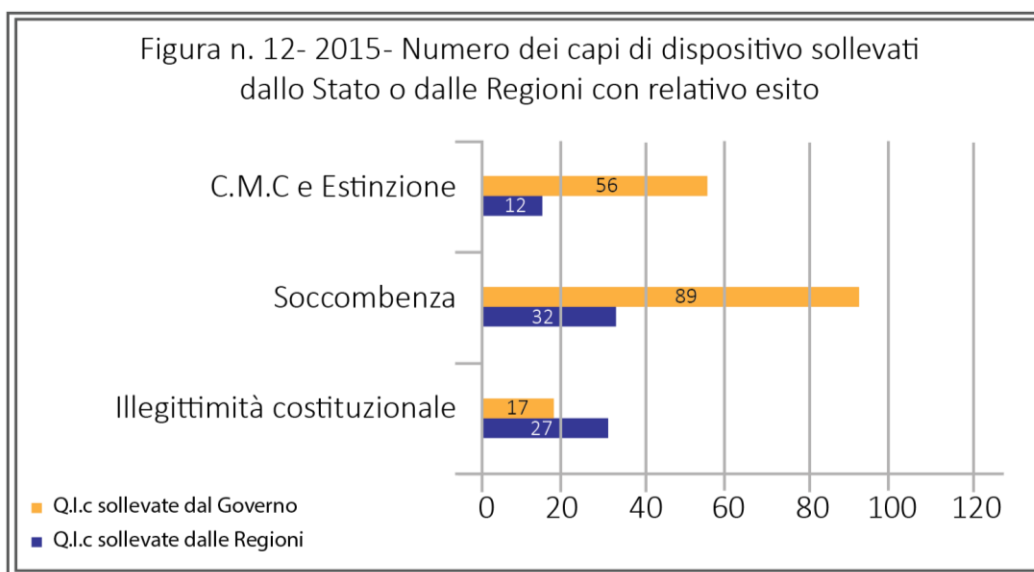
<sup>296</sup> *Ivi*, p.2.



Dal grafico emerge come l'aumento del contenzioso tra Stato e Regioni rispetto all'anno precedente, rilevato in riferimento al numero di pronunce rese (113 nel 2015, 91 nel 2014), sia in realtà solo apparente, potendosi evincere dai dati relativi ai capi di dispositivo un ulteriore decremento dello stesso.

Merita inoltre di essere rilevato un altro dato ovvero che le questioni di legittimità sollevate dalle Regioni hanno avuto nel 2015 un'incidenza nettamente maggiore rispetto a quelle di provenienza statale (rispettivamente 162 e 71); un'evenienza che, relativamente all'anno appena conclusosi, si spiega alla luce delle numerose impugnazioni regionali di norme statali volte al contenimento della spesa pubblica, provenienti soprattutto dalle Regioni speciali.

Venendo ora all'esame dei dati relativi alle decisioni processuali di estinzione per rinuncia e di dichiarazione di cessazione della materia del contendere, è possibile constatare che queste hanno rappresentato – tra sentenze e ordinanze – un numero elevato rispetto agli altri tipi di pronuncia. Sono infatti 37 le estinzioni (per un totale di 38 dispositivi) e 20 le dichiarazioni di c.m.c. (per un totale di 30 dispositivi).



Se negli anni precedenti era costante la netta prevalenza di dispositivi di c.m.c. e di estinzione del giudizio nei casi di ricorso statale, l'anno qui in esame si rivela alquanto anomalo facendo registrare il fenomeno opposto, ovvero che i capi di dispositivo di questo genere sono stati perlopiù originati da impugnative regionali. Rappresentando questo un dato isolato, che non conosce precedenti nel nostro ordinamento, non è possibile formulare previsioni per gli anni a venire, potendosi per ora solo rilevare che questa inversione di tendenza è dovuta soprattutto ai frequenti accordi tra Stato e Regioni (in particolare quelle speciali) in materia di finanza pubblica, raggiunti in pendenza dei numerosi giudizi in cui le Autonomie speciali hanno impugnato le misure di contenimento della spesa pubblica che le hanno colpite. In particolare, uno degli atti più contestati è stata la Legge finanziaria per il 2014 (n. 147/2013)<sup>297</sup>. Un esempio in tal senso

<sup>297</sup> Cfr. P. COLASANTE, J. DI GESÙ, *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2015*, cit., in particolare p. 5. Per le dichiarazioni di cessazione della materia del contendere a seguito di un accordo in materia di finanza pubblica si vedano le decisioni nn. 19, 46,74,75,82,238,239,249,255,263. Per le pronunce di estinzione del giudizio nei casi di rinuncia seguita da formale accettazione a seguito della stipula della stessa

è rappresentato dall'ordinanza n. 61 con cui la Corte ha preso atto della rinuncia del ricorrente formulata "in ottemperanza all'accordo concluso con il Governo in data 15 ottobre 2014, il quale al punto 15 prevede l'impegno di ritirare i ricorsi promossi contro lo Stato innanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica"; la rinuncia è stata accettata dalla controparte, determinando così l'estinzione del processo<sup>298</sup>.

Le due condizioni, della rinuncia e dell'accettazione, sono ritenute dalla Corte necessarie non solo per poter estinguere il processo ma anche per poter dichiarare cessata la materia del contendere, non essendo sufficiente la positiva conclusione di un accordo tra le parti. Così ad esempio le sentenze n. 176 e 273 del 2015 in cui si è affermato che "la Regione Sicilia, nonostante abbia raggiunto un accordo in materia finanziaria con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 9 giugno 2014, non avendo rinunciato formalmente al ricorso non ha certo posto fine alla materia del contendere" o comportato "alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale"<sup>299</sup>. Pronunce di questo tipo sottolineano come le intese raggiunte tra Stato e Regioni abbiano una rilevanza soltanto *extra* processuale, posto che "la conclusione di un accordo, anche se contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti (...) e agli effetti positivi che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento, non si riflette sull'ammissibilità di questi ultimi"<sup>300</sup>.

Anche nell'anno giudiziario attualmente in corso non mancano casi analoghi: nel settembre del 2016 sono già state dichiarate sei cessazioni della materia del contendere per intervenuta abrogazione<sup>301</sup> o modificazione<sup>302</sup> della normativa impugnata mentre sono tredici le pronunce che dichiarano l'estinzione del giudizio per rinuncia e conseguente accettazione, in particolare le sentenze nn. 31, 43, 75 e 101 e le ordinanze nn. 5, 6, 27, 35, 42, 80, 119 e 123. Molte di queste decisioni, in analogia con quanto

---

tipologia di accordi si vedano le decisioni nn. 61, 68, 77, 79, 82, 116, 121, 172, 203, 208, 213, 214, 238, 239, 244, 246, 249, 254, 255, 257, 258, 263.

<sup>298</sup> Analogamente le sentt. n. 238, 239, 246, 249, 254, 263 e le ord. nn. 63, 208, 213, 214, 255, 257, 258, 271 e 276 del 2015. Per i casi di estinzione dichiarata a seguito di rinuncia e di mancata costituzione della contro parte si vedano le ord. nn. 9, 134 e 199.

<sup>299</sup> Così l'analogo sentenza n. 77/2015, p. 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>300</sup> Così la sentenza n. 239/2015, p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>301</sup> Si vedano le sentt. n. 39, 101, 142 del 2016.

<sup>302</sup> V. sent n. 147, 155 del 2016.

accaduto nell'anno precedente, hanno avuto ad oggetto ricorsi contro leggi statali in materia finanziaria, di bilancio e tributaria promossi dalle Regioni, ancora una volta soprattutto quelle a statuto speciale, e poi fatti cadere a seguito del raggiungimento di accordi tra il Presidente della Regione interessata e il Ministro dell'economia e delle finanze<sup>303</sup>.

Un numero così consistente di decisioni di estinzione e di dichiarazioni di cessazione della materia del contendere non può che testimoniare tutta l'attualità del fenomeno della "contrattazione" tra Stato e Regioni, sia che esso si manifesti nella forma di accordi transattivi volti ad estinguere la controversia, sia che assuma la veste di una modifica delle disposizioni legislative per mano della parte resistente. Pare significativo che il Presidente Grossi, nel corso della Relazione annuale sulla giurisprudenza costituzionale, abbia criticato questa prassi ritenuta il sintomo di una "qualche disfunzione" del nostro sistema in cui il ricorso *ex* 127 Cost. finisce per configurarsi come "una sorta di rimedio cautelativo, esperito [...] come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte"<sup>304</sup>; senza contare l'inutile "dispendio di risorse" che esso rappresenta per i giudici costituzionali, costretti comunque a fissare un'udienza di discussione del ricorso, a scapito delle esigenze di economia processuale.

## 2.5. *Il definitivo venir meno della c.d. "promulgazione parziale" delle leggi siciliane.*

Occorre a questo punto precisare che nel corso degli anni molti dei dispositivi dichiarativi della cessazione della materia del contendere sono stati il risultato della c.d. "promulgazione parziale" di leggi siciliane impugnate; un fenomeno che aveva origine dal peculiare sistema di controllo costituzionale sulle leggi siciliane dichiarato incostituzionale a seguito della sentenza della Corte n. 255 del 13 novembre 2014. Dall'analisi dei dati relativi al 2015 emerge infatti che dei 55 ricorsi proposti dallo Stato, 11 sono stati in realtà frutto dell'iniziativa del Commissario dello Stato per la Regione

---

<sup>303</sup> Così le pronunce nn. 6, 31, 42, 43, 119 del 2016.

<sup>304</sup> *Relazione Presidente Grossi*, cit., p. 11.

Sicilia e, stante la suddetta pronunce di incostituzionalità, hanno tutti dato luogo ad ordinanze recanti dispositivi di improcedibilità.

L'anomalia dell'ordinamento siciliano in merito ai ricorsi in via principale derivava dalla previsione del suo Statuto secondo cui le leggi di questa Regione dovevano essere inviate, entro tre giorni dalla loro approvazione, al Commissario dello Stato il quale, entro i successivi cinque giorni, poteva impugnarle davanti alla Corte costituzionale che avrebbe dovuto decidere entro il termine di venti giorni. Il Presidente della Regione avrebbe potuto procedere alla promulgazione della legge qualora, entro otto giorni dall'approvazione della stessa, non avesse avuto notizia dell'avvenuta impugnazione oppure nel caso in cui, decorsi trenta giorni dall'impugnazione, non avesse ricevuto la sentenza di annullamento<sup>305</sup>. Tale termine era stato ritenuto, in via di prassi, ordinatorio con la conseguenza che il Presidente della Regione, trascorsi i trenta giorni, poteva procedere ugualmente alla promulgazione dell'intera legge, trasformando in questo modo il controllo da preventivo in successivo. Ma il Presidente ben poteva anche decidere di promulgare soltanto la parte della legge non impugnata (c.d. promulgazione parziale), portando così la Corte a dichiarare la cessazione della materia del contendere in merito alla questione originariamente sollevata, posto che il potere di promulgazione può essere esercitato una sola volta riguardo a uno stesso provvedimento normativo<sup>306</sup>. Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 hanno iniziato a profilarsi non pochi problemi interpretativi circa la disciplina applicabile, soprattutto alla luce della clausola di maggior favore prevista all'art. 10 della l. cost. per cui "sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale [...] per le parti che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite". L'esegesi di questa disposizione si è rivelata particolarmente problematica a causa della difficoltà nell'individuare quale delle due

---

<sup>305</sup> Artt. 28 e 29 *Statuto della Regione Sicilia*. Più approfonditamente sul punto si rimanda a G. VERDE, *L'autonomia speciale della Regione siciliana: origini, caratteri, prospettive*, in S. DAIGAKU, J. K. KENKYUJO GEPPU, 2013; G. VERDE, G. SCALA, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Giuffrè, 2005.

<sup>306</sup> A questo proposito la Corte ha più volte affermato che la "parziale promulgazione del testo approvato dall'Assemblea regionale siciliana realizza «l'esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale», ciò che, sul piano processuale, «preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impuginate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale», così, *ex plurimis*, ord. n. 28/2012.

discipline (da un lato l'art. 127 Cost., dall'altro l'art. 28 dello Statuto siciliano) garantissero "forme più ampie di autonomia".

Non è questa la sede per ripercorrere analiticamente il travagliato percorso dottrinale e giurisprudenziale che ha condotto alla soppressione della peculiare forma di controllo statale sulle leggi regionali<sup>307</sup>; basti qui ricordare che, chiamata a pronunciarsi sul punto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 314 del 2003<sup>308</sup>, aveva ritenuto i due sistemi di ricorso in via principale "essenzialmente diversi" e pertanto non adatti "ad essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10"<sup>309</sup>. Tale argomentazione non ha mai incontrato il favore della dottrina che a più riprese si era espressa a favore di una modifica dello Statuto siciliano, modifica che tuttavia tardava ad essere posta in essere<sup>310</sup>.

Come si è detto, le cose non sono mutate fino alla recente sentenza n. 255 del 2014, con cui la Corte costituzionale ha ribaltato l'orientamento espresso nella sentenza del 2003, giungendo a negare che il peculiare sistema di controllo siciliano, in ragione del suo carattere preventivo, possa essere considerato più garantista della disciplina prevista nel rinnovato art. 127 Cost., dichiarando che, in virtù del principio unitario su cui si fonda il rinnovato regionalismo italiano, questo modello, ancora legato al carattere preventivo dell'impugnazione, non possa più ritenersi giustificabile. La sentenza in questione ha così dichiarato incostituzionale l'art. 31 della l. n. 87/1953 come modificato dall'art. 9 della legge n. 131/2003, nella parte in cui salvava "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo Statuto speciale della Regione siciliana", e ha decretato che gli artt. 27, 28, 29 e 30 dello Statuto siciliano non possono più trovare applicazione per effetto dell'estensione alle Regioni a statuto speciale del più garantista modello delineato all'art. 127 Cost.<sup>311</sup>.

---

<sup>307</sup> Si rimanda sul punto a A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sicilia*, Giappichelli, 2012; G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015.

<sup>308</sup> Sul tema V. G. VERDE, *op. ult. cit.*, in particolare p.3; M. BARBARO, *Brevi note sulla sentenza della Corte costituzionale n. 314/2003 in tema di controllo sulle leggi della Regione Sicilia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003; C. PADULA, *L. cost. 3/2001 e statuti speciali. Dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in *Le Regioni*, 2004, p. 682 ss.; A. RUGGERI, *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003.

<sup>309</sup> Sent. n.314/2003 Corte cost., punto n. 3.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>310</sup> V. R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, p. 2524.

<sup>311</sup> Cfr. le note a commento della sentenza n. 255/2014 Corte Cost. ad opera di E. Rossi, *Meglio tardi che mai. La Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si*



Finalmente dunque può dirsi conclusa la lunga *querelle* sull'interpretazione della disciplina siciliana grazie al tanto auspicato superamento dell'unica forma rimasta di controllo preventivo sulla legislazione regionale ordinaria. Può dirsi definitivamente conclusa anche la prassi della promulgazione parziale delle leggi siciliane che nel corso degli ultimi anni aveva assunto dimensioni notevoli se si considera che dal 2011 in poi essa ha avuto luogo in tutti i casi di impugnazione di legge siciliane<sup>312</sup>. Tale prassi aveva da sempre suscitato più di una perplessità nella dottrina non solo perché il contenzioso costituzionale sulla legge siciliana giungeva ad una risoluzione in via extra-giudiziale, ma anche per la peculiare posizione assunta dal Presidente della Regione, che, alla stregua di "un legislatore negativo"<sup>313</sup>, finiva per apparire "investito di un arbitrario potere di decidere autonomamente la definitiva non operatività di singole parti approvate dall'Assemblea regionale, in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale"<sup>314</sup>.

2.6. *Le ulteriori tecniche decisorie cui ricorre la Corte in caso di ius superveniens. Spazi per interventi di "manutenzione straordinaria"<sup>315</sup> alla struttura del giudizio in via principale.*

Nel corso di questa trattazione si è più volte sottolineato come il fenomeno della "contrattazione" delle leggi tra Stato e Regioni emerga in sede processuale dalle numerose pronunce con cui la Corte costituzionale dichiara estinto il giudizio o cessata la materia del contendere. Ferma restando la centralità di queste formule decisorie nei casi

---

avvicina al continente...), in *Le Regioni*, 2015, p. 473 ss.; G. CHIARA, *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015; G. D'AMICO, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014)*, in *Le Regioni*, 2015, pp. 484 ss..

<sup>312</sup> In un solo caso non si è fatto ricorso alla promulgazione parziale e ciò in quanto materialmente impossibile; ci si riferisce al ricorso conclusosi con la sent. n. 51/2013 in cui veniva rilevata l'assenza di copertura finanziaria del disegno di legge, per cui non era possibile promulgare parzialmente un testo di legge senza la disposizione sulla copertura finanziaria. Così in F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità sulle leggi in via principale*, cit., pp.224-225.

<sup>313</sup> G. VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1985, p. 475 ss., in F. DAL CANTO, E. ROSSI, *loc. ult. cit.*.

<sup>314</sup> Si vedano le ordd. nn. 138 e 228/2012 Corte cost., in *Ibidem*.

<sup>315</sup> Secondo la già citata espressione di B. RANDAZZO, *op. ult. cit.*.

di *ius superveniens*, occorre tuttavia ricordare che la complessità e l'eterogeneità dei conflitti a rilevanza regionale in cui le parti "gestiscono" la lite ha indotto la Corte ad ampliare il proprio strumentario processuale e ad utilizzarlo in maniera "pragmatica e dinamica"<sup>316</sup>, anche a costo di sacrificare l'approccio formale e rigorista che dovrebbe caratterizzare il suo ruolo arbitrale.

Nelle ipotesi di *ius superveniens* i giudici costituzionali devono preliminarmente valutare alcuni aspetti del rapporto tra la disciplina originariamente impugnata e quella sopravvenuta nelle more del giudizio, in modo da poter avere dei criteri-guida nella scelta degli istituti e delle pronunce, stante la difficoltà a determinare i confini spesso incerti tra l'uno e l'altro strumento. In primo luogo è necessario misurare il grado di innovatività delle norme sopravvenute al fine di valutare se le modifiche apportate incidano effettivamente sulla sostanza della normativa impugnata e non siano meramente formali e riproduttive della disciplina originaria. Anche nel caso in cui si accerti che le innovazioni siano sostanziali è necessario verificare se soddisfino le ragioni del ricorrente, o se invece non siano idonee a superare i vizi denunciati e il giudizio di costituzionalità debba pertanto proseguire in ragione del perdurare dell'interesse a ricorrere. Inoltre, se la disciplina originariamente impugnata ha trovato applicazione durante la sua vigenza non è possibile porre fine al processo semplicemente prendendo atto della nuova disciplina sopravvenuta; al contrario, il controllo di costituzionalità è doveroso e una pronuncia non sarebbe *inutiliter data*, quanto meno per i rapporti giuridici sorti nel periodo in cui le disposizioni censurate hanno prodotto effetti.

Da quanto fin qui rilevato consegue che nei casi in cui la Corte accerti che la disciplina impugnata abbia ricevuto applicazione prima dell'intervenuta modifica o abrogazione, ovvero – anche in assenza di applicazione – che le norme sopravvenute non possano ritenersi soddisfattive, essa deve necessariamente esaminare nel merito le questioni proposte e qualunque avvenimento normativo successivo alla proposizione del ricorso non rileva ai fini della decisione.

Il sindacato di costituzionalità della disposizione originariamente impugnata ha permesso di contrastare alcuni comportamenti poco ortodossi delle parti ad esempio nei casi in cui, al fine di scongiurare una pronuncia di incostituzionalità, queste hanno dapprima

---

<sup>316</sup> V. F. DAL CANTO, *La Corte e lo jus superveniens*, cit., p. 33.

abrogato, attraverso delle modifiche legislative, le disposizioni impugnate e allo stesso modo successivamente hanno abrogato le stesse modifiche sopravvenute così da far 'rivivere' la disciplina originaria. In questi casi la Corte ha prontamente censurato il modo di operare delle parti rilevando che le "ipotesi di reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore"<sup>317</sup> determina l' "automatica riespansione"<sup>318</sup> delle disposizioni previgenti che vengono quindi sottoposte al vaglio della Corte.

In questo modo si sono espressi i giudici costituzionali anche nel caso emblematico deciso con la sentenza n. 70 del 2013, in cui hanno aspramente criticato il "manifestamente irrazionale esercizio della discrezionalità legislativa"<sup>319</sup> posto in essere dalla Regione Campania. Nello specifico, il legislatore regionale, nelle more del giudizio, aveva abrogato la legge impugnata, facendo venir meno l'interesse a ricorrere da parte del Governo e determinando l'estinzione del processo per rinuncia al ricorso regolarmente accettata. Successivamente però la Regione aveva emanato una nuova legge con la quale differiva gli effetti della precedente abrogazione, con l'effetto di reintrodurre implicitamente la l.r. n. 11/2011 in precedenza abrogata e costringendo il Governo ad una nuova impugnazione. La Corte, di fronte ad una simile fattispecie, aveva pronunciato l'illegittimità costituzionale della norma originaria denunciando "la frammentarietà del quadro normativo così originato"<sup>320</sup>.

Non di rado accade che, di fronte ad ipotesi di *ius superveniens*, la Corte ricorra allo strumento del trasferimento della questione di costituzionalità sulla normativa sopravvenuta; nello specifico ciò si verifica quando le disposizioni originariamente oggetto di giudizio non abbiano ricevuto applicazione e quelle sopravvenute non abbiano carattere innovativo riproducendo sostanzialmente il testo originario<sup>321</sup>. Tale tecnica decisoria si basa sul presupposto che l'oggetto del sindacato di costituzionalità coincida

---

<sup>317</sup> V. Sent. n. 4/2014, punto n.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>318</sup> V. Sent.n. 13/2012, punto 3.2 del *Considerato in diritto*; in tema di "reviviscenza" normativa si segnala il saggio di G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, 2015, in *federalismi.it*.

<sup>319</sup> V. Sentenza n. 70/2013, p. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>320</sup> Sulla decisione v. D. PARIS, *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2013, consultabile anche all'indirizzo [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pp. 3-9; v. anche F. DAL CANTO, *op. ult. cit.*, p. 15.

<sup>321</sup> V. *ex multis* sent. nn. 85/2014, 46, 77 e 155 del 2015.

con la norma e non con la disposizione<sup>322</sup>, pertanto la Corte è ferma nel ritenere che, in caso di *ius superveniens*, la questione di legittimità costituzionale debba essere trasferita quando la disposizione impugnata sia stata modificata marginalmente “senza che ne sia conseguita l’alterazione della sua portata precettiva e la modifica risulti comunque orientata in senso non satisfattivo alle richieste della ricorrente. In definitiva, se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia desumibile una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata, la questione – in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d’azione – deve intendersi trasferita sulla nuova norma”<sup>323</sup>. Qualora, invece, in seguito alla modifica sopravvenuta la norma appaia dotata “di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria”<sup>324</sup>, occorre concludere nel senso del carattere innovativo della modifica stessa, che pertanto dovrà essere impugnata con autonomo ricorso, poiché il trasferimento “supplirebbe impropriamente all’onere di impugnazione”<sup>325</sup>.

Fin dagli anni settanta del secolo scorso questo strumento processuale ha trovato applicazione in particolare nelle ipotesi di impugnazione regionale dei decreti-legge, a proposito dei quali la Corte ha più volte ribadito che i vizi rilevati in questi atti si estendono alle corrispondenti disposizioni delle leggi di conversione, purché quest’ultime non abbiano apportato modifiche tali da incidere sull’effettivo significato normativo della disposizione contestata<sup>326</sup>.

Non mancano inoltre casi in cui la Corte decida per il trasferimento della questione quando il legislatore statale o regionale, facendo un uso deviato e strategico della potestà legislativa, abroghi una propria disposizione impugnata sostituendola con un’altra (questa volta non contestata dal ricorrente) che manca di innovatività, e riproduce sostanzialmente il contenuto della norma precedentemente impugnata. Di fronte a queste evenienze la Corte ha ammonito più volte l’utilizzo fraudolento della funzione legislativa e ha disposto d’ufficio il trasferimento della questione, in ossequio al principio di effettività della tutela giurisdizionale, il quale «non tollera che, attraverso l’uso distorto

---

<sup>322</sup> La Corte si è espressa per la prima volta in questo senso con la sent. n. 84/1996.

<sup>323</sup> Così Corte cost. sent. 40/2016.

<sup>324</sup> Così sent. n. 219/2013.

<sup>325</sup> Sul punto v. sent. nn. 17/2015, 138/2014 e 32/2012.

<sup>326</sup> Sul punto M. D’AMICO, *op. ult. cit.*, pp. 220-221.

della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale»<sup>327</sup>. In simili casi, pertanto, il principio di non attivazione d'ufficio da parte della Corte recede di fronte all'interesse a svolgere lo scrutinio di costituzionalità<sup>328</sup>.

Gli apprezzamenti circa l'applicazione *medio tempore*, l'innovatività o la sostanziale identità delle norme si rivelano spesso problematici tanto che non mancano occasioni in cui si rinvia la definizione della controversia a data da definirsi, in modo da dare tempo all'organo giudicante di valutare l'effettivo grado di incidenza delle nuove disposizioni introdotte magari a ridosso dell'udienza o della Camera di Consiglio. Viene in rilievo qui anche l'esigenza, legata al principio del giusto processo, di garantire il contraddittorio e il diritto di difesa, di sentire nuovamente le parti e di dare tempo agli avvocati difensori di conoscere le modifiche legislative<sup>329</sup>.

Nel compiere le valutazioni necessarie per poter trasferire la questione la Corte gode di un considerevole margine di apprezzamento, ragion per cui talvolta essa giunge ad argomentazioni dubbie e non sempre coerenti<sup>330</sup> in cui risultano poco chiare le scelte in ordine allo strumento processuale adottato, proprio perché incerti sono i confini tra le diverse ipotesi casistiche.

Nel novero dello strumentario cui ricorre la Consulta nelle ipotesi di sopravvenienze normative rientrano anche l'estensione della questione di legittimità e la dichiarazione d'illegittimità consequenziale; due istituti che presuppongono requisiti simili a quelli del trasferimento al punto tale da essere stati utilizzati indifferentemente dalla Corte in circostanze analoghe e addirittura all'interno della stessa vicenda processuale<sup>331</sup>, da cui la necessità di illustrare brevemente i tratti distintivi di ciascuno strumento.

Si è visto che il trasferimento della questione sposta l'oggetto del processo dalla norma originariamente impugnata a quella sopravvenuta in ragione dell'identità di contenuti e

---

<sup>327</sup> V. Sentenza n. 533/2002, p. 3.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>328</sup> Cfr. M. D'AMICO, *op. ult. cit.*, p. 223.

<sup>329</sup> Cfr. R. CHIEPPA, *Sul rinvio a nuovo ruolo da parte della Corte costituzionale e a proposito di norme processuali per garantire il contraddittorio su questioni nuove emerse (d'ufficio) dopo la discussione della causa*, in *Giur. cost.*, 2012, p.3430.

<sup>330</sup> Cfr. F. DAL CANTO, *La Corte e lo jus superveniens*, pp. 21-23.

<sup>331</sup> V. sent. nn. 70/2012 e n. 87/2014.

della mancata applicazione della prima. Anche nel caso dell'estensione le norme sopravvenute contengono gli stessi vizi rilevati nella disciplina sostituita, cosicché lo scrutinio della Corte avrà ad oggetto la nuova disciplina, tuttavia, in questo caso, il giudizio costituzionale travolge anche la normativa originariamente impugnata. La scelta di estendere l'oggetto del ricorso può generalmente essere ricondotta al fatto che la disciplina impugnata e poi sostituita abbia ricevuto *medio tempore* applicazione, per cui non si può prescindere da un sindacato sulla stessa. Accade inoltre che lo *jus superveniens*, non soddisfacente delle ragioni del ricorrente, contenga norme analoghe, ma non perfettamente identiche a quelle originarie, e comunque insufficienti a superare i rilievi mossi dal ricorrente<sup>332</sup>. In casi simili, la mancata impugnazione dei testi legislativi successivi è ininfluente per la Corte che ben può disporre d'ufficio l'estensione del *thema decidendum*, includendo tanto il testo sostitutivo che quello sostituito, in deroga al principio processuale fondamentale di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Si noti, per inciso, che trasferimento ed estensione sono regole processuali di matrice pretoria non codificate in un testo normativo, di cui il Giudice delle leggi a seguito dell'elevato tasso di contenzioso generato dalla riforma del 2001, ha imparato a fare grande uso, spesso senza nemmeno farne esplicita menzione negli atti del processo (si è parlato a questo proposito di "trasferimento innominato"<sup>333</sup>) e suscitando non poche perplessità per la dimestichezza con cui impiega, non sempre coerentemente, queste categorie processuali.

L'illegittimità consequenziale, al contrario, trova un solido fondamento normativo nel comma 2 dell'art. 27, l. n. 87/1953, il quale sancisce che la Corte, nel pronunciare l'incostituzionalità di un atto, «dichiara altresì quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza della decisione adottata». Uno strumento, questo, che ha ricevuto, in verità, scarsa applicazione nell'ambito dei giudizi in via principale ed è stato ammesso soltanto al fine di dichiarare l'illegittimità di un'altra

---

<sup>332</sup> Sul punto v. F. DAL CANTO, *La Corte e lo jus superveniens*, pp. 24- 26 in cui l'A. cita quanto affermato dalla Corte in occasione della sent. n. 87 del 2014 per cui "la ravvisata continuità normativa tra il disposto originario specificatamente censurato e le successive modificazione ed integrazioni impone l'ampliamento del giudizio di legittimità nei confronti di tutte quelle norme che [...] hanno modellato la disciplina".

<sup>333</sup> V. D. MONEGO, *lus superveniens nel giudizio in via principale tra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in *Le Regioni*, 2012; sull'istituto del trasferimento nella recente sentenza n. 249/2014 si legga anche ID., *Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio e uso distorto della legislazione*, in *Le Regioni*, 2015.

normativa della stessa Regione e non di leggi, pur di identico o analogo contenuto a quello della legge impugnata ed annullata, approvate da altre Regioni; in quest'ultimo caso sarebbe stata necessaria l'integrazione del contraddittorio che ad oggi la Corte ha sempre negato<sup>334</sup>.

Come è stato attentamente osservato, in simili ipotesi ciò che viene ampliato è l'oggetto della pronuncia di incostituzionalità, mentre nelle ipotesi di estensione l'ampliamento concerne la questione sottoposta a giudizio<sup>335</sup>.

Si è ipotizzato che l'illegittimità consequenziale sia da pronunciare quando lo *jus superveniens* incide su disposizioni che non sono oggetto del processo, pur riproduttive del medesimo contenuto precettivo<sup>336</sup>, dunque in deroga alla regola *ne eat iudex ultra petita partium*, ovvero al principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato. Non mancano, tuttavia, controversie in cui questi criteri distintivi sono stati disattesi, da cui la difficoltà di trovare regole certe alla base delle decisioni della Corte<sup>337</sup>.

Parte autorevole della dottrina<sup>338</sup> ha individuato nell'illegittimità consequenziale uno strumento con cui operare quegli interventi di "manutenzione straordinaria"<sup>339</sup> volti a valorizzare l'anima oggettiva dei giudizi in via d'azione. Se, come si è visto, l'unica giustificazione alla disparità di trattamento tra Stato e Regioni in merito ai vizi che possono essere fatti valere in sede di controllo di costituzionalità risiede nel riconoscimento al controllo statale della funzione di tutela dell'integrità dell'ordinamento, pare difficilmente giustificabile l'inerzia del Governo di fronte ad

---

<sup>334</sup> Le più recenti sent. nn. 68, 87, 249 del 2014 e n. 217 del 2015. Per le problematiche legate a tale ipotesi si rimanda a S. RAGONE, *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale consequenziale nel giudizio in via principale*, in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2008, p. 431 ss.

<sup>335</sup> V. F. DAL CANTO, *La Corte e lo jus superveniens*, p. 25.

<sup>336</sup> Cfr. D. MONEGO, *lus superveniens nel giudizio in via principale tra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, pp. 6-7.

<sup>337</sup> Si pone in termini critici sull'utilizzo "distorto" di questo strumento posto in essere dalla Corte nell'ambito dei giudizi in via d'azione F. DAL CANTO, *op. ult. cit.* pp. 28-31 il quale sottolinea come "la dichiarazione di illegittimità consequenziale è stata utilizzata negli anni per espungere dall'ordinamento non soltanto disposizioni legislative ma anche regolamentari; il vizio che è stato accertato con tale disposizione sovente non era successivo ma coevo a quello delle disposizioni impuginate [...]. Inoltre la Corte non di rado ha esteso l'illegittimità a disposizioni che [...] erano divenute non tanto invalide ma soltanto inapplicabili, inutili, o prive di significato, per tal via attribuendosi un compito di semplificazione e di razionalizzazione dell'ordinamento [...] sicuramente estraneo alle sue funzioni".

<sup>338</sup> In questa direzione B. RANDAZZO, *op. ult. cit.*, p. 23; V. ONIDA, *Intervento*, cit., pp. 272-273.

<sup>339</sup> Così B. RANDAZZO, *op. ult. cit.*

alcune tipologie di leggi regionali<sup>340</sup>. Questo fenomeno mostra tutta la sua criticità nei casi in cui lo Stato impugna la legge di una Regione e non quella “fotocopia”<sup>341</sup> di un’altra, ponendo in essere un’evidente disparità di trattamento da Regione a Regione con la conseguenza che una pronuncia di incostituzionalità verrebbe a colpire una legge e non un’altra pur di analogo contenuto. In simili ipotesi, il ricorso all’illegittimità consequenziale avrebbe l’effetto di scoraggiare le impugnazioni sorrette soltanto da intenti politici. È pur vero che a questo fine la Corte dovrebbe rivedere il suo tradizionale orientamento in tema di integrazione del contraddittorio e disporre l’allargamento dello stesso a favore della Regione che ha emanato la norma non impugnata, derogando così al principio di non attivazione d’ufficio da parte della Corte; una simile deroga, tuttavia, si ricondurrebbe al significato del ricorso statale come strumento di tutela della coerenza costituzionale dell’ordinamento, sulla base dunque della stessa giustificazione che legittima il ricorso all’illegittimità consequenziale in deroga al principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato<sup>342</sup>.

Tutti e tre gli strumenti processuali qui analizzati, trasferimento, estensione ed illegittimità consequenziale, sono diretti a realizzare lo stesso fine ossia ad esaltare la natura obiettiva del giudizio in via principale contrastando l’utilizzo puramente strumentale e politico dell’impugnativa statale. Diversamente da quanto accade nelle ipotesi di estinzione del giudizio e di cessazione della materia del contendere, in cui la Corte si limita a prendere atto dell’avvenuta gestione del giudizio ad opera delle parti, ricorrendo agli strumenti di cui sopra essa si riappropria<sup>343</sup> del processo, limitando la disponibilità del ricorso ed operando a tutela dell’interesse primario al rispetto dell’integrità costituzionale dell’ordinamento.

Iniziano in questo modo a prendere forma alcuni dei rimedi alle patologie attualmente presentate dal giudizio in via principale; rimedi di cui si dirà più approfonditamente nel corso del prossimo capitolo.

---

<sup>340</sup> Sul punto, V. ONIDA, *Intervento*, cit., p. 272.

<sup>341</sup> *Ibidem*.

<sup>342</sup> Così, *Ibidem*.

<sup>343</sup> V. L. PESOLE, *op. ult. cit.*, pp. 133-134.



## CAPITOLO III

### LA “CONTRATTAZIONE DI LEGITTIMITÀ” OGGI: RICADUTE PRATICHE E POSSIBILI EVOLUZIONI DI UNA PATOLOGIA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 3.1 I tentativi di arginare l’esplosione del contenzioso: la prassi introdotta dal secondo Governo Prodi e le nuove prospettive per la “contrattazione” Stato- Regioni - 3.2 La “contrattazione di legittimità” oggi: il ruolo del Dipartimento Affari regionali e le molteplici forme della negoziazione Stato-Regioni - 3.3 Profili critici e limiti della “contrattazione di legittimità” - 3.3.1 Segue...Un affondo sui limiti della contrattazione - 3.3.2 Segue...Le ricadute della contrattazione sul processo costituzionale - 3.4 Le alternative percorribili (tra interventi giurisprudenziali, proposte dottrinali e possibili revisioni costituzionali): le soluzioni interne al giudizio di legittimità - 3.4.1 segue... Le soluzioni esterne al giudizio di costituzionalità. Spunti dall’esperienza scozzese - 3.4.2 segue...La procedimentalizzazione delle trattative tra Stato e Regioni: l’esempio spagnolo

#### *3.1. I tentativi di arginare l’esplosione del contenzioso: la prassi introdotta dal secondo Governo Prodi e le nuove prospettive per la “contrattazione” Stato- Regioni*

Concluso l’*excursus* sull’analisi dei dati relativi al contenzioso tra Stato e Regioni in generale, e sul tipo di pronunce che prendono atto della “negoziazione” tra i due enti in particolare, ci si vuole soffermare ora sui tentativi compiuti dalle istituzioni al fine di contenere l’inarrestabile proliferazione del contenzioso in via principale; proliferazione che, come si è detto, ha sconvolto il panorama istituzionale italiano nei primi anni del nuovo millennio. In un simile scenario, l’apporto della giurisprudenza costituzionale, sebbene prezioso, non poteva costituire l’unico strumento per la definizione dei rapporti tra centro e periferia; piuttosto, si rendevano necessari interventi volti a promuovere soluzioni pre-contenziose all’insegna del più autentico spirito collaborativo, scongiurando l’attivazione del processo costituzionale al solo scopo di indurre la parte resistente ad un ripensamento della propria normativa.

Superata, a seguito della revisione del procedimento di controllo *ex art.* 127 Cost., la prassi introdotta con la direttiva del Ministro Bassanini<sup>344</sup>, rimaneva tuttavia la consapevolezza di dover nuovamente intervenire nell’ambito dell’attività svolta presso il Dipartimento Affari regionali; consapevolezza tanto più viva in un sistema in cui l’unico

---

<sup>344</sup> *Supra* cap. 1 par. 1.9.

strumento di controllo preventivo sulla legislazione regionale era venuto a mancare e nel quale pertanto era divenuto essenziale predisporre procedure ed istituti concertativi per arginare la nuova ondata di contenzioso.

In questa direzione si collocava l'intervento compiuto durante il secondo Governo Prodi (2006-2008) dall'allora Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Linda Lanzillotta il quale, subito dopo il suo insediamento, emanò una direttiva interna sul "contenzioso costituzionale" che presentò prima in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni e poi alle Camere presso la I Commissione Affari costituzionali<sup>345</sup>.

Secondo quanto enunciato dal Ministro, all'indomani del fallimento del referendum costituzionale sulla c.d. *devolution* gli sforzi del nuovo Governo sarebbero stati volti a "costruire (...) un assetto federalista dello Stato (...) equilibrato, efficiente, equo e sostenibile"<sup>346</sup> improntato ad una più proficua collaborazione tra i livelli territoriali grazie anche alla promozione di "pratiche conciliative" per la prevenzione del contenzioso e per la risoluzione extra-giudiziale di quello già in corso. Nelle intenzioni del Ministro, tali pratiche non dovevano coincidere con quelle transattive di stampo privatistico e ciò poiché, diversamente da quanto accade nel diritto privato, le intese tra Stato e Regioni hanno per oggetto la materia indisponibile del riparto di competenze legislative garantito dalla Costituzione. Tuttavia, il ricorso alla negoziazione avrebbe dovuto dare avvio ad un momento interlocutorio in cui le parti avrebbero potuto accertare di comune accordo la sussistenza dell'interesse al ricorso e definire, utilizzando i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, le questioni controverse. La fase collaborativa avrebbe dovuto così concludersi con un'intesa con la quale le parti si sarebbero impegnate ad apportare alla disciplina oggetto di contesa le modifiche concordate<sup>347</sup>; in questo modo sarebbero state le parti stesse a definire di comune accordo le modalità di esercizio della funzione legislativa.

---

<sup>345</sup> Cfr. nel dettaglio le linee programmatiche esposte dal Ministro al Senato in *Resoconto stenografico n. 6, Comunicazioni del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali Lanzillotta sui relativi indirizzi programmatici*, seduta n.18 della I Commissione Affari Costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, 13 luglio 2006, pp. 4 ss., consultabile online all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it); cfr. l'esposizione alla Camera dei Deputati nel Resoconto stenografico dell'audizione della I Commissione Affari Costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, 28 giugno 2006, pp. 3 ss., consultabile online all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>346</sup> *Resoconto stenografico* n.6 p.1.

<sup>347</sup> Cfr. S. CALZOLAIO, *La delibera governativa*, cit. p.356.

Per il perseguimento di tali risultati, il Ministro prevedeva la costituzione di una *task force*<sup>348</sup> all'interno del Dipartimento per gli Affari regionali che avrebbe dovuto svolgere "periodicamente delle «riunioni pacchetto» con gli uffici delle Regioni al fine di verificare la possibilità di addivenire a soluzioni concordate per la chiusura del contenzioso pendente"<sup>349</sup>. A questa previsione ha fatto infatti seguito la costituzione in seno al Ministero di un Servizio di precontenzioso per la creazione di tavoli tecnici di trattativa con le amministrazioni coinvolte<sup>350</sup>, diretto ad individuare una soluzione alternativa al contenzioso che conducesse alla modifica della normativa contestata e di conseguenza all'estinzione del processo.

I mesi successivi all'emanazione delle linee guida da parte del Ministro Lanzillotta hanno in effetti fatto registrare un significativo incremento delle rinunce al ricorso, soprattutto di provenienza governativa<sup>351</sup>. A questo proposito è opportuno riportare l'esempio del conflitto deciso dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 417 del 2006 in quanto emblematico della natura degli accordi raggiunti dalle parti in questo spirito di nuova armonia e dei loro effetti sui giudizi già in corso. Il caso era sorto a seguito dell'impugnazione da parte del Governo di alcune disposizioni dell'art. 2 della legge del Friuli-Venezia Giulia n. 21 del 2005, recante norme in materia di igiene, medicina del lavoro e sanità pubblica. In particolare, nel ricorso governativo si censurava la scelta compiuta dal legislatore friulano di abolire, all'art. 2, l'obbligo di presentazione del certificato d'idoneità fisica per lo svolgimento di alcune professioni; una scelta questa che avrebbe inciso sulle competenze esclusive statali e su principi fondamentali stabiliti con legge statale in materia di salute e tutela della sicurezza del lavoro. In seguito, a giudizio instaurato, era sopraggiunto un accordo tra lo Stato e la Regione che aveva portato il Governo a rinunciare al ricorso e la Corte, in presenza dell'accettazione della controparte regolarmente costituita, a dichiarare estinto il giudizio. Fino a qui nulla di particolare, se non fosse che l'intesa raggiunta dalle parti non prevedeva la modifica da parte della

---

<sup>348</sup> Avrebbero fatto parte della *task force* tutti i dirigenti dell'Ufficio II del Dipartimento e due esperti dell'Ufficio legislativo del Gabinetto; così 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 (2005-2007)*, Giappichelli, 2008, p. 188.

<sup>349</sup> *Resoconto stenografico* n. 6, cit., p.7.

<sup>350</sup> Cfr. S. CALZOLAIO, *loc. ult. cit.*.

<sup>351</sup> Così ad esempio le ordinanze nn. 163, 230, 418/2006 e nn. 299 e 313/2007 Corte cost.

Regione della disposizione impugnata ma solo l'impegno della stessa a conformarsi in futuro alle censure governative. La Regione, infatti, al momento della rinuncia non aveva ancora emendato la legge impugnata, ma solo predisposto, per mano della Giunta, un disegno di legge di modifica, considerato dal Consiglio dei Ministri sufficiente per ritenere superato l'oggetto del contendere. L'accordo dunque apparteneva al *genus* dei *gentlemen's agreements*<sup>352</sup> e in virtù di ciò, sebbene fosse conforme ai principi di collaborazione e fiducia reciproca promossi dalla suddetta direttiva, era privo di forza coercitiva e non garantiva pertanto la possibilità di ottenere un adempimento coattivo degli impegni in esso sanciti.

Sono molteplici i limiti di un simile comportamento delle parti processuali primo fa tutti l'assenza di pubblicità e di trasparenza della negoziazione condotta attraverso contatti informali tra il Dipartimento Affari regionali e l'amministrazione interessata di cui difficilmente i soggetti terzi potrebbero venire a conoscenza. La stessa Corte costituzionale, garante della legittimità della potestà legislativa, è spesso tenuta all'oscuro delle intese raggiunte dalle parti nelle more del processo costituzionale e si limita così a prendere atto del risultato dell'accordo concluso pronunciando l'estinzione del giudizio, come nel caso sopra citato<sup>353</sup>. A ciò si aggiunga l'ulteriore limite rappresentato dall'incoercibilità dei *gentlemen's agreements*, basati esclusivamente sul valore della "parola data" dalle parti e pertanto insuscettibili di essere sanzionati in sede giurisdizionale, con gravi conseguenze in caso di un'eventuale inadempimento di uno dei due contraenti.

Ci si soffermerà tra breve sulle criticità di una tale prassi ancora attuale nel nostro ordinamento, al cui interno, nonostante siano trascorsi dieci anni dalla direttiva c.d. "Lanzillotta", ancora non sono state predisposte valide sedi tecnico-istituzionali per la promozione e la razionalizzazione delle intese tra i due livelli di governo; questa mancanza si ripercuote inevitabilmente sulla sostanza del processo costituzionale, dove è sempre più evidente che le due fasi, quella "negoziale" e quella processuale,

---

<sup>352</sup> Cfr. S. CALZOLAIO, *loc. ult. cit.*; E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi*, cit., p. 22; S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 139.

<sup>353</sup> Cfr., E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 24

rappresentano “due momenti di un’unica e complessa vicenda profondamente intrecciati tra loro”<sup>354</sup>.

L’intento della direttiva in esame non era soltanto quello di sciogliere “l’ingorgo istituzionale”<sup>355</sup> generato dall’eccessivo proliferare dei ricorsi in via d’azione, ma anche quello di formulare una serie di indicazioni che potessero guidare nel futuro lo Stato e le Regioni verso il perseguimento di “un progetto comune”<sup>356</sup>. In particolare, si sottolineava la necessità di una riorganizzazione della struttura e del funzionamento delle Conferenze, che avrebbero dovuto essere riunite in un unico organo suddiviso in sezioni specializzate, volte all’affermazione di un effettivo dialogo inter-istituzionale. All’interno di tali sezioni si sarebbero dovute svolgere una serie di riunioni tecniche tra il Governo e le Regioni interessate da convocarsi fin dalla fase istruttoria dei provvedimenti normativi, all’insegna del più vivo spirito collaborativo e con l’obiettivo di contenere i possibili conflitti in sede giurisdizionale. Da ultimo, il Ministro Lanzillotta lamentava la mancata valorizzazione del momento della “contrattazione” tra Stato e Regioni in sede parlamentare, a causa della mancata attuazione della Commissione parlamentare integrata per le questioni regionali prevista all’art. 11 della legge cost. 3 del 2001. Un problema, questo, particolarmente sentito all’interno del nostro ordinamento che, come si approfondirà in seguito<sup>357</sup>, si inserisce all’interno della più ampia esigenza di una riforma delle istituzioni parlamentari diretta alla creazione di una Camera delle Autonomie territoriali che funga da organo di mediazione politica in cui rendere effettiva la dialettica tra Stato centrale e autonomie locali; un’esigenza talmente sentita da rappresentare il fulcro della riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi e oggetto di referendum confermativo nel dicembre del 2016.

È opportuno, infine, ricordare che sulla scia della direttiva Lanzillotta si è affermata una prassi che trova ancora oggi spazio all’interno del nostro ordinamento, in base alla quale le Regioni sottopongono in via informale agli uffici del Dipartimento Affari regionali progetti di legge ancora in fase embrionale ma che presentano aspetti controversi e che,

---

<sup>354</sup> *Ivi*, p. 25.

<sup>355</sup> Così N. TASCIOTTI, *L’ingorgo istituzionale. La pioggia di ricorsi tra Stato e Regioni paralizza interi settori e fa perdere milioni*, in *Il Messaggero*, 2006.

<sup>356</sup> *Resoconto stenografico* n. 6, p. 8.

<sup>357</sup> *V. Infra* cap. 4.

se tradotti in legge, potrebbero essere oggetto di ricorso governativo<sup>358</sup>. In questa occasione, il Governo esamina i disegni di legge e segnala alla Regione interessata gli eventuali rilievi riscontrati, così che la stessa possa “mettere mano” alla bozza di legge prima che questa prosegua il suo corso nell’assemblea regionale. Si tratta dunque di un fenomeno sintomatico di una certa “nostalgia”<sup>359</sup> da parte delle nostre istituzioni del precedente sistema di controllo preventivo sulle delibere regionali soprattutto perché, come in passato, sono sempre le Regioni a sottoporre i propri disegni di legge al vaglio governativo, mentre appare al momento ben più ardua la possibilità che la negoziazione preventiva abbia ad oggetto leggi statali.

### *3.2. La “contrattazione di legittimità” oggi: il ruolo del Dipartimento Affari regionali e le molteplici forme della negoziazione Stato-Regioni*

Effettivamente le pratiche conciliative promosse dalla direttiva Lanzillotta avevano provocato un significativo calo del contenzioso nel biennio 2006- 2008<sup>360</sup>, facendo ben sperare che potesse ormai considerarsi definitivamente conclusa la fase iniziale di incertezze interpretative legate alla riforma e che si fosse finalmente consolidato un assetto di relazioni inter-istituzionali basato sulla collaborazione. Tuttavia, la nuova ondata di conflittualità tra Stato, Regioni e Province autonome verificatasi a partire dal 2009 ha amaramente smentito tale felice previsione: basti soltanto ricordare che nel 2010 le sentenze rese nei giudizi in via principale hanno superato nuovamente quelle rese nei giudizi in via incidentale.

L’intensificarsi del contenzioso costituzionale è in particolar modo legato alla grave crisi economico-finanziaria del 2008, in seguito alla quale il nostro Stato ha dovuto adeguarsi ai parametri di convergenza e agli stretti vincoli sovranazionali posti dall’Unione europea, forzando le autonomie territoriali ad apportare dei tagli alla spesa pubblica,

---

<sup>358</sup> Cfr. S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V*, cit., p. 138.

<sup>359</sup> In senso critico si veda A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della “contrattazione” tra Stato-Regioni*, cit., p. 4.

<sup>360</sup> È doveroso inoltre segnalare che questo biennio è stato caratterizzato anche dalla “consonanza” di orientamento politico tra il Governo nazionale e ben sedici Giunte regionali; cfr. A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d’azione*, cit., p. 70.

razionalizzando le strutture amministrative e intensificando il controllo dell'indebitamento netto degli enti locali<sup>361</sup>. Si sono così moltiplicate le questioni di legittimità sollevate dallo Stato per l'asserita violazione da parte delle Regioni dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica posti dal legislatore statale sulla base dell'art. 117 comma 3 della Costituzione, così come i ricorsi che lamentano un'eccessiva compressione dell'autonomia regionale da parte di norme statali volte al contenimento della spesa pubblica.

L'entità del contenzioso in via principale e le distorsioni anomale che esso assume continuano a destare la preoccupazione delle istituzioni che periodicamente tentano di trovare una soluzione al problema. In questa direzione si colloca l'intervento dell'ex Ministro per gli affari regionali e le autonomie Lanzetta che nel 2014 ha emanato una direttiva per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento per gli Affari regionali, le Autonomie e lo sport, in parte ispirata alle linee guida poste dal Ministro Lanzillotta nel 2006<sup>362</sup>.

La *mission* dell'intervento ministeriale è ambiziosa e ripartita in più aree strategiche volte alla riorganizzazione dell'attività del Dipartimento e dei suoi Uffici e alla "focalizzata esigenza di orientare a nuove declinazioni il principio di leale collaborazione, favorendo il confronto con le autonomie territoriali e le autonomie speciali, in considerazione delle criticità legate alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e dell'opportunità di ridurre il relativo contenzioso costituzionale"<sup>363</sup>. In particolare, rientra tra gli obiettivi posti dalla direttiva quello di "estendere gli esperimenti di mediazione al fine della progressiva riduzione delle impugnative", da realizzare attraverso l'intensificazione dell'attività dipartimentale di confronto preventivo nell'ambito dell'esame di legittimità delle leggi regionali. Per raggiungere un tale risultato, la direttiva sottolinea l'esigenza di valorizzare il patrimonio conoscitivo ed esperienziale esistente in materia attraverso la raccolta delle massime delle sentenze della Corte costituzionale emanate a seguito di ricorso governativo ex art. 127 Cost.. Gli stessi obiettivi strategici sono stati posti dalla Direttiva per l'anno 2015 in cui ancora una volta si sottolinea

---

<sup>361</sup> Cfr. C. MACERI, *Premessa a S. LO RUSSO, S. MANNELLI, La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione (anni 2009-2012)*, p. 5.

<sup>362</sup> Il testo della direttiva è disponibile al sito del Dipartimento per gli Affari regionali [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).

<sup>363</sup> *Direttiva*, p. 10.

l'importanza dell'attività di mediazione non solo ai fini della prevenzione del contenzioso ma anche quale strumento per porre fine a quello in corso "consentendo (...) l'eventuale rinuncia a impugnative pendenti"<sup>364</sup>.

Il contenimento del contenzioso tra Stato, Regioni e province autonome continua dunque a rappresentare una priorità per le nostre istituzioni che individuano nella negoziazione presso il Dipartimento Affari regionali il mezzo più adatto per porvi rimedio, almeno fino a che il nostro ordinamento rimarrà immutato.

Occorre a questo punto approfondire l'analisi dei soggetti, delle sedi e dei modi in cui la "contrattazione" tra Stato e Regioni si sviluppa all'interno del nostro ordinamento, dedicando particolare attenzione all'attività svolta in seno al Dipartimento Affari regionali, che rappresenta la sede principale in cui si svolge la contrattazione sulla legislazione regionale. In merito alla negoziazione delle leggi o degli atti aventi forza di legge statali, si è già accennato al fatto che raramente una Regione riesce ad indurre lo Stato a modificare od abrogare una propria normativa; si aggiunga ora che generalmente di questo tipo di contrattazione non rimane traccia poiché, non svolgendosi all'interno di sedi istituzionali a ciò dedicate, si realizza nella pressoché totale informalità.

Il Dipartimento Affari regionali è una struttura interna alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, da anni oggetto di una costante opera di riorganizzazione, unificazione e procedimentalizzazione volta a migliorarne la funzione di centro di coordinamento tra lo Stato centrale e il sistema delle autonomie<sup>365</sup>. All'interno di esso è l'Ufficio II "per l'esame di legittimità della legislazione regionale e delle province autonome ed il contenzioso costituzionale" a svolgere l'attività di istruttoria e di mediazione, configurandosi come una "camera di compensazione tra le esigenze di unità rappresentate dallo Stato e le istanze per la differenziazione e il pluralismo proprie delle Regioni e delle Province Autonome"<sup>366</sup>. In particolare, le azioni e le prassi concertative promosse dai dirigenti e dai funzionari impiegati presso questo Ufficio hanno permesso – nonostante i numerosi profili di criticità di cui si dirà- di contenere il numero dei ricorsi promossi dallo Stato, che

---

<sup>364</sup> V. Direttiva 2015 per l'azione amministrativa e la gestione del Dipartimento, *www.affariregionali.it*, p.16.

<sup>365</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo*, cit., cap. I sez. III.

<sup>366</sup> Così P. GNUDI, *Presentazione a AA. VV.*, S. LO RUSSO, S. MANNELLI (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione (anni 2009-2012)*, p.3.



altrimenti avrebbero potuto raggiungere dimensioni ancora più preoccupanti. Fino al settembre del 2016 delle quasi cinquecento leggi regionali e provinciali esaminate, trent'otto sono state oggetto di impugnazione<sup>367</sup>.

L'attività dell'Ufficio II è strutturalmente e funzionalmente ripartita in quattro servizi, individuati per aree tematiche e di intervento: il Servizio per le politiche economiche e finanziarie, il Servizio per le politiche infrastrutturali, il Servizio per le politiche ordinamentali e gli statuti e il Servizio per le politiche socio-sanitarie e culturali. Nell'opera di mediazione, oltre ai dirigenti e ai funzionari dell'Ufficio II, vengono coinvolte le amministrazioni statali di settore interessate, oltre che i debiti "interlocutori" regionali. Nello specifico, è possibile distinguere tra un'attività di c.d. "mediazione ordinaria" e una di c.d. "mediazione straordinaria o preliminare"<sup>368</sup>. Tramite l'attività di mediazione ordinaria si provvede alla valutazione delle leggi delle Regioni e delle Province autonome sottoposte all'esame del Governo ai sensi degli artt. 127 e 123 della Costituzione, sia sotto il profilo della legittimità costituzionale sia sotto quello della compatibilità con la normativa statale e comunitaria vigente in materia e si predispongono, per la necessaria valutazione del Governo, le eventuali rinunce alle impugnative a seguito di modifiche regionali o provinciali ovvero in conseguenza del mutato quadro normativo statale e giurisprudenziale.

La mediazione preventiva, invece, ha luogo prima che le leggi regionali o provinciali siano approvate: le Regioni o le Province autonome, al fine di evitare future impugnazioni, sottopongono i propri disegni di legge ancora in corso di approvazione all'esame dell'Ufficio II, il quale a sua volta coinvolge le amministrazioni statali competenti per materia. In particolare, quando la questione da trattare risulta particolarmente complessa, lo stesso Ufficio convoca e coordina vere e proprie riunioni tecniche cui partecipano, oltre ai rappresentanti della Regione o della Provincia Autonoma richiedente, anche alcuni rappresentanti qualificati delle amministrazioni statali di settore.

---

<sup>367</sup> I dati sono stati ricavati grazie al materiale messo a disposizione dalla banca dati on-line del sito [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).

<sup>368</sup> Così S. LO RUSSO, *Introduzione a AA. VV., La giurisprudenza costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione*, cit., pp. 11-12.

Quanto ai soggetti coinvolti nelle trattative, i portavoce della parte statale sono proprio i semplici, seppur autorevoli, funzionari del Dipartimento mentre la Regione, dal canto suo, invitata spesso a presentare osservazioni e a produrre documenti, interviene a mezzo dei membri della Giunta e/o del Consiglio. L'accordo eventualmente raggiunto porterà le firma del Ministro competente per il settore e del Presidente della Giunta<sup>369</sup>.

Gli esiti della contrattazione possono essere molteplici; il risultato ottimale, in termini di prevenzione del contenzioso, si ottiene quando il Consiglio regionale, entro il termine di sessanta giorni previsto per l'impugnazione, adegua la propria legislazione ai rilievi che le amministrazioni statali hanno mosso nel corso della trattativa tra Dipartimento e Regione, facendo venir meno l'interesse dello Stato alla proposizione del ricorso e quindi scongiurando l'attivazione del giudizio di costituzionalità.

Nella maggior parte delle ipotesi, tuttavia, la negoziazione avviene a giudizio già instaurato, quando il tavolo di confronto tra Stato e Regioni può condurre all'approvazione di una "norma concordata"<sup>370</sup> che va a sostituire la legge originariamente censurata dal Governo. A questo punto, lo *ius superveniens* così prodotto potrà fondare una pronuncia di estinzione per rinuncia o di cessazione della materia del contendere.

Non sempre la "contrattazione" Stato-Regioni si concretizza in un accordo legislativo coincidente con la modifica della normativa impugnata; si sono verificati infatti sia casi in cui la controversia è stata risolta in sede di c.d. "sistema delle Conferenze"<sup>371</sup>, sia casi in cui il mutamento delle maggioranze politiche in seno alle Giunte regionali ha indotto queste a conformarsi agli indirizzi del potere centrale<sup>372</sup>. In casi come questi la trattativa condotta dalle parti mira a "stabilizzare" il quadro legislativo, non già attraverso un'immediata produzione di *ius superveniens*, ma tramite accordi extra-legislativi<sup>373</sup> di vario genere: protocolli d'intesa, accordi informali, riunioni tecniche, o più semplicemente attraverso la "via breve"<sup>374</sup> dello scambio di documentazione cartacea o

---

<sup>369</sup> V. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo*, cit., p.20.

<sup>370</sup> Così A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni*, cit., p. 6.

<sup>371</sup> V. ad esempio sent. n. 50/2015.

<sup>372</sup> Sul tema A. PERTICI, *Il confronto politico sulle leggi in via d'azione*, cit., p. 65 ss.. Un esempio emblematico a riguardo è offerto dalla sent. n. 189/2002; a questo proposito si ricordano anche l'ord. 327/2010, le ord. nn. 67, 77. 123 del 2011.

<sup>373</sup> A. STERPA, *Negoziare le leggi*, cit., p. 11.

<sup>374</sup> Così S. LO RUSSO, *Introduzione a AA. VV., La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo*, cit., pp. 12.

per via telematica. In sostanza, i funzionari del Dipartimento Affari regionali e della Giunta interessata esprimono valutazioni convergenti sull'opportunità di modificare la normativa oggetto di contestazione di legittimità, senza tuttavia giungere immediatamente all'approvazione di un nuovo testo legislativo di modifica, preferendo invece arrestarsi ad una forma di contrattazione normativa di rango non primario che può avere duplice esito.

Da una parte, può accadere che durante la negoziazione i soggetti coinvolti non ritengano conveniente o possibile emanare una legge regionale di modifica e concordino sulla necessità che la disciplina contestata venga conformata ai rilievi governativi in sede attuativa, in particolare attraverso fonti di rango secondario (regolamenti amministrativi e circolari interne). Di conseguenza, i vizi di legittimità troverebbero compensazione attraverso una sorta di "interpretazione conforme a contrattazione"<sup>375</sup> volta ad orientare l'azione dell'amministrazione regionale in sede di applicazione pratica della norma.

In altri casi, invece, come si è già avuto modo di rilevare a proposito dell'ordinanza n. 417/2006<sup>376</sup>, l'intesa raggiunta dalle parti si sostanzia in un *gentlemen's agreement* con cui la Regione si impegna a superare i vizi di legittimità rilevati dal Dipartimento Affari regionali con una legge futura, da approvarsi oltre il termine di sessanta giorni previsto per l'impugnativa governativa<sup>377</sup>. Può accadere così che il Governo, di fronte all'impegno assunto dalla Regione, lasci decorrere inutilmente il termine per agire, sulla base di un accordo informale, puramente ispirato al canone della leale collaborazione; una prassi, questa, che, se da un lato ha il vantaggio di favorire una risoluzione conciliativa del contenzioso, evitando che questo sfoci in un ricorso, dall'altro, come si dirà tra poco, presenta non pochi profili di criticità.

### 3.3. *Profili critici e limiti della "contrattazione di legittimità".*

---

<sup>375</sup> Secondo l'efficace espressione di E. GIANFRANCESCO, *I giudizi in via principale oggi*, cit., p. 23.

<sup>376</sup> V. *Supra*, par. 3.1.

<sup>377</sup> Ad esempio, nell'ordinanza n. 284/2013 il Governo ha rinunciato al ricorso proposto contro la Regione Umbria dopo che questa aveva semplicemente "manifestato l'intenzione di adeguarsi ai rilievi del Governo in ordine all'impugnazione delle altre disposizioni normative".

Appare a questo punto chiaro il ruolo decisivo che il Dipartimento Affari regionali svolge nel promuovere il confronto tra gli apparati dello Stato centrale e i rispettivi interlocutori regionali, nel nobile tentativo di conciliare le contrapposte esigenze di unità e centralismo da un lato e di pluralismo e di differenziazione dall'altro. Sull'attività interlocutoria svolta dall'Ufficio II si è espresso in termini certamente positivi il Governo che ha manifestato tutto il suo apprezzamento verso l'operato dei funzionari impiegati nel Dipartimento. In particolare, Piero Gnudi, ex Ministro per il turismo lo sport e gli affari regionali del Governo Monti, ha espresso sincera "gratitudine" nei confronti della "preziosa attività di mediazione"<sup>378</sup> svolta dal suddetto Ufficio; allo stesso modo l'ex capo del Dipartimento Calogero Maceri ha esaltato la grande "sensibilità istituzionale dimostrata nella quotidiana ed infaticabile opera di contemperamento tra le posizioni ministeriali e quelle regionali"<sup>379</sup>.

Per quanto riguarda l'anno 2016, dai dati offerti dalla banca dati del Dipartimento emergono tredici casi di mediazioni condotte dalle amministrazioni e dai funzionari coinvolti all'esito delle quali le Regioni resistenti hanno abrogato o modificato secondo i rilievi governativi le disposizioni preventivamente contestate così da far venire meno le ragioni dell'impugnativa ed indurre il Governo a deliberare la rinuncia al ricorso<sup>380</sup>.

Nonostante l'impegno profuso dal Dipartimento nel tentare di favorire, in armonia con il principio di leale collaborazione, un confronto dialettico tra Stato, Regioni e Province Autonome, bisogna tuttavia riconoscere che la prassi della "contrattazione" delle leggi che qui ha luogo sembra aver riportato in vita la fase del controllo governativo con richiesta di riesame che la riforma costituzionale del 2001 aveva soppresso; controllo che si svolge ora prevalentemente in via successiva, a giudizio già instaurato. Agli aspetti critici che quel modello portava con sé se ne aggiungono oggi altri altrettanto problematici.

---

<sup>378</sup> P. GNUDI, *Presentazione a AA. VV., La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art. 127 della Costituzione (anni 2009-2012)*, cit.. In particolare l'allora Ministro ha sottolineato come nel solo anno 2012 siano state esaminate ben 700 leggi regionali e delle province autonome e di queste ne siano state impuginate 121. Inoltre, le riforme normative concordate con il Dipartimento per gli Affari regionali hanno indotto, nello stesso periodo di riferimento, il Consiglio dei Ministri a rinunciare a 38 dei ricorsi promossi davanti alla Corte costituzionale.

<sup>379</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>380</sup> Si segnalano in particolare le delibere C. d. M del 27/10/16 e del 28/07/2016 in cui si fa esplicita menzione ad intese raggiunte dalle Regioni con i Ministri e con le amministrazioni competenti. Spesso inoltre nei C. d. M viene dato conto dell'avvenuto scambio di documentazione cartacea con cui le Regioni resistenti rassicurano sulla mancata applicazione *medio tempore* della normativa impugnata.

Eliminata la fase del rinvio, che prevedeva la possibilità di un tentativo di conciliazione, nella nostra Carta costituzionale non permane più - ad eccezione del generico richiamo al principio collaborativo ex art. 120 - alcun riferimento a momenti di formale concerto e mediazione tra gli enti statali e regionali, risultando oggi la prassi fin qui analizzata priva di una qualunque copertura costituzionale. La “contrattazione di legittimità” sembra inoltre riportare alla luce il grave squilibrio politico proprio del regionalismo debole che caratterizzava il sistema previgente poiché, oggi come allora, le Regioni finiscono spesso per conformarsi ai voleri del Governo di fronte alla minaccia di un’impugnativa (contrattazione preventiva) o di una mancata rinuncia all’impugnazione già esperita (contrattazione successiva)<sup>381</sup>. Come prontamente rilevato dalla dottrina più recente<sup>382</sup>, un simile sistema rappresenta una “patologia” per il nostro ordinamento, non potendosi considerare fisiologica una prassi che, in contraddizione con lo spirito della riforma del 2001, risulta quanto meno lesiva dell’autonomia politica delle Regioni poiché in deroga al principio di rappresentanza elettiva. Infatti, i disegni di legge e le leggi delle Regioni e delle Province autonome dovrebbero rappresentare la traduzione giuridica, ad opera dei rappresentanti dei cittadini delle comunità locali, degli interessi del corpo elettorale e non già atti complessi, frutto della cogestione dell’*iter* legislativo regionale da parte dello Stato. Il rischio è quello di “de-costituzionalizzare”<sup>383</sup> la distribuzione delle competenze prevista all’art. 117 Cost.: l’oggetto del contendere e della trattativa Stato – Regioni è infatti il riparto della potestà legislativa tra i due legislatori, centrale e regionale; una materia, questa, che nel nostro ordinamento non dovrebbe considerarsi disponibile. A questo riguardo si sono affacciati i timori di “una giustizia costituzionale fai da te”<sup>384</sup> che comprometterebbe l’indisponibilità di cui sopra; anche se, a ben vedere, una qualche forma di disponibilità delle competenze è presente nel nostro ordinamento e nello specifico è implicita nella facoltà concessa a Stato e Regioni di attivare o meno il giudizio costituzionale così come di rinunciarvi o meno, per cui si è sottolineato come “attraverso la decisione sull’attivazione del giudizio in via d’azione, nella sua doppia dimensione

---

<sup>381</sup> Cfr. A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della “contrattazione” Stato-Regioni*, cit., p. 8.

<sup>382</sup> *Ibidem*.

<sup>383</sup> A. STERPA, *“Negozicare le leggi”*, cit., p. 21.

<sup>384</sup> Così A. STERPA, *Dai “principi fondamentali” agli “indicatori”: nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale (Osservazioni a prima lettura a Corte cost., sent. 24 luglio 2009, n. 237)*, in *federalismi.it*, p.8; allo stesso modo in *Id*, *Negozicare le leggi*, p. 20.

facoltativa (in ordine alla presentazione del ricorso ed alla rinunciabilità allo stesso), Stato e Regioni definiscono in concreto i confini delle rispettive competenze”<sup>385</sup>. Occorre tuttavia precisare che tale disponibilità non può considerarsi in ogni caso piena poiché le trattative tra le parti in ordine alla definizione del riparto di competenze non possono comunque mettere il prodotto delle negoziazioni al riparo da un sindacato di costituzionalità in via incidentale, il quale è sempre possibile e non tollera restrizioni relative ai termini per l’impugnazione.

La Corte costituzionale stessa ha più volte ribadito che “né lo Stato, né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi per il tramite di proprie disposizioni di legge”<sup>386</sup> e che “è implicitamente escluso dal sistema costituzionale che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell’art. 127 Cost..”<sup>387 388</sup>.

Sempre ragionando sulle ricadute e sui limiti della “contrattazione di legittimità” emerge come, sebbene essa non possa dirsi costituzionalmente illegittima, risulti senz’altro lesiva per le Regioni e per il sistema delle autonomie, producendo effetti distorsivi sulla dinamica della produzione delle norme regionali che rischiano così di non corrispondere al volere del corpo elettorale.

Senza dubbio uno dei maggiori meriti della riforma del 2001 è stato quello di portare, almeno sulla carta, alla c.d. “parità delle armi” tra Stato e Regioni nel giudizio in via d’azione rendendo successivo il ricorso statale e impedendo al Governo di paralizzare l’*iter* legislativo regionale. Se tale innovazione deve senz’altro essere valutata in termini positivi, è necessario però rilevare che, sotto il precedente regime, la trattativa aveva ad

---

<sup>385</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, cit., p. 106; l’A. sul punto riporta quanto già evidenziato da G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell’esperienza statunitense)*, Giuffrè, 1964, p. 409 ss.

<sup>386</sup> V. sentenza n. 237/2009, così come le pronunce nn. 198 e 199/2004 e 378/2005.

<sup>387</sup> V. sentenza n. 198/2004, p. 4.2 del *Considerato in diritto*; su questo argomento si veda in particolare R. Bin, *Sulle leggi di reazione*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1374 ss.

<sup>388</sup> Cfr. A. STERPA, *Op. ult. cit.*, pp. 20-21.

oggetto una legge alla volta, mentre oggi la composizione del conflitto tra i due enti richiede l'approvazione di almeno due leggi (una modificativa dell'altra)<sup>389</sup>. Risulta dunque evidente che un tale susseguirsi di interventi normativi si pone in contrasto con le esigenze di semplificazione e chiarezza del diritto, determinando una certa confusione tra le fonti all'interno di un quadro in cui la contrattazione "funge da moltiplicatore delle leggi, in un periodo storico dove da più parti è sottolineata la ben diversa esigenza del «taglio» delle leggi"<sup>390</sup>.

Non si sottovalutino poi le problematicità in merito alla certezza del diritto: una pronuncia di estinzione per rinuncia, emessa a seguito della abrogazione o modifica della norma impugnata, lascia sopravvivere gli effetti da essa prodotti per i rapporti sorti quando in vigore (a meno che la norma sopravvenuta non contenga specifiche disposizioni transitorie sulla retroattività). Il rischio è quello di dar luogo a "sovrapposizioni temporali" fra normative con probabili ricadute in ambito applicativo nonché quello di lasciar vivere nell'ordinamento una disposizione sospettata di essere illegittima e che pertanto potrebbe essere oggetto di giudizio di costituzionalità in via incidentale, vanificando di fatto gli effetti della contrattazione su di essa svolta<sup>391</sup>.

A questo riguardo si ricorda quanto rilevato già in precedenza ossia che spesso l'impugnazione-mediazione dello Stato con una Regione non tocca altre Regioni che pure hanno emanato disposizioni legislative identiche o analoghe a quella contesa. L'unica soluzione a questa "differenziazione" regionale surrettiziamente creata dal Governo potrebbe consistere a questo punto in un intervento della Corte costituzionale, adita dal *giudice a quo* del sindacato di legittimità delle norme regionali sottratte all'impugnativa ex art. 127 Cost.<sup>392</sup>. In mancanza di questa attivazione, si correrebbe il grave rischio di permettere ad una legge totalmente o parzialmente incostituzionale di continuare a produrre effetti all'interno del nostro ordinamento.

---

<sup>389</sup> Cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., pp. 155-156.

<sup>390</sup> Così A. STERPA, *Op. ult. cit.*, p. 15.

<sup>391</sup> V. P. COLASANTE, *Dati e tendenze*, cit., p.66.

<sup>392</sup> Così A. STERPA, *Op. ult. cit.*, p. 14.

### 3.3.1. segue...Un affondo sui limiti della contrattazione

Rilevate queste criticità di carattere generale, pare ora opportuno osservare più da vicino i limiti insiti nel fenomeno oggetto della presente analisi, limiti che ruotano intorno a tre nodi principali, dalla discutibile legittimità dell'“interpretazione conforme a contrattazione”, all'incoercibilità delle obbligazioni oggetto del rapporto negoziale, passando per la pressoché totale opacità in cui si svolge tale prassi.

La prima questione è il portato degli accordi *extra* legislativi che si traducono in regolamenti attuativi e circolari interne o, più in generale, in atti interpretativi o di indirizzo che sono gerarchicamente subordinati alla fonte primaria oggetto di contesa, prevalentemente la legge regionale.

Il problema si pone in questi termini: qualora il Governo ritenga le disposizioni regionali viziate, è quanto mai probabile che le fonti secondarie prodotte dalla Regione, per conformarsi ai rilievi governativi, diano alle disposizioni originariamente censurate un'interpretazione conforme non tanto ai tradizionali canoni ermeneutici, quanto al volere statale, con il rischio di generare un irriverente scarto tra la norma e la sua interpretazione ed attuazione. Le ricadute pratiche in termini di certezza del diritto sono molteplici: qualora l'Autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa fosse chiamata a giudicare dell'applicazione della norma originariamente contesa potrebbe dover accertare che quelle interpretazioni siano prive di fondamento e vedersi così costretta ad attivare il giudizio in via incidentale, vanificando l'intento primario della contrattazione ovvero quello di scongiurare la messa in moto del processo costituzionale<sup>393</sup>. Senza poi contare le notevoli difficoltà che, considerata la scarsa pubblicità cui sono soggetti i procedimenti negoziali che intercorrono tra l'amministrazione regionale e il Dipartimento Affari regionali, il giudice incontrerebbe nel ricostruire il nucleo fattuale che ha condotto alla sequenza legge regionale-provvedimenti attuativi “correttivi”.

L'opacità che caratterizza i rapporti tra i due livelli di governo rappresenta certamente uno degli aspetti più critici della prassi in esame, opacità che origina dalla mancanza di

---

<sup>393</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 23.



formalità e di procedimentalizzazione<sup>394</sup> della fase di negoziazione. Quest'ultima si svolge sostanzialmente negli Uffici di Palazzo Chigi che, in quanto sede governativa, risulta priva del carattere di terzietà. I soggetti coinvolti sono da una parte i "pochissimi"<sup>395</sup> funzionari regionali portavoce della Giunta e/o dei Consigli regionali e dall'altra i funzionari dell'Ufficio II; una sede, questa, che, ferma restando la sua autorevolezza, rimane "un semplice ufficio amministrativo" del Governo<sup>396</sup>, ritenendosi più opportuno che alla mediazione tra Stato e Regioni venisse destinato un organo appositamente istituito, se non dalla Costituzione almeno dal legislatore ordinario. Nell'assenza di ogni prescrizione di forma, la contrattazione sfocia prevalentemente in intese ufficiose e in scambi di comunicazioni tra i burocrati coinvolti, con importanti ricadute in termini di pubblicità e di trasparenza. Solo laddove l'amministrazione regionale decida di rendere accessibili le circolari e/o direttive di indirizzo, i cittadini, che hanno legittimato la potestà legislativa regionale, avrebbero la possibilità di venire a conoscenza della legge "negoziata".

Infine, particolari problemi si pongono nel caso dei *gentlemen's agreements* con cui lo Stato e le Regioni giungono alla conclusione di un'intesa in base alla quale il Governo rinuncia a proporre ricorso a fronte dell'impegno assunto dalla Regione di modificare in futuro la legge ritenuta viziata. In questo modo le parti danno vita ad una sorta di convenzione costituzionale<sup>397</sup> e in quanto tale insuscettibile di coercizione, con la conseguenza che qualora la Regione non prestasse fede alla "parola data", il Governo si troverebbe di fatto impossibilitato ad agire, essendo ormai inutilmente spirato il termine di sessanta giorni di cui all'art. 127 Cost..

Si consideri inoltre che la complessità di tale adempimenti, e, si perdoni il gioco di parole, dei conseguenti rischi di inadempimento, sono ulteriormente aggravati dal fatto che i funzionari della Giunta regionale che conducono le trattative assumono impegni che

---

<sup>394</sup> *Ivi*, p. 24; Diversamente V. Onida non ritiene veramente necessaria una procedimentalizzazione del confronto tra Governo e Regioni dal momento che "nessuna procedimentalizzazione potrebbe mai far venir meno il carattere necessariamente non giurisdizionale, per definizione, di questo tipo di trattative", in V. ONIDA, *Intervento*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. 270.

<sup>395</sup> A. SPADARO, *op. ult. cit.*, p. 5

<sup>396</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>397</sup> E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 24, in particolare nota n. 46., a tal proposito richiama la classificazione elaborata da U. RESCIGNO in *Ripensando le convenzioni costituzionali*, *Le Regioni* 1972, e sottolinea come nel caso di specie ci si troverebbe in presenza di una regola convenzionale nella quale "ad una regola legale che resta formalmente in vigore si affianca di fatto una regola di comportamento che la svuota dal di dentro, cosicché tutto ciò che è previsto dalla regola legale diventa mero elemento di forma".

fanno capo ad un soggetto terzo ovvero al Consiglio regionale che dovrà poi approvare la legge<sup>398</sup>.

La mancanza di rilievo e di vincolatività degli impegni assunti attraverso un *gentlemen's agreement* determina inevitabilmente l'inammissibilità del ricorso governativo che dovesse essere esperito oltre i termini, com'era stato peraltro prontamente rilevato in dottrina<sup>399</sup> già all'indomani della Direttiva Lanzillotta, che tanto auspicava il raggiungimento di tale tipologia di accordi. A tal proposito, la stessa Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su un ricorso governativo esperito fuori termine a causa dell'inadempimento di un simile accordo, ha avuto modo di sottolineare che "nella prospettiva del ricorrente, tali norme sarebbero costituzionalmente illegittime, in quanto la Regione avrebbe violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra i diversi livelli di governo. In particolare si assume che in data 24 maggio 2007 si era tenuta una riunione tecnica in cui la Regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni della legge in questione in modo da superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dal Dipartimento Affari regionali" ma che tuttavia "in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali «accordi normativi» detti a determinare il contenuto di testi legislativi [...] non può trovare ingresso nel giudizio di costituzionalità la censura che si fonda sulla violazione del principio di leale collaborazione"<sup>400</sup>, di conseguenza la Corte si era trovata costretta a dover dichiarare inammissibile il ricorso governativo.

---

<sup>398</sup> A riguardo A. STERPA, *op. ult. cit.*, p. 15, ricorda che siamo in presenza di una "contrattazione tra esecutivi" coerentemente con la "struttura generale dei rapporti tra Stato e Regioni che, anche nel «sistema delle conferenze», avvengono per l'appunto tra gli esecutivi".

<sup>399</sup> Cfr. S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V*, cit., p. 139 in particolare nota n. 31.

<sup>400</sup> V. Sentenza n. 160/2009, p. 2 del *Considerato in diritto*. Analogamente le sentenze nn. 401/2007 e 222/2008. Più recentemente, in occasione di un ricorso promosso dalla Regione Lazio, il Governo ha avuto modo di eccepire che nell'ambito delle procedure di confronto promosse dal Dipartimento Affari regionali con la Regione interessata, quest'ultima si era impegnata, "nel contesto della leale collaborazione, ad una rivalutazione delle norme critiche; tale rivalutazione, non solo non sarebbe mai stata effettuata, ma sarebbe stata sostanzialmente elusa dalla Regione con l'impugnativa in esame", sentenza n. 13/2015, p. 3.4 del *Ritenuto in fatto*.

### 3.3.2. segue...Le ricadute della contrattazione sul processo costituzionale

Non si possono trascurare, a questo punto della trattazione, le importanti ripercussioni che la prassi in esame produce sulle dinamiche del giudizio di costituzionalità. Si è già avuto modo di sottolineare come con il precedente sistema di controllo sulle leggi regionali l'ipotesi che la contestazione di legittimità approdasse davanti alla Corte costituzionale rappresentasse un'eventualità remota: il frequente ricorso allo strumento del rinvio faceva sì che il Consiglio regionale potesse modificare la propria normativa prima che questa entrasse in vigore, scongiurando la formalizzazione del ricorso davanti alla Corte.

Soppressa la fase di controllo preventivo governativo, oggi la situazione si presenta anomala poiché il ricorso alla Corte sembra aver sostituito il rinvio al Consiglio<sup>401</sup>; dapprima le parti promuovono il ricorso e successivamente instaurano una trattativa sui contenuti della legge regionale impugnata volta ad evitarne l'annullamento in sede giurisdizionale. In particolare, nel dubbio se procedere o meno all'impugnazione, risulta più conveniente la prima opzione, così da non vedere spirare inutilmente il termine di sessanta giorni previsto per il ricorso. In un quadro siffatto, il contenzioso costituzionale si configura non già come *extrema ratio* cui ricorrere in tutti quei casi in cui i contrasti fra le diverse posizioni si rivelano inconciliabili, ma come un passaggio obbligato del dialogo tra Stato e Regioni, con ciò generando significative ripercussioni sull'attività della Corte. Quest'ultima non solo viene investita di questioni di scarso rilievo costituzionale, ma si trova costretta nel ruolo passivo di spettatore in attesa che la concertazione conduca o meno all'esito desiderato, trasformandosi da arbitro dei rapporti tra i due livelli di governo a "notaio che registra *ex post*"<sup>402</sup> gli esiti della negoziazione condotta dai due contendenti.

A ciò si aggiunga che i ricorsi che portano all'estinzione del giudizio o alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere conducono sostanzialmente ad un "nulla di fatto"<sup>403</sup>, precludendo un giudizio nel merito della controversia; si tratta essenzialmente

---

<sup>401</sup> Così E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia*, cit., p. 1610.

<sup>402</sup> Così B. RANDAZZO, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, cit., p.15.

<sup>403</sup> L. PESOLE, *L'attuale connotazione del giudizio in via principale*, cit., p. 128.

di ricorsi spesso “inutili” e dunque “evitabili”<sup>404</sup> che incidono sul corretto funzionamento dell’organo di giustizia costituzionale, spesso costretto a rinvii ad udienza per questioni che poi si esauriscono con intese tra le parti.

Si consideri inoltre che l’accordo tra i due contendenti viene solitamente raggiunto a ridosso della pubblica udienza, vanificando di fatto l’attività istruttoria compiuta dal giudice relatore e comportando quindi un dispendio di tempo e di energie a danno delle esigenze di economia processuale. Al riguardo si sono più volte espressi in termini critici i Presidenti della Consulta in occasione delle relazioni annuali sullo stato della giurisprudenza costituzionale: dapprima Francesco Amirante ha sottolineato i “ritardi” e gli “sprechi” che un sistema siffatto produce<sup>405</sup>, successivamente Alessandro Criscuolo ha ricollegato la dilatazione dei tempi processuali alle istanze di rinvio che richiedono le parti al fine di ottenere più tempo per raggiungere un accordo<sup>406</sup>; da ultimo, l’attuale Presidente Paolo Grossi ha definito il dato come una “disfunzione di sistema” che causa “un dispendio di risorse, non influente, com’è ovvio, sulla stessa organizzazione dei lavori”, essendo la Corte comunque tenuta a fissare un’udienza di discussione<sup>407</sup>.

Appare così sempre più pressante la necessità di giungere ad una risoluzione del problema dell’eccessivo ricorso al contenzioso in via principale e delle anomalie che esso produce: la prassi delle leggi “a matrice transattiva”<sup>408</sup> non solo è all’origine delle criticità di cui si è trattato, ma soprattutto sembra riproporre una chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Regioni che la riforma costituzionale del 2001 mirava a superare. Gli aspetti controversi fin qui illustrati rendono quanto mai viva l’esigenza di sottoporre il giudizio in via d’azione ad interventi di “manutenzione straordinaria” che consentano di superare le distorsioni emerse a seguito della soppressione dell’importante sede di mediazione costituita dal meccanismo di rinvio delle leggi regionali<sup>409</sup>.

---

<sup>404</sup> La paternità dell’espressione risale a V. N. VIZIOLI, *I ricorsi evitabili. La patologia del controllo di legittimità costituzionale sulle leggi regionali dopo la riforma del Titolo V*, in G. CAMPANELLI, F. DAL CANTO, E. MALFATTI, S. PANIZZA, P. PASSAGLIA, A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell’evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2011, p. 127 ss..

<sup>405</sup> F. AMIRANTE, *Relazione del Presidente*, cit., p.7; così anche in ID., *Apertura lavori*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. X. in cui il Presidente parla “spreco” e di un “lavoro del tutto inutile perché [...] alla fine tutto si risolve in una rinuncia o in una cessazione della materia del contendere”.

<sup>406</sup> A. CRISCUOLO, *Relazione del Presidente*, cit., p.2.

<sup>407</sup> P. GROSSI, *Relazione del Presidente*, cit., p.11.

<sup>408</sup> L’espressione risale a T. BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e regionale*, cit., p. 180.

<sup>409</sup> B. RANDAZZO, *op. ult. cit.* pp. 13-14.

### 3.4. *Le alternative percorribili (tra interventi giurisprudenziali, proposte dottrinali e possibili revisioni costituzionali): le soluzioni interne al giudizio di legittimità*

L'auspicio di giungere ad una razionalizzazione dell'utilizzo della giustizia costituzionale nell'ambito dei giudizi in via principale non sarebbe nient'altro che una mera dichiarazione di intenti se ad esso non si accompagnasse l'effettiva ricerca di soluzioni che consentano di porre un argine alla perdurante conflittualità tra Stato e Regioni e allo stesso tempo di rendere più efficiente l'operato dei giudici costituzionali. Numerose sono le esigenze di rinnovamento così come numerose sono le proposte avanzate dalla dottrina per l'evoluzione del nostro sistema; le soluzioni a tal fine proposte non sono tutte interne alla giustizia costituzionale e allo strumentario, *de jure condito*, che il nostro diritto fornisce, ma volgono lo sguardo anche alle esperienze straniere, nel tentativo di individuare modelli da importare.

Partendo dalle possibilità offerte dal nostro giudizio di costituzionalità, una prima soluzione volta a rimediare alle inefficienze che esso manifesta potrebbe arrivare da alcuni mutamenti nella giurisprudenza costituzionale relativa all'interesse a ricorrere. Nello specifico, si è sottolineata l'opportunità di intervenire sul versante dei ricorsi statali attraverso l'apposizione di un "filtro" d'ingresso per valutare l'ammissibilità dei ricorsi sulla base dei vizi fatti valere; un tale filtro, se sufficientemente selettivo, potrebbe disincentivare lo Stato dall'utilizzo meramente strategico del ricorso volto a indurre la controparte ad una modifica della norma impugnata, facilitando l'avvio con la stessa di una trattativa di tipo preventivo<sup>410</sup>. Occorrerebbe pertanto ridefinire i caratteri e i contenuti dell'interesse a ricorrere statale, chiedendo alla Corte di innovare un ambito della propria giurisprudenza saldamente consolidato che riflette la tradizionale concezione dei rapporti tra Stato e Regioni alla base del nostro ordinamento<sup>411</sup>, un

---

<sup>410</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, pp. 37-38. Valuta in termini positivi un atteggiamento più severo della Corte sull'ammissibilità dei ricorsi C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., pp.97-112.

<sup>411</sup> V. *Supra* cap. 2 par. 2.2; Sul punto inoltre cfr. G. GEMMA, *Impugnativa di leggi regionali e nuovo art. 127 della Costituzione*, in E. BETTINELLI, F. RIGANÒ (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la*

cambiamento dunque che, proprio per questo motivo, pare oggi difficilmente realizzabile.

Cogliendo alcuni spunti dall'esperienza belga<sup>412</sup>, si è inoltre ipotizzato di inserire all'interno del processo costituzionale una fase preliminare per bloccare preventivamente i ricorsi ritenuti manifestamente inammissibili o manifestamente infondati, secondo un meccanismo analogo a quello previsto nel nostro ordinamento per i conflitti tra poteri dello Stato.

*De jure condendo*, si potrebbe istituire all'interno della Corte una commissione ristretta incaricata di effettuare una prima "scrematura" delle questioni palesemente infondate, al fine ultimo di garantire una maggiore rapidità del giudizio<sup>413</sup>. Importare un simile meccanismo all'interno del processo costituzionale italiano potrebbe far sì che le parti, superato positivamente tale primo scrutinio, rimangano saldamente ancorate alle proprie posizioni e che quindi non siano disposte a reciproche concessioni in sede di trattativa; in questo modo evitando gli sprechi generati dal sopraggiungere di rinunce al ricorso a ridosso dell'udienza di discussione. Anche questa soluzione però si scontrerebbe con una delle più radicate tradizioni della nostra Corte costituzionale, la quale ha sempre mostrato un forte attaccamento alla propria collegialità; d'altro canto se si decidesse di affidare la decisione ultima su questa fase preliminare al *plenum* si rischierebbe di vanificare i vantaggi in termini di maggior rapidità del processo costituzionale.

Sempre ragionando di possibili interventi manutentivi all'architettura processuale, un freno alla prassi di contrattare il contenuto delle leggi a processo già instaurato potrebbe essere posto con l'introduzione di limitazioni al principio della disponibilità del giudizio ad opera delle parti, alla condizione che tali limitazioni rispondano ad apprezzabili esigenze legate alla natura delle questioni trattate, in particolar modo alla loro importanza. In sostanza, la Corte dovrebbe selezionare le questioni di "interesse generale" sulle quali sarebbe legittimata a pronunciarsi anche in caso di rinuncia accettata dalla controparte, apponendo di fatto un "filtro di ammissibilità alla rinuncia al ricorso"<sup>414</sup>.

---

*giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Quaderni del "Gruppo di Pisa", Giappichelli, 2004, p. 396 ss.

<sup>412</sup> E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, pp. 38-39 richiama il modello del giudizio preliminare disciplinato agli artt. 26 e 69 ss. della legge speciale del 16 gennaio del 1989 sulla Corte costituzionale belga.

<sup>413</sup> Similmente S. AGOSTA, "Soggetti ed "oggetti" del giudizio in via principale al banco di prova, cit., p. 287.

<sup>414</sup> F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 217.

Sebbene una tale soluzione avrebbe da un lato il pregio di valorizzare la natura oggettiva del giudizio in via principale, scoraggiando un utilizzo strumentale e meramente politico dello stesso ad opera delle parti, e dall'altro quello di evitare che quest'ultime, "accordandosi" sull'esito della controversia, impediscano alla Corte di pronunciarsi su disposizioni probabilmente incostituzionali, non si presenta comunque esente da profili di problematicità, i quali si attestano in particolare su due ordini di motivi. In primo luogo, il congegno in esame non potrebbe trovare applicazione nell'ipotesi in cui la disposizione originariamente censurata sia stata abrogata e non abbia mai prodotto effetti nell'ordinamento, giacché un sindacato di legittimità ha senso solo nella misura in cui riferito a leggi che producono, o per lo meno abbiano prodotto, effetti giuridici<sup>415</sup>. In secondo luogo, il giudizio si svolgerebbe "senza le – o comunque nel sostanziale disinteresse delle parti" e pertanto in deroga al principio della non attivazione d'ufficio da parte della Corte<sup>416</sup>.

Più realisticamente, per contenere la frequente prassi di rinuncia al ricorso a ridosso dell'udienza di discussione, si potrebbe fare in modo che, giunti oltre ad un determinato stato di avanzamento del processo, per le parti non sia più possibile "gestire" il ricorso. In sostanza, superata quella determinata fase, l'interesse alla soluzione della controversia sarebbe prioritario rispetto alla possibilità di una soluzione concordata, in modo da incentivare le parti ad una maggiore efficienza nella predisposizione delle loro strategie processuali e a tenere conto del termine oltre il quale una soluzione concertata non sarebbe più rilevante al fine del giudizio.

Anche questa soluzione, incidendo sulla facoltatività del ricorso e limitando il carattere dispositivo del giudizio, si colloca in direzione di una valorizzazione dell'anima oggettiva dei giudizi in via principale, consentendo ai giudici costituzionali di mantenere più saldamente le redini del processo e, allo stesso tempo, ponendo un argine all'uso "tattico" e "strategico" che sovente le parti fanno del ricorso<sup>417</sup>. In altre parole, rendendo meno disponibili i giudizi in questione le parti sarebbero scoraggiate dal porre in essere ricorsi ai soli fini di impedire l'inutile decorrenza dei termini per l'impugnazione e di

---

<sup>415</sup> *Ibidem*.

<sup>416</sup> *Ibidem*.

<sup>417</sup> Così anche B. RANDAZZO, *op. ult. cit.*, p. 23.

instaurare una trattativa con la controparte volta a giungere ad una definizione del giudizio preliminare rispetto ad una pronuncia della Corte.

Tuttavia, occorre rilevare che una maggiore connotazione in senso oggettivo, per quanto possa ambire a sottrarre spazio alla disponibilità delle parti, non potrebbe comunque spingersi al punto da trasformare i giudizi in via d'azione in strumenti di accesso alla giustizia costituzionale privi di finalità politiche e pertanto volti soltanto ad assicurare il rispetto della Costituzione, ciò almeno fino a che la decisione di impugnare sarà rimessa a organi eminentemente politici quali sono gli Esecutivi. Questi ultimi, titolari della facoltà di proporre o meno il ricorso, difficilmente potrebbero agire in giudizio al solo scopo di difendere l'integrità della Costituzione senza essere mossi da finalità politiche, assumendo il ruolo prettamente tecnico di tutori della legalità costituzionale spettante invece ai giudici *a quibus* nell'ambito dei giudizi in via incidentale.

Infine, stante il carattere successivo del controllo sulle leggi, e stante il breve termine previsto per l'impugnazione, potrebbe rappresentare una soluzione adeguata quella di valorizzare il ricorso alla sospensione cautelare della legge impugnata, al fine di scongiurare i gravi pregiudizi legati alla temporanea vigenza di una norma (eventualmente) incostituzionale e, al contempo, di favorire il raggiungimento di un accordo tra i contendenti, concedendo loro un lasso di tempo più ampio di quello riconosciuto dal sistema attuale.

In questo campo l'esperienza spagnola offre un valido esempio prevedendo all'art. 161 della Costituzione la sospensione per cinque mesi della legge della Comunità autonoma contestata come conseguenza dell'impugnazione di provenienza statale<sup>418</sup>. Si tratta di un congegno che riconosce allo Stato una posizione di favore, garantendolo di fronte all'eventualità di atti locali incostituzionali<sup>419</sup> e fornendogli un'arma che potrà far valere nel corso di eventuali trattative volte ad impedire il proseguimento del giudizio di costituzionalità. Tale strumento, tuttavia, riflette un'evidente concezione asimmetrica dei rapporti tra i due livelli di governo, concezione che nel nostro ordinamento si è inteso

---

<sup>418</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, pp.35-36 e C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p.83.

<sup>419</sup> Le Comunità autonome, invece, possono solo chiedere al Tribunale costituzionale la sospensione dell'atto impugnato (analogamente a quanto prevede il nostro ordinamento sia per lo Stato che per le Regioni) invocando la sussistenza di "pregiudizi irreparabili o di difficile risoluzione".



di superare, almeno teoricamente, con la novella costituzionale del 2001. In Italia, come si è già avuto modo di rilevare, la decisione di concedere la sospensione cautelare non attiene alla disponibilità delle parti ma è rimessa soltanto alla Corte costituzionale sulla base dell'accertamento dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Questo istituto, introdotto con la legge n. 131/2003, non è mai stato praticamente utilizzato dai giudici costituzionali che hanno preferito rispondere alle istanze di sospensione provenienti dalle parti con una rapida definizione del processo che consentisse di considerare la questione assorbita dalla decisione del ricorso, evitando in questo modo di danneggiare i soggetti che avrebbero potuto trarre beneficio dalla regolare applicazione della legge contestata.

È opinione di chi scrive che, ad ogni modo, se la Corte adottasse un approccio più flessibile nel concedere la sospensione della norma impugnata, interpretando in modo meno restrittivo i due requisiti succitati, e in particolare il *fumus boni iuris*, si potrebbe disporre agevolmente, all'interno del nostro ordinamento, di uno strumento con cui consentire alle parti di raggiungere un'intesa presso un tavolo di negoziazione extra-processuale<sup>420</sup>, evitando l'inutile dispendio di risorse processuali solitamente prodotto dallo svolgersi della contrattazione a giudizio già instaurato.

#### 3.4.1. *segue... Le soluzioni esterne al giudizio di costituzionalità. Spunti dall'esperienza scozzese*

Volendo allargare il campo di indagine alla ricerca di soluzioni esterne al processo costituzionale, è possibile individuare due distinti filoni: da un lato, le prospettive costituzionalmente possibili *de jure condito*, dall'altro gli interventi del legislatore (anche costituzionale) ipotizzabili *de jure condendo*.

Partendo dalla considerazione che la nostra Carta costituzionale è priva di ogni riferimento alla contrattazione Stato-Regioni e che di fatto la definizione dei rispettivi ambiti di competenza si svolge in modo ufficioso e poco trasparente attraverso una negoziazione presso il Dipartimento Affari regionali, occorre ricordare che in realtà le

---

<sup>420</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 37.

alternative percorribili *de jure condito* sono sostanzialmente due: il rispetto del riparto ex art. 117 Cost. ovvero il conflitto davanti alla Corte costituzionale. Allo stato attuale, pertanto, l'armonia tra i due livelli di governo non pare potersi ricercare in nessun'altra via, delle due l'una<sup>421</sup>. Sarebbe opportuno che le Regioni ponessero un freno all'alluvionale quantità delle leggi da esse prodotte migliorandone al contempo la qualità, senza doverne negoziare i contenuti col Governo nel timore di incorrere in una pronuncia di incostituzionalità; una soluzione in tal senso potrebbe venire dal ricorso alle c.d. Consulte statutarie, organi tecnici interni ad alcune amministrazioni regionali, il cui intervento potrebbe contribuire a contenere l'approvazione di testi legislativi ritenuti illegittimi<sup>422</sup>.

Vero è che le esigenze di razionalizzazione del contenzioso in via principale richiedono di guardare al futuro in una prospettiva *de jure condendo*, che consenta innanzitutto di porre un argine alla prassi tutta italiana di rendere fisiologiche delle patologie come quella della contrattazione<sup>423</sup>.

Nel corso di questa trattazione si è avuto modo di sottolineare come alla base delle frequenti pronunce con cui la Corte costituzionale dichiara l'estinzione del giudizio o la cessazione della materia del contendere possano ravvisarsi dei fenomeni di gestione del riparto delle competenze ad opera delle parti<sup>424</sup> e si è ribadito che nel nostro ordinamento il riparto costituzionale delle competenze legislative non dovrebbe essere oggetto di accordi tra Stato e Regioni, data la natura indisponibile dello stesso. Tuttavia, nonostante queste premesse, non è forse azzardato domandarsi, cogliendo alcuni suggerimenti offerti dalla dottrina più sensibile<sup>425</sup>, se possa beneficiare al nostro sistema la previsione di alcuni meccanismi volti a introdurre elementi di flessibilità nel riparto di competenze legislative riconoscendo così una qualche forma di disponibilità delle stesse. A questo riguardo appare prezioso il confronto con il modello della *devolution* scozzese, pur nella consapevolezza delle profonde diversità che allontanano l'ordinamento britannico dal nostro. Tale modello risulta di grande interesse per lo studioso di diritto regionale italiano

---

<sup>421</sup> Cfr. A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni*, cit., p.12.

<sup>422</sup> *Ibidem*; ID., *Ancora sugli organi di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2009.

<sup>423</sup> Così A. SPADARO, *op. ult. cit.*, p.11.

<sup>424</sup> *Supra* par. 3.1.1.

<sup>425</sup> Cfr. A. SPADARO, *op. ult. cit.*, p. 20 ss.

dal momento che nei quasi vent'anni dall'avvio della riforma devolutiva si sono verificati soltanto due casi di conflitti di competenza tra il legislatore centrale e quello scozzese devoluto. Sono numerosi i fattori che hanno contribuito alla realizzazione di un simile risultato, ad una situazione che può definirsi idilliaca se paragonata a quella italiana; per quel che qui interessa si vuole evidenziare come nell'atto istitutivo della *devolution* scozzese (lo *Scotland Act* del 1998) siano previsti dei meccanismi che consentono una gestione elastica e dinamica dei riparti di competenza ad opera delle parti. Lo *Scotland Act* gioca infatti un ruolo determinante nel conferire flessibilità all'assetto devolutivo britannico prevedendo al suo interno meccanismi che consentono una redistribuzione delle funzioni legislative tra il centro e la Scozia, senza la necessità di ricorrere a nuove forme di legislazione primaria. Nello specifico, la *section 30* prevede che l'elencazione delle materie riservate al Parlamento centrale possa essere modificata attraverso un *Order in Council*, ovvero una fonte di rango secondario; una facoltà, questa, che viene utilizzata sia al fine di riservare ulteriori funzioni a Westminster che per conferire nuove competenze alla Scozia. Il procedimento aggravato per l'approvazione di un *Order in Council* è posto a tutela di un indiscriminato ricorso a questo strumento che, teoricamente, potrebbe sconvolgere l'assetto delle competenze; pertanto, affinché un *order* possa essere emanato occorre che vi sia il consenso di entrambi gli organi legislativi e il loro accordo sul suo contenuto. Se trasposto nel nostro ordinamento, un simile meccanismo consentirebbe, così come è avvenuto nei territori d'oltremarina, di superare le rigidità connesse ai riparti di competenze previsti nel testo della Costituzione e, in ultima istanza, di prevenire l'insorgere dei conflitti davanti alla Corte. Non si può d'altra parte non riconoscere che la previsione di una qualche forma di disponibilità delle competenze da parte di accordi tra Stato e Regioni richiederebbe un significativo ripensamento della natura della nostra Costituzione, considerato che nel sistema devolutivo britannico la grande flessibilità che circonda il riparto delle funzioni legislative è possibile proprio perché questo ordinamento è privo di una Costituzione scritta e rigida che garantisca il riparto stesso. Per questo motivo, la ricerca di soluzioni alla prassi della contrattazione di legittimità, perché possa condurre agli esiti sperati, deve orientarsi verso alternative più realisticamente percorribili e quindi maggiormente conformi ai principi irrinunciabili del nostro sistema costituzionale.

3.4.2. segue...*La procedimentalizzazione delle trattative tra Stato e Regioni:  
l'esempio spagnolo*

Muovendosi nella direzione qui sopra prospettata, si potrebbe pensare di formalizzare una fase antecedente al ricorso per consentire alle parti di tentare una definizione conciliativa del conflitto, così che se questa andasse a buon fine renderebbe superfluo l'intervento della Corte costituzionale. Questa procedura dovrebbe aver luogo in una sede che, diversamente dal Dipartimento Affari regionali in cui si svolge informalmente ora, possa garantire una maggiore terzietà.

Anche in questo caso il confronto con il modello iberico offre suggerimenti di grande interesse: in particolare, esso agli artt. 62 e 63 della legge organica sul Tribunale costituzionale (LOTC) prevede un istituto di tipo squisitamente procedimentale, il *requerimiento*<sup>426</sup>, al quale il Governo o le Comunità autonome possono ricorrere entro due mesi nel caso in cui riscontrino dei vizi nelle disposizioni legislative della controparte, manifestando in questo modo la volontà di impugnare in futuro e lasciando nello stesso tempo trascorrere un mese per la risposta necessaria per tentare una conciliazione. Nel mese successivo, nel caso in cui la conciliazione non abbia sortito l'esito desiderato, l'*òrgano requirente* potrà decidere di impugnare l'atto viziato contro l'*òrgano requerido*. Nello specifico, la LOTC prevede che il ricorso promosso dalle Comunità autonome debba essere necessariamente preceduto dal *requerimiento de incompetencia* ossia dalla preventiva richiesta allo Stato di modificare o annullare l'atto ritenuto viziato; tale richiesta è invece soltanto facoltativa per lo Stato. Pertanto, come già rilevato a proposito della sospensione dell'efficacia della legge, anche l'istituto in esame pone in essere una disparità di trattamento tra i due livelli di governo prevedendo, da un lato, un regime sfavorevole per le Comunità, tenute in ogni caso a percorrere la via del *requerimiento* prima di poter ricorrere al *Tribunal Constitucional*, e dall'altro una posizione di *favor* per

---

<sup>426</sup> Valorizza in chiave comparativa gli spunti provenienti dal modello iberico E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 29, in particolare l'A. si riferisce al *requerimiento* come ad una "sorta di diffida con elementi minimali di un tentativo di conciliazione". Su questo istituto si veda anche C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p.88 ss.

lo Stato a cui è sempre consentito di intervenire sulla propria normativa contestata prima di essere convenuto in giudizio.

Si potrebbe immaginare di introdurre nel nostro sistema un meccanismo analogo a quello qui esaminato rendendolo tuttavia necessario per entrambi i livelli di governo e quindi in linea con la, perlomeno teorica, parità tra Stato e Regioni nell'ambito dei giudizi in via d'azione che la riforma del 2001 ha inteso attuare. In questo modo, si avrebbe l'effetto di indurre le parti a porre in essere un'effettiva e leale collaborazione all'interno di una fase precontenziosa ed alternativa rispetto al giudizio davanti alla Corte, impedendo che le trattative sul contenuto delle leggi debbano avvenire a processo già instaurato, causando gli enormi sprechi di risorse processuali di cui si è detto, e ponendo così un argine al proliferare di *ius superveniens* correttivo delle norme impugnate.

Sempre al fine di valorizzare la cooperazione tra Stato e Regioni, si ricorda che nell'ordinamento spagnolo i due livelli di governo, già a partire dall'atto di *requerimiento*, devono indicare con chiarezza i vizi della norma censurata e le disposizioni che si intendono violate e che i contenuti dello stesso dovranno poi essere coerenti con l'atto di ricorso in seguito eventualmente esperito. Importare un simile strumento significherebbe dunque recuperare uno degli elementi che aveva caratterizzato positivamente il precedente regime di impugnativa governativa in base al quale i motivi del rinvio governativo avrebbero dovuto coincidere con i motivi dell'eventuale ricorso, con l'enorme differenza che nel nuovo modello le negoziazioni sul contenuto della legge avverrebbero "ad armi pari", potendo queste riguardare tanto le leggi regionali quanto quelle statali.

Una soluzione di tipo non soltanto procedimentale ma anche organizzativo, che prevede il coinvolgimento di un organo istituito *ad hoc*, proviene ancora una volta dall'ordinamento spagnolo. Si tratta di un congegno introdotto nel 2000 con una riforma dell'art. 33 della LOTC che permette di estendere da tre a nove mesi il termine per l'impugnazione nel caso in cui Stato e Comunità autonome raggiungano un accordo per avviare una negoziazione sul contenuto della legge o dell'atto avente forza di legge contestato<sup>427</sup>. Tale accordo deve essere raggiunto, per iniziativa di una o di entrambe le

---

<sup>427</sup> V. N. VIZIOLI, *I ricorsi evitabili*, cit. pp. 136 ss.; CASTELLÀ ANDREU J. M, MASTROMARINO, A., (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, 2009.

parti, all'interno di una sede istituzionale appositamente prevista ovvero la Commissione Bilaterale di Cooperazione. Condizione essenziale per avviare il procedimento di conciliazione è che il soggetto ricorrente esponga in modo dettagliato le disposizioni che ritiene illegittime e i motivi che stanno alla base di tale presunta illegittimità; sulla base di queste informazioni la controparte valuterà l'opportunità di giungere ad un compromesso piuttosto che ricorrere al Giudice di legittimità<sup>428</sup>. Si aggiunga, inoltre, che il Governo, all'inizio del negoziato, potrebbe scegliere di rinunciare alla sospensione della legge locale nel caso di successivo ricorso: in questo modo esso si spoglierebbe di un'arma che potrebbe attivare nel caso di fallimento delle trattative, dimostrando di voler favorire il raggiungimento di un accordo, secondo uno spirito genuinamente collaborativo.

Anche in questo caso, così come a proposito dell'istituto del *requierimento*, ciò che qui interessa evidenziare attiene alla istituzionalizzazione e alla formalizzazione della contrattazione tra Stato e Comunità autonome<sup>429</sup>. In particolare, occorre segnalare che i termini dell'accordo di negoziazione raggiunti nella sede succitata condizionano lo sviluppo delle vicende successive, sia perché tale intesa serve a circoscrivere l'oggetto del negoziato, sia perché i punti sui quali si è giunti ad un accordo non potranno più essere rimessi in discussione nell'eventualità in cui si ricorra alla contestazione di legittimità.

Circoscrivere nel nostro ordinamento la negoziazione entro ambiti più definiti e meglio verificabili, dotandola di una sede adeguata, faciliterebbe e renderebbe maggiormente controllabile la negoziazione pre-contenziosa, consentendo inoltre alla Corte, nell'eventualità in cui si giunga al giudizio, di tenerne in considerazione gli esiti<sup>430</sup>.

Nel modello spagnolo la procedura di conciliazione in esame prevede il solo coinvolgimento degli esecutivi, centrale e periferici; mentre è opinione di chi scrive che un coinvolgimento delle assemblee legislative regionali sia da considerarsi benefico dal momento che sono queste le autrici degli atti contestati. Pertanto, ragionando dell'introduzione di un simile meccanismo nel nostro ordinamento, si potrebbe rimediare

---

<sup>428</sup> Nel modello spagnolo il rifiuto di avviare la procedura di conciliazione, o un suo esito negativo, non comportano un obbligo di impugnazione, similmente a quanto accadeva in Italia prima della riforma del 2001 in cui il Governo non era tenuto ad impugnare la delibera regionale riapprovata senza modifiche, cfr. *Ibidem*, in particolare nota n. 22.

<sup>429</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p. 32.

<sup>430</sup> *Ibidem*.

all'emarginazione degli organi legislativi prevedendo nell'ambito dei processi di negoziazione in sede di Commissione bicamerale l'intervento dei Consigli regionali ad esempio attraverso obblighi di informazione da parte delle Giunte, o garantendo ai legislativi in questione di formulare atti di indirizzo che possano guidare gli esecutivi regionali nel corso delle trattative<sup>431</sup>.

L'introduzione nel sistema italiano di una fase conciliativa pre-contenziosa analoga a quella ora illustrata non risulta, tuttavia, di facile attuazione per via del termine ristretto e inderogabile previsto per l'impugnazione, un termine che, come si è detto, non consente di evitare il contenzioso ma anzi lo incoraggia. A questo proposito tornano in mente ancora una volta le parole del Presidente Grossi quando ha sottolineato come l'impugnativa nell'ambito dei giudizi in via d'azione finisca "per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito, entro i previsti sessanta giorni (art. 127 Cost.), o in vista di una più ponderata valutazione dell'effettiva portata della lesione lamentata, oppure [...] come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte"<sup>432</sup>. Si potrebbe pertanto ipotizzare un ricorso alla procedura di revisione costituzionale al fine di ampliare il termine previsto per l'impugnativa<sup>433</sup>; senonché, al momento in cui si scrive, dato il recentissimo fallimento del tentativo di riforma costituzionale, che peraltro non prevedeva modifiche all'art. 127 Cost., non lascia intravedere nell'immediato futuro spazi per un ulteriore intervento di revisione. Più facilmente, è possibile immaginare un intervento del legislatore ordinario affinché disciplini adeguatamente strutture e procedure per rendere effettivo il principio di leale collaborazione e proficuo il confronto tra centro e periferia, rimediando così alla mancata attuazione di quanto previsto dall'art. 11 della l. cost. 3/2001 in ordine all'integrazione della Commissione parlamentare per gli affari regionali con la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e delle Autonomie locali<sup>434</sup> (*infra* cap. 4).

---

<sup>431</sup> Sul punto si concorda con le soluzioni avanzate da N. VIZIOLI, *op. ult. cit.*, p. 140.

<sup>432</sup> P. GROSSI, *Relazione del Presidente Grossi*, cit., p. 11

<sup>433</sup> Si dichiara favorevole ad un'estensione del termine per l'impugnazione delle leggi V. ONIDA, *Intervento*, cit., p.270 il quale evidenzia come nella pratica la scelta di proporre un ricorso comporta una serie di adempimenti tecnici (l'istruttoria nelle varie sedi ministeriali e poi presso il Dipartimento Affari regionali e la redazione del ricorso); il riconoscere uno spazio temporale maggiore consentirebbe di evitare quei ricorsi che appaiono "un poco frettolosi".

<sup>434</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Jovene, 2003.

Al di là delle soluzioni fin qui proposte, ciò che rimane una costante nel nostro ordinamento è quell'esigenza mai venuta meno di una trasformazione delle istituzioni parlamentari che consenta di veicolare all'interno di uno dei due rami del Parlamento la parte più consistente della dialettica tra Stato e Regioni, al fine di ottenere una mitigazione della conflittualità in sede giurisdizionale. Emblematiche a riguardo sono le parole del Presidente Gaetano Silvestri pronunciate in occasione della conferenza stampa relativa alla giurisprudenza costituzionale del 2013 quando, riferendosi al contenzioso Stato-Regioni, ha evidenziato che "si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi"<sup>435</sup>. È necessario dunque consentire ai due livelli di governo di risolvere le proprie tensioni in sede politica riservando l'intervento della Corte costituzionale ai casi in cui si pone un effettivo problema di incostituzionalità e far sì che sempre più spesso il confronto prenda il posto dello scontro.

L'attenzione va necessariamente alla legge di revisione costituzionale approvata nello mese di aprile del 2016 e sottoposta a referendum confermativo nel dicembre dello stesso anno, concepita allo scopo di condurre alla "definizione di un nuovo e delicato equilibrio istituzionale, sia tra le due Camere che compongono il Parlamento, sia tra i diversi livelli di governo che compongono la Repubblica. Equilibrio che il disegno di legge ha inteso perseguire portando a sintesi istanze diverse ed evitando, in via generale, il rischio di un ritorno a logiche di contrapposizione tra centro e periferia, tra forze centripete e forze centrifughe, nella consapevolezza che questa impostazione è di ostacolo alla definizione di un nuovo e più funzionale assetto dei pubblici poteri"<sup>436</sup>. È evidente che si tratta di un intento tanto nobile quanto ambizioso che la riforma si proponeva di raggiungere in particolare attraverso il superamento del bicameralismo paritario con la creazione di un Senato delle autonomie, che avrebbe dovuto costituire la sede politica per affrontare preventivamente i dissensi tra Stato e Regioni.

---

<sup>435</sup> G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale 2013*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>436</sup> V. A. S. n. 1429, consultabile all'indirizzo [www.senato.it](http://www.senato.it).



Pertanto, il capitolo successivo sarà dedicato all'analisi del progetto di riforma costituzionale che tanto ha animato il recente dibattito politico e dottrinale e ad alcune considerazioni su come un Senato riformato avrebbe potuto rappresentare la sede politica ideale per la prevenzione dei conflitti di cui tanto necessita il nostro ordinamento. Tuttavia, dato l'esito fallimentare del referendum e considerata la mancata creazione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, al momento non si può che sperare che le connaturate esigenze di cooperazione e coordinamento tra i livelli di governo trovino prima o poi effettiva realizzazione all'interno del nostro sistema, in particolar modo attraverso una formalizzazione della controversa prassi della contrattazione Stato-Regioni.

## CAPITOLO IV

# IL SUPERAMENTO DEL BICAMERALISMO PARITARIO COME RIMEDIO AL DEFICIT DI COLLABORAZIONE IN AMBITO LEGISLATIVO: RIFLESSIONI SUL RECENTE TENTATIVO DI RIFORMA COSTITUZIONALE

SOMMARIO: 4.1 La negoziazione di legittimità quale prodotto del deficit di cooperazione in ambito legislativo. Aspetti generali - 4.2 Una riforma mai attuata. La mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali - 4.3 L'incessante domanda di cooperazione a livello legislativo e i possibili sviluppi futuri del rapporto tra Stato e Regioni - 4.4 Il d.d.l. c.d. "Renzi- Boschi": considerazioni generali sulle prospettive di riforma - 4.5 La riforma del Senato: profili strutturali - 4.5.1 segue... profili funzionali: le competenze legislative del Senato - 4.5.2 segue...le nuove funzioni del Senato - 4.5.3 segue...L'elezione dei giudici della Corte - 4.6 Le modifiche al Titolo V: il riparto delle competenze legislative - 4.7 La clausola di supremazia - 4.8 Considerazioni conclusive: i possibili effetti della riforma sul contenzioso 4.8.1 - segue... uno sguardo al futuro: la sentenza "Madia" apre uno spiraglio?

### 4.1. *La negoziazione di legittimità quale prodotto del deficit di cooperazione in ambito legislativo. Aspetti generali*

Prima di procedere all'analisi del recente disegno di riforma costituzionale e di interrogarsi sulla sua potenziale idoneità a rappresentare una soluzione alla "contrattazione di legittimità" oggetto di questo studio, occorre svolgere qualche considerazione preliminare di più ampio respiro rispetto alla sola prassi qui in esame. In particolare, è necessario contestualizzare brevemente l'oggetto specifico del presente contributo all'interno del panorama contemporaneo politico- istituzionale e giuridico, al fine di cogliere quei tratti caratteristici del nostro regionalismo che risiedono a monte delle anomalie da esso prodotte.

A ben vedere, infatti, la contrattazione che avviene davanti alla Corte costituzionale tra il legislatore statale e quello regionale, e che genera tante pronunce di estinzione del giudizio e di cessazione della materia del contendere, altro non è che la "punta di un iceberg dai contorni indefiniti"<sup>437</sup>; una specie del grande *genus* dei modi in cui si manifesta la "negoziatura legislativa"<sup>438</sup> tra livelli di governo che opera complessivamente nel

---

<sup>437</sup> E. GIANFRANCESCO, *Unidici anni dopo*, cit., p. 109.

<sup>438</sup> Cfr. A. STERPA, *Negoziare le leggi*, cit. p. 16.

nostro ordinamento giuridico. Svariate sono le cause e le ricadute pratiche di una produzione legislativa che al giorno d'oggi è sempre più complessa e sempre più permeata da istanze collaborative, considerando che la tendenziale equiparazione tra enti, di cui al novellato art. 114 Cost., richiede, da 15 anni a questa parte, non più una legittimazione della potestà legislativa regionale, ma un'effettiva ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni<sup>439</sup>.

In un simile scenario la tendenza a negoziare è collegata ad almeno due ordini di fattori strutturali e funzionali che regolano i rapporti tra il legislatore statale e regionale.

Innanzitutto, l'elencazione delle competenze ex art. 117 Cost. che, pur ponendosi in continuità con il passato per quanto riguarda l'utilizzo di una classificazione "per materie", sia per una stesura testuale non proprio impeccabile, sia per i principi ad essa sottesi, non permette di ricavare solo dai *nomina* enunciati nel testo le linee di confine tra potestà legislativa statale e regionale. La logica alla base della ripartizione delle competenze dovrebbe rispondere alla necessità di fornire uno strumento idoneo a far fronte alle molteplici necessità che l'ordinamento si trova ad affrontare nella gestione degli interessi regionali e nazionali, nella consapevolezza che una rigida separazione delle competenze non è funzionale alla gestione del potere pubblico che invece richiede costantemente forme di coordinamento e flessibilità<sup>440</sup>.

Questa consapevolezza aveva spinto il legislatore costituzionale del 2001 ad impostare l'elencazione per materie non già al fine di realizzare una rigida separazione degli ambiti di competenza ma con l'obiettivo di "configurare un modello in cui le esigenze di garanzia della sfera complessiva delle attribuzioni proprie di ciascun ente *emergessero* unitamente ad istanze di reciproca collaborazione (tanto che più correttamente si parla ormai di integrazione delle competenze) specie laddove sono maggiormente evidenti i vincoli di interdipendenza tra il livello e la dimensione locale degli interessi generali e quello degli interessi nazionali"<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup> Così F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 2007, p. 960.

<sup>440</sup> Cfr. F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, 2006, pp. 83-83.

<sup>441</sup> V. T. MARTINES, *Diritto pubblico*, Giuffrè, 2015, p. 227.

Nonostante le buone intenzioni, la sommarietà con cui la l. cost. n.3/2001 ha messo mano al Titolo V ha di fatto creato aree di co-governo tra Stato e Regioni troppo spesso fonte di confusione e incertezza sull'effettiva spettanza delle competenze con il risultato che le parti hanno via via acquisito la consapevolezza che la definizione delle materie per mano del Giudice delle Leggi non è un rimedio così vantaggioso in termini di flessibilità, preferendo talvolta essere "contraenti" piuttosto che "contendenti"<sup>442</sup>.

In secondo luogo, la spinta alla negoziazione di legittimità rappresenta un'evidente manifestazione della mancanza, all'interno dell'ordinamento italiano, di idonei strumenti e di adeguate sedi preposte alla cooperazione<sup>443</sup>. Nello specifico, il nostro sistema ha sofferto, e soffre tutt'ora, dell'assenza di valide sedi istituzionali di dialogo tra Stato e Regioni, che siano realmente in grado di coinvolgere quest'ultime, e in generale il sistema delle autonomie territoriali, all'interno dell'*iter* legislativo centrale.

La mancata partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti legislativi statali non ha mai consentito di giungere ad una sintesi condivisa tra interessi centrali e periferici nella produzione delle leggi. Di conseguenza, senza una condivisione delle scelte normative a monte, il confronto tra Stato e Regioni si è trasferito in sede giudiziaria a valle, con un vastissimo contenzioso costituzionale e con la prassi di trattare sul contenuto delle leggi impugnate a giudizio già instaurato. Uno dei difetti maggiori del nostro regionalismo è pertanto rappresentato dall'esclusione delle assemblee legislative dalle procedure di collaborazione, con l'effetto che i momenti collaborativi non hanno mai trovato spazio all'interno di quella che dovrebbe essere la loro sede privilegiata ovvero il procedimento legislativo<sup>444</sup>.

Il c.d. sistema delle Conferenze ha fino ad ora costituito l'unica sede effettiva di coordinamento tra Stato ed Autonomie locali; un sistema che ha acquisito via via maggior peso politico, ma che non è mai stato adeguatamente razionalizzato, nonostante i

---

<sup>442</sup> Così S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, cit., p. 355.; analogamente anche A. STERPA, *op. ult. cit.*, pp. 16 e 19.

<sup>443</sup> Cfr. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, p.1 reperibile al sito [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it). L'A. individua la principale causa del fallimento della riforma del 2001 proprio in questa mancanza.

<sup>444</sup> Com'è noto il principio di leale collaborazione non condiziona il procedimento di formazione delle leggi e degli atti aventi forza di legge, ma può soltanto vincolarne il contenuto nel senso di prescrivere che in sede di attuazione siano adottate adeguate forme di cooperazione con gli enti territoriali.

tentativi di alcuni Governi del passato di “restituire loro una maggiore efficienza sul piano della struttura e del metodo di lavoro”<sup>445</sup>.

La natura prettamente politico-amministrativa degli atti prodotti dalle Conferenze, la mancanza di terzietà di questi organi, incardinati presso la Presidenza del Consiglio, l’informalità delle regole che governano i processi collaborativi in seno ad essi e l’incapacità di condizionare il procedimento legislativo statale rivelano l’inadeguatezza di questo sistema a “reggere” da solo tutto il peso delle relazioni tra diversi livelli di governo. Ciò risulta ancora più evidente se si considera che gli atti elaborati in seno alle Conferenze rappresentano di fatto “l’unico surrogato di un inesistente raccordo legislativo, [...] di una sede di rango costituzionale all’interno della quale dare spazio alle dinamiche di integrazione”<sup>446</sup>.

Invero, la Conferenza Stato-Regioni svolge un’importante attività consultiva sugli schemi di disegni di legge, decreti legislativi e regolamenti di Governo nelle materie di interesse delle Regioni, oltre che quando sia espressamente previsto da disposizioni normative o in ogni altra ipotesi in cui il Presidente del Consiglio lo ritenga opportuno. Tuttavia, la partecipazione delle Regioni ai processi normativi non introduce vincoli giuridici nella formazione della legge statale, con gravi ricadute in termini di contenzioso Stato-Regioni<sup>447</sup>.

La Corte costituzionale, infatti, è stata chiara nell’affermare che “il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni non può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi” e che “le procedure di cooperazione e concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l’osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente dalla Costituzione”<sup>448</sup>. La posizione dei giudici

---

<sup>445</sup> Tale era l’auspicio espresso dal Ministro Lanzillotta a proposito del d.d.l. del secondo Governo Prodi che avrebbe dovuto unificare le Conferenze in un unico centro di concertazione; v. *Resoconto stenog. n. 6*, cit., p.7.

<sup>446</sup> G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene editore, 2008, p. 968; cfr. anche V. ONIDA, *Il Giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, p. 12.

<sup>447</sup> V. A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *www.rivistaaic.it*, 2016, p.5; analogamente, F. S. MARINI, *La “pseudo collaborazione di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 671 ss.

<sup>448</sup> Sent. 437/2001 Corte cost., p. 3 del *Considerato in diritto*; Analogamente le sentt. Corte cost. n. 401/2007, 1/2008; 88/2009.

costituzionali è ferma: fino ad una revisione della Costituzione, che introduca vincoli di procedimento e di contenuto in nome della leale collaborazione, gli accordi raggiunti tra Stato e Regioni prima del procedimento legislativo hanno una valenza ed un'efficacia meramente politica e risultano invece privi di ogni forma di giuridicità<sup>449</sup>.

Dunque, il coinvolgimento delle Regioni nei procedimenti di raccordo in sede di Conferenze, benché produca effetti rilevanti sulla normazione secondaria, lascia scoperto tutto il campo degli accordi legislativi che continuano a prendere vita a seguito della concertazione in seno al Dipartimento Affari regionali.

L'inadeguatezza delle Conferenze a garantire una valida partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo nazionale ha fatto sì che il principio di leale collaborazione sia rimasto confinato prevalentemente a livello amministrativo, tanto più se si considera che "non sembra possibile operare un indebito scambio tra funzione normativa e funzione amministrativa, ammettendo che un'intesa raggiunta in sede di esercizio del potere possa estendere i propri effetti alla vicenda di attribuzione (e di contestuale disciplina dello svolgimento) di quel potere"<sup>450</sup>, data la delicatezza degli interessi coinvolti e il rango costituzionale del riparto di competenze.

Conclusivamente sul punto, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, pur di rango costituzionale, non ha nel nostro sistema la *vis* necessaria per permeare i procedimenti che la Costituzione prescrive per la produzione legislativa primaria, con l'importante conseguenza che le Regioni sono di fatto estromesse dai processi decisionali riguardanti la definizione delle norme di principio delle materie concorrenti, dalla decisione delle politiche che penetreranno trasversalmente nei diversi ambiti competenziali e, ancora, dalla scelta statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative e legislative di spettanza regionale<sup>451</sup>.

---

<sup>449</sup> Sottolinea efficacemente B. RANDAZZO in *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, cit., p. 15, che, appurato che la conflittualità tra Stato e Regioni potrebbe essere mitigata attraverso la predisposizione di luoghi dedicati alla composizione politica, non può ritenersi condivisibile l'atteggiamento della Corte che "da un lato, valorizza la leale collaborazione rispetto alle funzioni amministrative, ritraendosi, dall'altro di fronte alle esigenze di leale collaborazione nell'ambito dei procedimenti legislativi."

<sup>450</sup> V. F. FRACCHIA, *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale. Funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme cedevoli e metodo d'intesa*, in *Foro.it*, 2004, p.1017.

<sup>451</sup> V. A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009, p.295.

#### 4.2. *Una riforma mai attuata. La mancata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*

Rilevata l'attuale incapacità delle Conferenze a rappresentare una valida alternativa ad un Senato delle autonomie - costituendo queste un canale più propriamente adibito a compiti esecutivo-amministrativi - è necessario prendere coscienza che una "gestione cooperativa" del riparto delle competenze legislative non dovrebbe avvenire davanti alla Corte costituzionale, a mezzo di una rinuncia delle parti o di norme sopravvenute in seguito ad accordi conclusi positivamente presso l'Ufficio II del Dipartimento Affari regionali. Si ritiene, infatti, che le istanze collaborative sottese a questo fenomeno dovrebbero essere meglio soddisfatte consentendo la partecipazione degli enti territoriali al procedimento legislativo statale, al fine di realizzare una forma di Stato più genuinamente ispirata ai principi del regionalismo cooperativo.

In verità, un tentativo di istituire un organo di raccordo e mediazione tra le istanze statali e territoriali, necessario a rendere meno conflittuale l'azione legislativa e quindi a prevenire il contenzioso costituzionale, era stato compiuto nel nostro ordinamento con l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001, che prevedeva la possibilità di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali con dei rappresentanti delle autonomie territoriali.

Con la medesima legge costituzionale, il venir meno del meccanismo del rinvio mediante richiesta di riesame, eliminando il controllo preventivo sulle leggi regionali, ha "rivoluzionato il sistema senza eliminare [...] le sue inefficienze"<sup>452</sup>. Non pare opportuno provare nostalgia per un sistema dei cui effetti distorsivi si è già trattato<sup>453</sup>; occorre però riconoscere che quel congegno, che nelle intenzioni dei Costituenti avrebbe dovuto caricarsi di una valenza collaborativa, rappresentava l'unica sede per un dialogo più flessibile fra Stato e le Regioni. Soppresso quell' istituto, le nuove forme assunte dalla negoziazione legislativa testimoniano la sofferenza in cui versa oggi il nostro

---

<sup>452</sup> R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza.*, cit., p. 15.

<sup>453</sup> *Supra*, cap. 1.

regionalismo, da sempre alla ricerca di efficaci risposte alle esigenze di collaborazione e coordinamento tra centro e periferia.

L'integrazione della Commissione di cui sopra, attraverso la partecipazione al procedimento legislativo di rappresentanti degli enti locali, avrebbe potuto costituire un "ragionevole rimpiazzo"<sup>454</sup> al vuoto lasciato dall'eliminazione *in toto* della fase pre-contenziosa prevista dal precedente art. 127 Cost., attraverso la creazione di un organo misto di raccordo tra centro e periferia che forse avrebbe potuto impedire il sistematico ricorso da parte di Stato e Regioni al contenzioso costituzionale.

Il varo della c.d. "bicameralina" era stato demandato ai regolamenti parlamentari che avrebbero dovuto integrarne la composizione con i rappresentanti delle Regioni e degli enti locali: così strutturata, la Commissione avrebbe dovuto formulare pareri obbligatori su tutti i disegni di legge riguardanti le materie concorrenti e quella finanziaria, pareri cui le commissioni referenti avrebbero dovuto conformarsi sia nel caso in cui essi fossero stati contrari che nel caso in cui fossero favorevoli ma condizionati all'introduzione di specifiche modifiche. L'eventuale dissenso espresso dalla Commissione avrebbe potuto essere superato dall'Assemblea soltanto con un voto a maggioranza assoluta<sup>455</sup>.

L'integrazione della Commissione bicamerale era stata concepita come una soluzione transitoria, una prima anticipazione di una riforma volta ad istituire una Camera di rappresentanza territoriale<sup>456</sup>; una riforma, questa, che il legislatore del 2001 non ha colto l'occasione di introdurre, sebbene fosse da considerarsi coerente e funzionale alla svolta federalista impressa al nostro regionalismo con la novella del Titolo V.

---

<sup>454</sup> S. AGOSTA, "Soggetti" ed "oggetti" del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit., p. 318.

<sup>455</sup> Così l'art. 11, comma 2, legge cost. 3/2001: "Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti".

<sup>456</sup> L'art. 11 della l. cost. 3/2001 prevedeva al primo comma che "Sino alla revisione delle norme del Titolo I parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato possono prevedere la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali".



A quindici anni dalla legge costituzionale n. 3/2001 la previsione contenuta nell'art. 11 può considerarsi lettera morta, non essendosi mai realizzata l'integrazione della Commissione bicamerale, nonostante i molti auspici espressi in tal senso non soltanto da parte della dottrina più sensibile<sup>457</sup>, ma anche da parte dei giudici costituzionali.

La realizzazione di questo istituto ha posto una serie di problemi interpretativi che non hanno mai trovato soluzione: una questione preliminare atteneva alle fonti normative coinvolte, dal momento che l'art. 11 della l. cost. 3/2001 rinviava solo ai regolamenti delle due Camere, mentre in molti consideravano più razionale un intervento a mezzo di legge ordinaria<sup>458</sup>. Inoltre, trattandosi dell'integrazione di una Commissione già prevista – ai sensi dell'art. 126 Cost.- numerosi erano i nodi interpretativi da sciogliersi; tra questi il rapporto numerico tra parlamentari e rappresentanti delle autonomie, le modalità di ripartizione, la preferenza per una composizione fissa o variabile, la modalità di votazione, le forme concrete di coinvolgimento regionale e locale e, infine, l'individuazione dell'organo regionale da cui dovevano essere scelti i rappresentanti delegati<sup>459</sup>. Nonostante il c.d. Comitato Mancino, incaricato di stendere le regole per il funzionamento pratico del rinnovato organo parlamentare, avesse risolto positivamente alcune di queste questioni<sup>460</sup>, il procedimento di integrazione della bicamerale non fu mai portato a compimento. Le ragioni di questa clamorosa inattuazione sono da ricollegarsi in particolar modo sia al timore che una tale innovazione avrebbe costituito un eccessivo aggravio procedimentale in un sistema bicamerale paritario, sia ai contrasti tra maggioranza e opposizione sul peso da attribuire al voto delle diverse componenti in seno alla Bicamerale integrata<sup>461</sup>. Così, quella che era stata salutata come “la novità più

---

<sup>457</sup> In tal senso si ricorda la sent. 6/2004 nel punto in cui la Corte sottolinea “la perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi – anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3”. Analogamente anche le sentt. n. 424/2004 e 401/2007. V. G. BRACCI, *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del procedimento legislativo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012, p.3.

<sup>458</sup> Cfr. L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n.3/2001*, in *Istituzioni del federalismo*, 2001, pp. 1114-1116.

<sup>459</sup> *Ibidem*.

<sup>460</sup> Ad esempio, si era optato per una composizione paritetica dell'organo. Essendo già stato fissato per legge il numero di 40 parlamentari appartenenti alla Commissione, si era previsto di integrarla con un numero pari di membri delle autonomie territoriali: 22 rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, 5 rappresentanti delle Province, 13 rappresentanti dei Comuni.

<sup>461</sup> Un'attenta ricostruzione delle vicende che hanno condotto all'inattuazione della *bicamerale* è offerta da S. MANGIAMELI, *Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, 2007, pp. 69-78.

significativa della riforma costituzionale<sup>462</sup> è rimasta soltanto sulla carta, privando la riforma del 2001 di un importante tassello per la sua compiuta e coerente realizzazione. L'attuazione della *bicameralina* non solo avrebbe potuto garantire al principio di leale collaborazione una copertura costituzionale più forte rispetto a quella derivante dalla sua generica menzione all'art. 120 comma 2 Cost., ma avrebbe impresso una svolta decisiva nell'esercizio della funzione legislativa statale, prevenendo, o quanto meno contenendo, l'esplosione di prassi, come quella della "contrattazione di legittimità" che, incidendo sul riparto di competenze di cui al Titolo V, determinano una vistosa deviazione dal modello costituzionale.

In conclusione è possibile affermare che il fallimento della revisione costituzionale del 2001 non può essere imputato soltanto alla cattiva ed imprecisa formulazione della stessa; molto più realisticamente le cause dei giudizi di insoddisfazione vanno ricercate innanzitutto nella mancata predisposizione di adeguati strumenti di cooperazione, soprattutto in ambito legislativo. Da qui l'ambiguità di una riforma che, da un lato dichiara la pari dignità istituzionale degli elementi costitutivi della Repubblica (art. 114 Cost.) e innova le regole sul riparto delle competenze legislative e amministrative, mentre dall'altro non riesce ad abbandonare una concezione gerarchica della collaborazione, impedendo l'effettiva partecipazione alla formazione della legge statale dei soggetti chiamati ad applicarla (Regioni ed enti locali)<sup>463</sup>: come rilevato da autorevole dottrina "del dittico supremazia-collaborazione (la riforma) ha preso in considerazione la prima parte, attenuandone la portata, ma ha del tutto trascurato la seconda"<sup>464</sup>.

#### 4.3. *L'incessante domanda di cooperazione a livello legislativo e i possibili sviluppi futuri del rapporto tra Stato e Regioni.*

---

<sup>462</sup> *Ivi*, p. 54.

<sup>463</sup> V. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p. 1.

<sup>464</sup> Così R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1218 ; analogamente S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, p. 53.

Ormai da molti anni, le esigenze di collaborazione incarnano e sintetizzano le vicissitudini e le intime contraddizioni del nostro regionalismo<sup>465</sup>: l'organizzazione della Repubblica su base regionale e, più in generale, la valorizzazione del sistema delle autonomie creano inevitabilmente situazioni di sovrapposizione tra gli ambiti di intervento dei diversi livelli di governo. Questo è tanto più vero in un ordinamento regionale che, come si è detto, poggia sulla scelta di fondo di non considerare lo Stato come entità sovraordinata agli altri elementi costitutivi della Repubblica e di non delineare le relazioni tra centro e periferia in senso gerarchico e piramidale, ma di considerarlo come entità pari ordinata agli altri livelli istituzionali, in un sistema policentrico di *multilevel constitutionalism*, dove più realtà autonome convivono e coordinano il loro agire per il perseguimento del comune obiettivo del bene pubblico<sup>466</sup>. Il policentrismo decisionale richiede dunque strumenti di raccordo idonei, che non possono limitarsi allo scontro ultimo delle parti in sede giurisdizionale e a tentativi di mediazione *ex post* anche quando questi portino all'esito conciliativo sperato. Gli strumenti concertativi devono coinvolgere tutti i livelli di governo e tutti i settori in cui l'attività legislativa, politica e amministrativa dell'ordinamento è suscettibile nel suo esercizio di sovrapporsi o interagire con quella di altri enti. Il nostro regionalismo vuole aderire a questa scelta di fondo, sebbene sia carente sul piano strumentale, soprattutto per quanto riguarda i raccordi di tipo legislativo. È nella fase iniziale dell'*iter* di formazione delle leggi che deve trovare realizzazione l'istanza di cooperazione e, poiché le regole sulla produzione delle fonti primarie sono previste nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari, ogni loro modificazione deve avvenire attraverso fonti di pari rango.

La riforma del 2001 non ha colto l'occasione di ripensare i procedimenti legislativi nazionali integrandoli opportunamente con segmenti concertativi capaci di vincolare la produzione parlamentare, limitandosi a prevedere la mai attuata integrazione della *bicameralina*, così che l'assetto vigente risulta visibilmente sprovvisto di meccanismi volti a rendere operativo il principio di leale collaborazione, essendo le c.d. intese forti<sup>467</sup> e l'

---

<sup>465</sup> S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, 2008, p. V.

<sup>466</sup> Cfr. G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, 2003, p.162 e ss.

<sup>467</sup> Con tale espressione si intendono gli accordi considerati presupposto necessario per l'esercizio di una competenza, per cui "il mancato raggiungimento dell'intesa costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento" (Corte cost. sent. n. 6/2004). Nella prassi, tuttavia, la reale portata di questa

attività dialettica svolta in sede di Conferenze di scarso rilievo sul piano giuridico-legislativo<sup>468</sup>.

In un sistema così fortemente attraversato da spinte di integrazione, ma sprovvisto di un adeguato strumentario per far fronte ad esse, sono emerse prassi che tentano di supplire all'esigenza di un raccordo organico stabile ed efficace. Ci si riferisce in particolare all'attività concertativa, svolta in seno al Dipartimento Affari regionali, di "contrattazione" delle leggi tra Governo e Regioni, oggetto primario di questo studio. Gli accordi raggiunti in questa sede rappresentano, allo stato attuale, inefficaci e incompleti sistemi di raccordo legislativo che, mancando di una formalizzazione e istituzionalizzazione, appaiono come "uno scadente surrogato alla mancata concessione di una seconda Camera propriamente federale"<sup>469</sup>. Il fenomeno della "contrattazione", che tenta di supplire alla mancata valorizzazione a monte della collaborazione tra legislativi, agendo a valle attraverso una gestione poco funzionale del contenzioso costituzionale, rappresenta ancora una questione aperta e controversa, in attesa di un'effettiva soluzione.

Si è già detto che una valida soluzione al dilagare della conflittualità tra Stato e Regioni, e agli effettivi distorsivi che ne derivano, potrebbe venire da una trasformazione delle istituzioni parlamentari attraverso la creazione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Una simile evoluzione avrebbe innanzitutto il pregio di incidere sul contenzioso promosso dalle Regioni, garantendo ad esse la partecipazione alla formazione degli atti legislativi statali, e, indirettamente, sul contenzioso di provenienza statale; in questo caso un affievolimento della litigiosità tra i livelli di governo deriverebbe dalla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni alle scelte legislative statali incidenti a vario titolo sulle competenze regionali.

Questa era il percorso che intendeva intraprendere il recente tentativo di riforma costituzionale, c.d. "Renzi- Boschi", che si prefiggeva di accogliere le istanze di

---

tipologia di intese è stata alquanto ridimensionata, in quanto il dissenso della Regione non ha mai costituito un "ostacolo insormontabile" all'esercizio di una competenza, potendo invece essere ignorato dallo Stato; così R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 113.

<sup>468</sup> Sul punto si tornerà in seguito (*infra* par. 4.9) poiché una recente sentenza della Corte costituzionale sembra aprire qualche spiraglio in senso opposto.

<sup>469</sup> Così S. AGOSTA, *op. ult. cit.*, p. 162.

coordinamento tra centro e periferia, così vivamente sentite all'interno del nostro sistema.

Si intende pertanto ora prendere in esame alcune delle innovazioni che il progetto di riforma voleva introdurre nel nostro ordinamento, cercando, in particolare, di riflettere sulla potenziale idoneità delle modifiche previste al Titolo I e al Titolo V parte II della Costituzione a porre rimedio all'anomalia della contrattazione delle leggi tra Stato e Regioni.

#### *4.4. Il d.d.l. c.d. "Renzi- Boschi": considerazioni generali sulle prospettive di riforma*

In assenza di una fase di controllo preventivo, la ricerca di soluzioni alla negoziazione legislativa passa necessariamente attraverso la ricerca di soluzioni volte a ridurre il contenzioso tra Stato e Regioni. A tal fine, l'esigenza di creare una sede politica e istituzionale di raccordo tra i due livelli di governo è stata autorevolmente segnalata dal Presidente della Consulta Gaetano Silvestri nella relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013, anno in cui, ancora una volta, il numero dei giudizi in via principale ha superato quello dei giudizi via incidentale (rispettivamente 149 e 145)<sup>470</sup>. Un dato, quest'ultimo, che unitamente a quelli analoghi delle annate precedenti, ha testimoniato l'incapacità del sistema di giungere ad una composizione preventiva e politica delle questioni sul riparto di competenze. Particolarmente emblematiche sono le parole del Presidente sul punto: "Negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo, né la ricerca di determinazioni sempre più analitiche e complesse delle competenze legislative e amministrative può prendere il posto di istituzioni, poste all'interno del processo di decisione politica nazionale, destinate a comporre, in via preventiva – già nell'*iter* di formazione delle leggi statali – le esigenze dell'uniformità e quelle dell'autonomia"<sup>471</sup>.

---

<sup>470</sup> V. G. SILVESTRI, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, disponibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), pp. 23 e 51.

<sup>471</sup> G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente sulla giurisprudenza costituzionale del 2013*, p.2.

La necessità di giungere ad un “rafforzamento dei luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi del giudice delle leggi”<sup>472</sup>, si unisce, nelle parole del Presidente, alla necessità di semplificare i criteri di ripartizione delle competenze, la cui logica si è dimostrata “vecchia” e “inservibile”<sup>473</sup>. Il sistema di riparto delle funzioni, infatti, ha mostrato “ogni giorno di più la sua inadeguatezza, con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie, sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi”<sup>474</sup>, causando forti squilibri nel sistema regionale, a cui la Corte costituzionale è chiamata a porre rimedio.

L’ esigenza di un profondo intervento riformatore, resa più acuta dalla crisi istituzionale che ha attraversato il nostro sistema in occasione delle elezioni presidenziali del febbraio 2013, ha condotto nell’estate di quell’anno all’elaborazione di un progetto di riforma costituzionale che, dopo essere stato approvato in prima lettura da entrambe le Camere e in seconda lettura dal Senato, ha subito una battuta d’arresto a causa della caduta del Governo Letta<sup>475</sup> allora in carica. Il cammino riformatore è stato ripreso nel corso della successiva legislatura dal nuovo Presidente del Consiglio Matteo Renzi che, congiuntamente al neo-eletto Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Maria Elena Boschi, ha presentato in Senato nell’aprile 2014 un nuovo disegno di legge costituzionale.

Durante l’*iter* parlamentare, svoltosi in conformità al procedimento di cui all’art. 138 Cost., il d.d.l. c.d. Renzi- Boschi ha subito una serie di importanti modifiche<sup>476</sup>, fino ad essere definitivamente approvato, a maggioranza assoluta, nell’aprile del 2016 con la seguente rubrica: “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V parte II della Costituzione”.

---

<sup>472</sup> *Ibidem*.

<sup>473</sup> S. AGOSTA, *op. ult. cit.*, p. 140.

<sup>474</sup> G. SILVESTRI, *loc. ult. cit.*.

<sup>475</sup> Per una ricostruzione storica dei tentativi di riforma della nostra Costituzione si veda, *ex plurimis*, C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, 2015, p. 431ss.; M. D’AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, 2016, in particolare pp. 9-20; E. ROSSI, *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016, in particolare pp. 1-33.

<sup>476</sup> In particolare nel settembre del 2015, durante il secondo passaggio al Senato.

L'intitolazione lascia intuire come il disegno di riforma fosse particolarmente articolato e di vasta portata: esso interveniva a modificare ben 47 articoli della carta costituzionale, con l'ambizione di "razionalizzare in modo compiuto il complesso sistema di governo multilivello tra Unione europea, Stato ed Autonomie territoriali, entro il quale si dipanano oggi le politiche pubbliche"<sup>477</sup>.

Nel presentare le ragioni della riforma, il progetto di revisione poneva in evidenza il fatto che nonostante i rapporti tra Stato e Regioni fossero stati percorsi da profonde innovazioni sostanziali nel corso degli anni, a queste non avessero corrisposto delle discipline normative effettive, eccezion fatta per alcuni interventi episodici e non sempre esaustivi del legislatore ordinario; nello stesso scenario devono essere collocati i numerosi tentativi di riforma costituzionale "naufregati o riusciti solo in parte, ma con esiti che quasi tutti giudicano controversi"<sup>478</sup>. Questi interventi settoriali ed emergenziali non hanno saputo rispondere all'istanza di un ripensamento complessivo dei pubblici poteri; un'istanza che la riforma costituzionale voleva accogliere partendo dall'abbandono del bicameralismo paritario attraverso la creazione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Nel nuovo regime le due Camere non avrebbero più svolto le medesime funzioni poiché la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo e la funzione di indirizzo politico sarebbero state riservate alla sola Camera dei Deputati. Un'innovazione, questa, che aveva l'intento dichiarato di garantire una maggiore stabilità ai governi e di semplificare i processi decisionali<sup>479</sup>.

Nel nuovo assetto bicamerale differenziato, solo la Camera dei Deputati avrebbe continuato ad essere eletta a suffragio universale e diretto, in qualità di organo rappresentativo della Nazione, mentre il Senato, formato a seguito di un'elezione di secondo grado, sarebbe stato il luogo in cui dar voce e rappresentanza alle autonomie, "secondo una logica di leale e trasparente cooperazione tra i livelli di governo intesa a ricomprendere, superandoli, tuttavia, sia gli equilibri politico-partitici, sia quelli di rappresentazione di interessi di carattere meramente territoriale."<sup>480</sup>

---

<sup>477</sup> A. S. n. 1492, cit., p. 2.

<sup>478</sup> *Ibidem*.

<sup>479</sup> Per un approfondimento sul punto si rimanda a A. PISANESCHI, *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015.

<sup>480</sup> *Ivi*, p.5.

Attraverso questa metamorfosi costituzionale, si voleva realizzare un virtuoso coinvolgimento dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali nel circuito legislativo nazionale, con l'obiettivo di arginare la conflittualità tra Stato e Regioni. A mezzo di un dialogo istituzionalizzato, formale, assistito da garanzie di trasparenza e pubblicità, si sarebbe potuti giungere al superamento dei profili critici che oggi minano la controversa prassi della "contrattazione", e che ne rendono dubbia la legittimità, l'efficacia e la coerenza dei suoi esiti. Una sede parlamentare deputata a conciliare gli interessi nazionali e le istanze locali appare infatti, a parere di chi scrive, certamente più idonea e imparziale rispetto agli Uffici del Dipartimento per gli Affari regionali. Il confronto istituzionale dovrebbe sfociare in atti legislativi frutto del consenso delle due parti, senza che queste debbano successivamente mettervi mano, con una proliferazione di *ius superveniens* correttivo diretto a scongiurare una pronuncia di legittimità.

Gli intenti che hanno animato fin da principio la riforma miravano a soddisfare esigenze così a lungo sentite nel nostro ordinamento che non sembra possibile negarne la necessità e difatti il primo progetto della dottrina è stato saluto come "una sorpresa nel complesso positiva"<sup>481</sup>.

Tuttavia, nel corso di un tragitto parlamentare durato due anni, il testo di riforma era stato oggetto di importanti "rimaneggiamenti" frutto del compromesso necessario a mantenere il consenso della minoranza del Partito Democratico una volta venuto meno il sostegno delle forze politiche di opposizione. Tali difficoltà hanno fatto sì che il testo definitivamente licenziato, fortemente emendato rispetto alla prima "bozza", presentasse alcuni aspetti indubbiamente problematici e di oscura interpretazione.

Sul progetto di riforma e sulle sue criticità si è già scritto molto in questi due anni da parte della dottrina più autorevole. In questa sede non è possibile analizzare nel merito il contenuto complessivo della riforma; il compito di questa indagine è più circoscritto e si concentra solo sui quei profili del d.d.l. "Renzi- Boschi" che avrebbero potuto rappresentare una soluzione all'incessante conflittualità tra Stato e Regioni e al suo oscillare tra "contestazione" e "contrattazione" di legittimità<sup>482</sup>. In particolare, ci si vuole

---

<sup>481</sup> Così A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi. Una sorpresa positiva*, in *Osservatorio Aic*, 2014, p.1.

<sup>482</sup> Secondo la celebre e quanto mai attuale definizione di G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità*, cit..



soffermare sulle possibili risposte alle due esigenze sottolineate dal Presidente Silvestri; pertanto l'attenzione sarà rivolta alle modifiche che la riforma si proponeva di apportare alla struttura e alla funzione del Senato così come alla configurazione del riparto di competenze legislative, con l'intento primario di formulare alcune considerazioni su ciò che avrebbe potuto cambiare (o non cambiare affatto) nei rapporti tra Stato e Regioni.

#### 4.5. *La riforma del Senato: profili strutturali.*

Si è detto che il primo binario lungo cui intendeva muoversi la riforma era quello del superamento del bicameralismo paritario attraverso una profonda diversificazione della composizione e delle funzioni delle due Camere al fine di introdurre un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, svincolando così il Governo dal compito di dover sostenere il rapporto fiduciario con entrambi i rami del Parlamento. Gli obiettivi di fondo erano due: da un lato, garantire una maggiore governabilità al sistema, grazie ad una maggiore stabilità ed efficacia decisionale e dall'altro far sentire al centro la voce delle istanze territoriali. Il nuovo Senato avrebbe dovuto costituire la sede privilegiata per un confronto tra Stato e Regioni, funzionale all'esigenza sottolineata dal Presidente Silvestri di restituire alla politica i mezzi per governare i conflitti tra i due enti attraverso il rafforzamento della rappresentanza delle istituzioni territoriali al centro. Il Senato riformato avrebbe dovuto essere composto, ai sensi dell'art. 2 del disegno di legge costituzionale che mirava a modificare l'art. 57 della Costituzione, da "novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali", eletti "con metodo proporzionale" dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano, tra i loro componenti e tra i Sindaci dei Comuni facenti parte del loro territorio.

Ciascuna Regione avrebbe avuto diritto ad un numero di consiglieri proporzionato alla consistenza demografica del proprio territorio, mentre per quanto riguarda i sindaci, ogni Consiglio avrebbe potuto eleggerne solo uno. Al riformando terzo comma dell'art. 57 si prevedeva inoltre che nessuna Regione avrebbe potuto avere un numero di senatori inferiori a due e che le Province autonome di Trento e Bolzano avrebbero avuto diritto a due senatori ciascuna. In totale, il numero dei senatori-consiglieri sarebbe stato di 74 e

quello dei senatori-sindaci di 21. A questi si sarebbero poi sommati gli ex Presidenti della Repubblica e cinque senatori di nomina presidenziale scelti tra cittadini particolarmente meritevoli che sarebbero rimasti in carica per sette anni.

Pare senz'altro potersi condividere la scelta di attribuire ad ogni Regione un numero di senatori proporzionato alle sue dimensioni demografiche; un'opzione, questa, maggiormente conforme al principio democratico e di uguaglianza tra i cittadini. Allo stesso modo, sembra apprezzabile che all'interno di un organo con competenze prevalentemente legislative avrebbero dovuto sedere rappresentanti delle assemblee legislative regionali. Una delegazione senatoriale di membri delle Giunte regionali avrebbe avuto il pregio di valorizzare il peso politico delle scelte del Senato; tuttavia, non si può trascurare che una rappresentanza fondata solo sui governi regionali avrebbe potuto generare una seconda Camera composta interamente (o quasi) da membri dello stesso partito o coalizione<sup>483</sup>, con il rischio di importanti squilibri sul piano della responsabilità politica, soprattutto se si considera le importanti funzioni di revisione costituzionale conferite alla Camera riformata.

Per quanto riguarda invece la presenza dei sindaci, se questa scelta sembra potersi giustificare alla luce della grande tradizione municipale del nostro Paese e del peso dell'esperienza comunale nell'attuazione delle leggi, si condivide però l'opinione di chi ritiene che il loro numero - un sindaco per ogni Regione e pertanto non proporzionato alla dimensione della delegazione regionale - avrebbe prodotto uno squilibrio nel peso della delegazione stessa, in particolar modo quando questa fosse stata soltanto di due senatori<sup>484</sup>. Una delegazione così composta infatti non avrebbe garantito la rappresentanza delle minoranze, implicita nella scelta di un criterio proporzionale per la sua composizione, considerato che il sindaco avrebbe avuto una rappresentanza "*sui generis*"<sup>485</sup>, estranea alle dinamiche tra maggioranza e minoranza consiliare, mentre il senatore-consigliere sarebbe stato presumibilmente di maggioranza. Uno squilibrio, questo, che avrebbe potuto essere corretto attraverso una più equa distribuzione dei sindaci rispetto alla consistenza di ogni delegazione regionale, ad esempio prevedendo

---

<sup>483</sup> V. L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 300.

<sup>484</sup> *Ibidem*.

<sup>485</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, p. 166

che questa dovesse essere composta da almeno tre senatori (2 consiglieri e un sindaco)<sup>486</sup>.

Conclusivamente sul punto, poiché la presenza dei sindaci-senatori avrebbe dovuto garantire una genuina rappresentanza dei Comuni, forse sarebbe stato più consono demandarne la nomina, a mezzo della legge statale che avrebbe dovuto regolarne l'elezione, agli organi che unitariamente li rappresentano ovvero i Consigli delle autonomie locali costituiti in ciascuna Regione, piuttosto che<sup>487</sup> ai Consigli regionali.

Nelle intenzioni del legislatore di revisione la durata del mandato di senatore avrebbe dovuto coincidere con quella degli organi delle istituzioni territoriali che li avrebbero eletti: pertanto il nuovo Senato non avrebbe più avuto una durata prestabilita, ma sarebbe stato soggetto ad un rinnovo parziale attraverso la sostituzione dei senatori che di volta in volta avessero terminato l'incarico sul territorio di provenienza.

Un particolare profilo di problematicità circa l'elezione del Senato era stato introdotto con il c.d. emendamento Finocchiaro, in base a cui i Consigli regionali avrebbero dovuto scegliere i senatori "in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi". Una formulazione, questa, indubbiamente critica e di difficile interpretazione, non solo perché inserita all'interno di un comma sbagliato<sup>488</sup>, ma anche perché rappresentava il prodotto, evidentemente mal riuscito, del compromesso faticosamente raggiunto fra le forze politiche durante l'ultima approvazione al Senato. Questo, nelle intenzioni originarie, doveva essere composto dai Presidenti delle Giunte regionali, dai Sindaci dei Capoluoghi di Regione, da due membri eletti da ciascun Consiglio regionale e da due sindaci per ogni Regione nominati dagli stessi sindaci della Regione in questione, sulla base di un'elezione di secondo grado che avrebbe escluso il coinvolgimento dei cittadini. Le voci discordi, provenienti anche da una componente del gruppo di maggioranza, si appuntavano sull'opportunità che, in un sistema democratico, un Senato, dotato di importanti funzioni, tra cui quella di revisione costituzionale, dovesse restare elettivo. La soluzione cui si è pervenuti con

---

<sup>486</sup> V. L. VIOLINI, *loc. ult. cit.*

<sup>487</sup> V. U. ALLEGRETTI, *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016, p.4.

<sup>488</sup> Il testo di riforma collocava infatti questa formulazione al quinto comma dell'art. 57, originariamente dedicato alla decadenza dalla carica di senatore, mentre le modalità di elezione erano disciplinate al secondo comma.

l'emendamento in questione aveva lo scopo dichiarato di garantire ai futuri senatori una qualche forma di consenso diretto da parte dei cittadini-elettori, secondo modalità che sarebbe poi spettato al legislatore ordinario di definire<sup>489</sup>; tuttavia, lungi dal fare chiarezza, ha finito per generare non pochi dubbi interpretativi, gettando ombre sulla bontà del disegno riformatore che secondo l'opinione di molti avrebbe finito per "lasciare alla politica ancora molti margini di manovra"<sup>490</sup>, facendo ancora prevalere le logiche sottese all'appartenenza partitica e mettendo in secondo piano l'elemento da valorizzare ovvero la rappresentanza territoriale.

Al fine di contenere un simile rischio sarebbe stato più opportuno, ad opinione di chi scrive, prevedere una forma di voto unitario per tutti i delegati provenienti dalla stessa Regione, in modo, peraltro, da disincentivare l'organizzazione dei senatori per gruppi politici<sup>491</sup>. Questa scelta avrebbe tuttavia richiesto la modifica dell'art. 67 Cost. sul divieto di mandato imperativo, sul quale la riforma Renzi-Boschi non intendeva intervenire.

Si tratta di una questione di non poco conto considerando che l'istituto in questione, concepito quale suprema garanzia di una Camera di rappresentanza politica, mal si adatta ad una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali<sup>492</sup>. Allo stesso modo, la presenza al suo interno di membri di nomina presidenziale, scelti tra i "cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti in campo sociale, artistico, scientifico e letterario", si pone in contraddizione con una l'idea di un Senato portavoce delle istanze periferiche. L'incoerenza che ne sarebbe derivata ha destato non poche perplessità anche da parte di autori favorevoli alla riforma, fino a far parlare di un vero e proprio "obbrobrio costituzionale", di "un irrocervo che le assicurerebbe l'inserimento in un possibile bestiario costituzionale"<sup>493</sup>.

---

<sup>489</sup> Cfr. E. ROSSI, *Una costituzione migliore?*, cit., p. 43.

<sup>490</sup> L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2015, p. 299. Analogamente si veda, *ex multis*, anche E. GIANFRANCESCO, *Risposte ai quesiti sul Forum di Diritti regionali sul d.d.l. costituzionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2016.; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p.3; N. LUPO, *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 2016.

<sup>491</sup> Analogamente R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015, p. 74; R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p. 4. il quale ritiene "ideale corollario" del voto unitario la delegabilità del voto stesso.

<sup>492</sup> V. E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015, p. 167.

<sup>493</sup> R. BIN, *op. ult.cit.*, p.2.

Certamente il testo di riforma presentava molte incognite, in particolare sulla composizione del Senato, e non si può non supporre che esse abbiano avuto un qualche peso nel fallimento della consultazione referendaria. Tuttavia si ritiene, anticipando quanto si dirà in conclusione di questo capitolo, che l'istituzione di una camera territoriale, seppur affetta da alcuni difetti genetici, avrebbe offerto una prima importante risposta a quell'esigenza di giungere ad un'effettiva cooperazione tra centro e periferia che non è certo naufragata insieme al fallimento della riforma.

#### 4.5.1. *segue... profili funzionali: le competenze legislative del Senato*

Il discorso sul potenziale ruolo del nuovo Senato all'interno di un riformato assetto istituzionale richiama inevitabilmente un *excursus* sulle funzioni che esso avrebbe dovuto svolgere; prima però si reputa necessario ricordare che la normativa di riferimento era stata oggetto, nel corso dell'*iter* di revisione, di numerose modifiche che hanno finito per allontanare il testo definitivamente licenziato dal Parlamento, secondo parte autorevole della dottrina migliorandolo<sup>494</sup>, dall'originario d.d.l. governativo.

La legge di revisione costituzionale interveniva a modificare profondamente l'*iter* di approvazione delle leggi diversificando le funzioni che, nell'ambito di questo, avrebbero dovuto svolgere le due Camere, secondo una differenziazione basata sul tipo di legge da approvare.

Secondo il riformato art. 70 Cost. la legge ordinaria avrebbe dovuto rappresentare di regola il prodotto di un *iter* monocamerale con una partecipazione solo eventuale del Senato, senza tuttavia trasformare quest'ultimo in un organo puramente consultivo del tipo assimilabile ad una commissione tecnica. Al contrario, il d.d.l. conteneva un nutrito elenco di leggi bicamerali in vetta al quale spiccavano quelle di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, la cui previsione assicurava al Senato di

---

<sup>494</sup> Cfr. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi* in AA.VV., *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p.179; analogamente S. MANGIAMELI, *Il titolo V. Il nuovo art. 117*, in ISSIRFA-CNR, *Studi e interventi*, p.2.

mantenere saldo il proprio prestigio di organo costituzionale, una volta venuta meno la sua funzione di indirizzo e di controllo politico nei confronti del Governo.

Le tipologie di leggi in merito alle quali si era ritenuto di dover mantenere un pieno coinvolgimento del Senato nell'elaborazione delle stesse potevano essere ricondotte sinteticamente a tre grandi categorie: leggi che incidevano sull'ordinamento nazionale; leggi a rilevanza ordinamentale regionale o locale; leggi sullo stesso Senato<sup>495</sup>. A tale classificazione dovevano poi aggiungersi le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'Unione europea in relazione alle quali il coinvolgimento del Senato era giustificato dalla previsione di cui al quinto comma dell'art. 117 Cost. che prevede la partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, "alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e provvedono all'esecuzione e all'attuazione [...] degli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato"<sup>496</sup>.

Chi scrive ritiene di poter esprimere un giudizio positivo sulla facoltà di richiamo delle leggi e di proposta emendativa che il riformato comma 3 dell'art. 70 voleva riconoscere al Senato e che veniva rafforzato dal quarto comma dello stesso prevedendo la sua superabilità da parte della Camera soltanto a maggioranza assoluta per le leggi che avrebbero determinato l'applicazione della clausola di supremazia (*infra* par. 4.7)<sup>497</sup>. Un potere di questo tipo avrebbe infatti garantito autorità ai pareri del Senato, invitando al contempo gli esponenti dei due rami del Parlamento a presentare proposte di legge ben preparate e meditate (la Camera)<sup>498</sup> e "a prendere sul serio le loro scelte motivandole in modo preciso e convincente"<sup>499</sup> (il Senato). Pertanto l'intervento del Senato non si sarebbe configurato come una semplice fase consultiva, ma le modifiche da esso proposte, ove non fossero state accolte nella legge approvata dalla Camera, avrebbero potuto orientare un eventuale sindacato della Corte costituzionale. In generale, quindi, il peso del Senato rispetto alla funzione legislativa appariva sufficientemente calibrato e

---

<sup>495</sup> La classificazione risale a M. D'AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, cit., pp.30-31-

<sup>496</sup> *Ibidem*.

<sup>497</sup> Sui poteri di richiamo del Senato d.d.l. di riforma si rimanda a A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.

<sup>498</sup> V. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi*, cit., p.5

<sup>499</sup> V. L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 301.

avrebbe permesso alle Regioni di far sentire la propria voce al centro, contribuendo in sinergia alla creazione delle leggi.

Della mancata riforma si apprezza inoltre la possibilità che essa garantiva al Senato di valutare di volta in volta se richiamare o meno i vari disegni di legge, senza quindi che fossero predeterminate le materie sulle quali avrebbe potuto chiedere un esame ed eventualmente proporre modifiche. Su questo punto il testo di riforma sembrava recepire le critiche da sempre mosse contro i riparti di poteri e di funzioni formulati in base ad ambiti individuati con il criterio della elencazione per materie. A questo stesso riguardo si condivide senz'altro l'opinione di chi sostiene che la rinnovata disciplina del procedimento legislativo avrebbe potuto essere adeguatamente integrata con la previsione di una Commissione bicamerale di mediazione incaricata di risolvere gli eventuali conflitti di competenza e composta in egual numero da membri di entrambe le Assemblee, in cui (per la parte proveniente dal Senato) tutte le Regioni avrebbero dovuto essere rappresentate. L'esempio da emulare sarebbe stato quello del *Vermittlungsausschuss* tedesco che risolve le controversie in merito ai progetti di legge tra *Bundestag* e *Bundesrat* e che è dotato di poteri di proposta e non di decisione<sup>500</sup>.

Conclusivamente sul punto, si ritiene di poter affermare che, nonostante l'elenco delle materie di cui al riformando art. 70 c. 1 suscitasse qualche perplessità legata alla sua eterogeneità e all'assenza in esso di alcune leggi in cui un coinvolgimento del Senato sarebbe parso adeguato<sup>501</sup>, il giudizio sul nuovo ruolo di quest'ultimo nell'*iter* di formazione delle leggi sembrava potersi considerare nel complesso positivo. Si aggiunga, inoltre, che la prevista unificazione degli apparati tra i due rami del Parlamento, avrebbe potuto contribuire alla formazione di una produzione legislativa "ragionevole e condivisa"<sup>502</sup>.

Il buon funzionamento del Senato, e il *quantum* di autorità che esso avrebbe potuto esprimere, sarebbero in ogni caso dipesi dalla sua effettiva capacità di assolvere alle importanti funzioni riconosciutegli da un rinnovato art. 55 Cost.. A tal fine avrebbero influito sia la legge elettorale che il modo in cui si sarebbero concretamente organizzati i

---

<sup>500</sup> *Ivi*, p. 303.

<sup>501</sup> Ci si riferisce ad esempio alle leggi di cui all'art. 117 comma 2 Cost. in materia di livelli di tutela dei diritti e delle prestazioni dei cittadini.

<sup>502</sup> L. VIOLINI, *loc. ult. cit.*

lavori al suo interno; pertanto, una volta approvata la riforma, la stesura del nuovo regolamento del Senato avrebbe certamente rappresentato un passaggio di fondamentale importanza.

In generale, la diversificazione dei ruoli di Camera e Senato nel procedimento legislativo intendeva rispondere all'esigenza di garantire una maggior funzionalità al sistema costituzionale nel suo complesso: con il mantenimento in capo alla sola Camera dei Deputati della funzione di indirizzo politico e della titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, nonché di quella di controllo sull'operato dello stesso, e con il contestuale riconoscimento in capo al Senato delle importanti funzioni di cui si dirà tra poco, si sarebbe segnato un passo importante verso il soddisfacimento di quelle istanze di rinnovamento da troppo tempo presenti nel nostro ordinamento.

#### 4.5.2. *segue...le nuove funzioni del Senato*

Oltre ad una diversificazione delle funzioni svolte in ambito legislativo, il superamento del bicameralismo paritario si sarebbe dovuto realizzare attraverso il riconoscimento al Senato di importanti funzioni, "nuove" per il nostro ordinamento in quanto attualmente non spettanti né ad esso, né al Parlamento nella sua composizione unitaria. Le nuove attribuzioni, in particolare, consistevano in funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti costitutivi della Repubblica nonché tra lo Stato, gli enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea; funzioni di partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti e delle politiche comunitarie, di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, infine, funzioni di verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato.

In generale, l'insieme delle competenze sopra citate poteva considerarsi meritevole di una valutazione positiva poiché potenzialmente foriero di interessanti spunti di innovazione per il nostro ordinamento. Nello specifico, l'attribuzione al Senato della verifica e della valutazione dell'attuazione delle leggi dello Stato, delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni avrebbe potuto rivelarsi un corollario necessario in un ordinamento, come il nostro, strutturato su più livelli in cui le Regioni si



sono da sempre contraddistinte di fatto più come enti di alta amministrazione e di programmazione che come entità politiche autonome. Si consideri che attualmente il Parlamento emana le leggi che poi spetterà a Regioni e Comuni dover applicare, senza però verificare che le normative prodotte abbiano le caratteristiche adeguate a ricevere un'effettiva applicazione<sup>503</sup>. Ciò contribuisce ad inasprire la conflittualità tra Stato e Regioni, determinando una situazione in cui il primo impone unilateralmente obblighi e vincoli alle seconde e queste, in risposta, si oppongono alla menomazione delle proprie attribuzioni agendo davanti alla Corte<sup>504</sup>.

L'approvazione della riforma avrebbe potuto rappresentare un'occasione per spostare il baricentro dell'attività del Senato, anche in ragione della sua nuova composizione, dal momento astratto della formazione delle leggi a quello concreto dell'attuazione amministrativa<sup>505</sup>, coerentemente agli interventi che la riforma avrebbe operato anche sul Titolo V. Non solo, le nuove funzioni di controllo, verifica e valutazione, secondo parte della dottrina, avrebbero potuto giustificare la composizione ibrida del Senato, diviso, come s'è detto, tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale<sup>506</sup>.

Un simile corredo di attribuzioni avrebbe potuto influire positivamente anche sull'attività legislativa istruttoria, con particolare riferimento ai casi in cui essa è volta a stabilire "la necessità degli interventi legislativi" e a valutare "gli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese"<sup>507</sup>. Per questa via il Senato avrebbe potuto svolgere un controllo, sebbene di tipo non politico, sull'attività del Governo e sulla produzione legislativa statale diretto a garantire una sua maggiore rispondenza all'effettive esigenze di tutti i territori della Nazione e quindi a prevenire molte delle impugnative regionali. Sempre in un'ottica di deflazione del contenzioso, al Senato si sarebbe potuta riconoscere anche una funzione di valutazione delle leggi regionali, la cui mancata previsione ha, secondo il giudizio di chi

---

<sup>503</sup> Così R. BIN, *Perché votare sì alla riforma*, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it), 2016.

<sup>504</sup> *Ibidem*.

<sup>505</sup> Così A. PISANESCHI in occasione dell'incontro sul referendum costituzionale tenutosi il 30 novembre 2016 presso l'Università degli Studi di Milano dal titolo *Il mestiere di non fare il tifo*.

<sup>506</sup> V. M. MANETTI, *Audizione 28 luglio 2015 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato sul d.d.l. costituzionale 1429-B (terza lettura)*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>507</sup> Cfr. E. ROSSI, *Una costituzione migliore?*, cit., p. 73.

scrive, privato la riforma di un importante tassello che avrebbe permesso di risolvere a monte molte delle controversie che invece abitualmente sfociano a valle in conflitti davanti alla Corte.

Tra le nuove funzioni che il Senato avrebbe svolto con l'approvazione della riforma, merita una particolare menzione quella di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, una funzione, questa, attualmente svolta, sul versante amministrativo, dal c.d. sistema delle Conferenze. Su questo versante la riforma avrebbe potuto spingersi oltre e costituzionalizzare un sistema di raccordi tra esecutivi<sup>508</sup>; raccordo tanto più necessario in un ordinamento che avrebbe collegato il Senato ai Consigli regionali piuttosto che alle Giunte. Una previsione costituzionale *ad hoc* sarebbe stata, infatti, idonea a conferire "dignità" alla disciplina della Conferenze, il cui ruolo, in presenza di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, lungi dall'apparire inutile, avrebbe rappresentato un completamento dell'attività svolta in Parlamento; in particolare, il Senato, nell'ambito della valutazione delle politiche pubbliche, avrebbe trovato nelle Conferenze un valido alleato in grado di fornire i necessari elementi valutativi territoriali<sup>509</sup>.

Costituzionalizzare le Conferenze avrebbe significato collegare le due facce (legislativa ed attuativa) della stessa medaglia costituzionale<sup>510</sup>, colmando i *deficit* di cooperazione, a tutto vantaggio dell'efficienza e della coerenza del nostro sistema regionale<sup>511</sup>. Per i motivi qui esposti il legislatore costituzionale del 2014, omettendo di costituzionalizzare il sistema delle Conferenze aveva perso un'importante occasione; ad ogni modo, il fallimento della riforma "Renzi-Boschi" è una chiara indicazione di come nel nostro ordinamento si sia ancora lontani dal conseguire risultati effettivi in termini di cooperazione tra i livelli di governo, soprattutto sul versante legislativo: con molta probabilità occorrerà attendere ancora prima che si giunga alla previsione di sedi di

---

<sup>508</sup> V. E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, p.18.

<sup>509</sup> V. L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 304.

<sup>510</sup> *Ibidem*.

<sup>511</sup> A questo proposito si segnala che parte autorevole della dottrina si è dichiarata a favore di un'opzione monocamerale con valorizzazione del Sistema delle Conferenze, in particolare R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit. e I. RUGGIU, *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2015.

matrice costituzionale in cui le istanze centrali e periferiche possano pervenire ad una sintesi condivisa che ponga un freno al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni.

#### 4.5.3. segue...L'elezione dei giudici della Corte costituzionale

Merita infine qualche breve cenno la soluzione adottata dal testo di riforma per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale, tema intorno a cui nel corso degli anni si sono svolte importanti riflessioni sia a livello dottrinale che politico. Nelle intenzioni del legislatore di revisione i cinque membri della Consulta di nomina parlamentare non sarebbero più stati individuati dal Parlamento in seduta comune ma sarebbero stati ripartiti tra Camera e Senato nella misura di tre per la prima e di due per il secondo. Una scelta, questa, evidentemente dettata dalla consapevolezza che in un Parlamento in seduta comune composto da 630 deputati e da 100 senatori la nomina dei giudici sarebbe spettata quasi interamente alla Camera dei deputati e che l'unica forma di aggregazione possibile sarebbe stata di tipo politico-partitica<sup>512</sup>.

La partecipazione degli enti territoriali alla nomina dei membri delle Corti costituzionali è un meccanismo già ben noto ad altri sistemi e l'ipotesi di un coinvolgimento delle Regioni nella scelta dei giudici della Consulta si è affacciata più volte nel nostro ordinamento<sup>513</sup> - già in sede di Assemblea costituente - spesso incorrendo però in numerose critiche, la più ricorrente quella secondo cui i giudici provenienti dalle Regioni si sarebbero potuti trovare nel ruolo di "avvocati delle Regioni" stesse<sup>514</sup>.

Si tratta di una critica che, a parere di chi scrive, non coglie propriamente nel segno: un contributo indiretto delle Regioni e degli enti locali all'elezione di alcuni membri della Consulta potrebbe introdurre al suo interno un coefficiente di sensibilità per le istanze di

---

<sup>512</sup> V. E. GIANFRANCESCO, *Risposte ai quesiti del forum Diritti regionali*, cit., p.202.

<sup>513</sup> In particolare si ricordano i tentativi mossi in questa direzione dalla Commissione D'Alema, che aveva proposto di ridurre da cinque a quattro il numero dei giudici eletti dalle supreme magistrature e di farne eleggere tre dal Senato e tre dalla Camera, e dalla legge costituzionale del 2005, che intendeva attribuire la nomina di tre giudici alla Camera dei Deputati e di quattro al Senato federale, portando contestualmente a quattro sia il numero dei giudici di nomina presidenziale che quello dei membri nominati dalle supreme magistrature.

<sup>514</sup> Da ultimo A. CARDONE, *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette e indirette*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2015.

differenziazione e per le problematiche dell'autonomia, a fronte della tradizionale sensibilità, più volte evidenziata in dottrina<sup>515</sup>, mostrata dalla Corte nei confronti delle ragioni del potere centrale.

I giudizi della Corte incidono sull'autonomia regionale a più livelli, non solo attraverso i giudizi in via principale e quelli intersoggettivi, ma anche attraverso i giudizi in via incidentale quando aventi ad oggetto una legge regionale o una legge statale ritenuta contrastante con le norme del Titolo V; pertanto, non pare irragionevole che la composizione della Consulta rifletta il pluralismo istituzionale della nostra Repubblica. Né si ritiene che per questa via verrebbe scalfito il principio di collegialità che da sempre contraddistingue il modo di operare della nostra Corte, all'interno della quale le originarie provenienze politiche tendono poi a scomparire<sup>516</sup>.

Infine, se si considerano le difficoltà registratesi negli ultimi anni nell'elezione dei giudici costituzionali - difficoltà che hanno portato la Consulta ad operare per lungo tempo senza alcuni dei suoi membri- l'attribuzione al Senato di questa nuova funzione avrebbe potuto consentire una maggiore efficienza nel garantire il tempestivo rinnovamento della Corte<sup>517</sup>.

#### 4.6. *Le modifiche al Titolo V: il riparto delle competenze legislative*

Il secondo binario percorso dalla riforma costituzionale andava nella direzione della razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni e del complessivo ruolo di questi enti all'interno dell'ordinamento. Il discorso in questione non può prescindere dalla preliminare considerazione che l'assetto vigente, dopo aver visto la luce con la controversa riforma del 2001, ha subito nel corso degli ultimi quindici anni profonde trasformazioni in senso centralista ad opera soprattutto della Corte costituzionale,

---

<sup>515</sup> *Ex multis*, M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, cit., p. 204 ss.; L. PESOLE, *Composizione della Corte costituzionale ed autonomie territoriali*, in A. ANZON, G. AZZARITI, M. LUCIANI (a cura di), *La composizione della Corte costituzionale*, Giappichelli, 2004, p. 37ss.; F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, 2007, p.138 ss..

<sup>516</sup> V. B. CARAVITA DI TORITTO, *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016, p. 28.

<sup>517</sup> M. D'AMICO, G. ARCONZO, S. LEONE, *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, cit., p. 63.

costretta ad intervenire a fronte dell'esplosione di un contenzioso Stato- Regioni senza precedenti.

La revisione costituzionale realizzata con la l. cost. n. 3/2001 era stata concepita dalla classe politica di allora al fine di rafforzare le autonomie locali e la legislazione regionale sulla scia di tendenze, sia a livello nazionale che europeo, che spingevano verso la realizzazione di un regionalismo avanzato di ispirazione federalista, che avrebbe visto come protagonisti non solo Stato e Regioni ma anche gli enti locali. In questa logica andava letta, ad esempio, la disposizione di cui all'art. 11 della legge costituzionale che prevedeva la già citata integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti degli enti locali da coinvolgere nel procedimento legislativo nazionale.

Come si è già avuto modo di sottolineare, sono diversi i fattori che hanno concorso al sostanziale fallimento della riforma, fattori che vanno al di là della cattiva formulazione delle norme costituzionali e che possono essere rinvenuti innanzitutto nell'abbandono della riforma stessa da parte del legislatore statale che in questi anni non ha provveduto ad approvare le necessarie leggi di attuazione. Ma l'elemento che più di tutti ha impedito il corretto funzionamento della nostra esperienza regionale, e che sta a monte delle anomalie in essa prodotte -come quella della contrattazione delle leggi oggetto di questo studio- è stata la mancata previsione di sedi istituzionali di raccordo tra Stato e Regioni, in cui realizzare una proficua cooperazione prima dell'approvazione delle leggi. Un "difetto macroscopico"<sup>518</sup>, questo, se si considera che tutti i sistemi *multilevel* devono poggiare su solide basi cooperative. La realizzazione di una Camera delle Regioni avrebbe dovuto compiersi già nel 2001, quale necessario complemento della svolta federalista che il legislatore costituzionale di allora voleva imprimere alla nostra forma di Stato.

Ad oltre 40 anni dall'attuazione delle Regioni l'autonomia di questi enti rappresenta per il nostro ordinamento ancora un obiettivo sostanzialmente mancato<sup>519</sup> e ciò deve essere ricondotto da un lato all'inadeguatezza delle classi politiche regionali ad affermare la propria capacità di esprimere indirizzi politico-legislativi autonomi rispetto a quelli del Governo centrale; dall'altro, alla difficoltà delle istituzioni centrali a rispettare gli spazi di

---

<sup>518</sup> Così R. BIN, *Perché votare sì alla riforma*, cit., p. 3.

<sup>519</sup> V. M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, cit., p. 204 ss.

autonomia che il nuovo Titolo V riconosceva alle Regioni. Non bisogna dimenticare, infatti, che gran parte del contenzioso costituzionale ha avuto origine dal massiccio ricorso da parte governativa all'impugnazione davanti alla Consulta nel tentativo di contrastare ogni accenno di innovazione legislativa regionale, trovando in ciò riscontro nella giurisprudenza costituzionale che in questi anni ha elaborato tutta una serie di categorie e di strumenti di ricentralizzazione del potere legislativo a discapito dell'autonomia regionale. Il ricorso alla c.d. chiamata in sussidiarietà, al criterio della prevalenza, e soprattutto alle materie trasversali hanno di fatto reso inoperante il riparto delle competenze previsto dalla Costituzione così che il parametro costituzionale è stato di fatto sostituito dal principio unitario, in sostanziale continuità con quanto avveniva prima della riforma del 2001.

A ciò si deve aggiungere che le soluzioni offerte dalla Corte attraverso richiami al principio di leale collaborazione per tamponare la "perdita di sostanza"<sup>520</sup> del nostro regionalismo non potevano considerarsi adeguate a compensare le espropriazioni subite dal legislatore regionale. Come si è già avuto modo di notare, il momento collaborativo ha sempre avuto luogo dopo che lo Stato era intervenuto nella materia di competenza regionale e con il solo coinvolgimento degli organi esecutivi della Regione.

In questo contesto, le vie percorribili dalla nuova riforma costituzionale era diametralmente opposte: un ritorno agli ideali che avevano ispirato la precedente riforma, o meglio un'effettiva "correzione" delle incongruenze, lacune e inattuazioni che l'hanno portata alla deriva, si contrapponeva all'esigenza di "completare e razionalizzare la parabola contro-riformatrice"<sup>521</sup> assecondando la spinta centripeta realizzatasi nei fatti. Com'è noto, la scelta è ricaduta sulla seconda alternativa, certamente più coerente all'evoluzione stato-centrista avutasi nel nostro Paese.

Nell'intervenire sul Titolo V la riforma si proponeva sostanzialmente i seguenti obiettivi: l'ampliamento delle competenze esclusive dello Stato; la soppressione delle materie di competenza concorrente; la precisazione di alcune delle materie di competenza esclusiva

---

<sup>520</sup> S. MANGIAMELI, *Giustizia costituzionale e federalismo*, cit., p.17.

<sup>521</sup> M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, Atti del seminario *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, 2014, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

delle Regioni e l'introduzione della "clausola di supremazia" o "clausola di salvaguardia statale".

La soppressione dell'elenco delle competenze concorrenti avrebbe dovuto rappresentare, nelle intenzioni del legislatore costituzionale, un elemento di semplificazione volto a contenere la conflittualità tra Stato e Regioni, secondo l'assunto che buona parte del contenzioso costituzionale che ha impegnato la Consulta negli ultimi quindici anni fosse causato dalla difficoltà ad individuare quel confine labile che separa i principi fondamentali dalla normativa di dettaglio.

Un simile intervento pertanto avrebbe dovuto "rendere più trasparente il processo democratico"<sup>522</sup>, riducendo il campo dell'opinabilità a vantaggio della separazione e della chiarezza. Questo lo spunto di partenza per un processo di riforma dell'intero assetto delle competenze di cui all'art. 117 Cost., ritenuto necessario a rimediare all'inadeguatezza con cui la riforma del 2001 ha operato il riparto. Molte delle materie attualmente collocate nel terzo comma dell'articolo succitato (primo fra tutti il problematico ambito del "coordinamento della finanza pubblica", ma anche "le grandi reti di trasporto e di navigazione, porti e aeroporti civili", la materia della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" etc.) avrebbero dovuto trasmigrare nell'elenco delle competenze esclusive statali, secondo una "controriforma"<sup>523</sup> che, correggendo gli "errori di grammatica costituzionale"<sup>524</sup> commessi nel 2001 nella formulazione delle voci competenziali, avrebbe dovuto ridurre, come s'è detto, il contenzioso tra Stato e Regioni.

Sul punto si concorda con chi ha definito l'eliminazione delle materie concorrenti un "falso obiettivo"<sup>525</sup>. Si è già avuto più volte modo di rilevare come la causa dei conflitti tra centro e periferia risieda in altri fattori e se si vuole cercare un capro espiatorio nell'assetto delle competenze questo può essere più realisticamente ricondotto alla categoria delle c.d. materie trasversali (come la "tutela della concorrenza" e i "livelli essenziali delle prestazioni") con cui si è giunti a espropriare quote via via più consistenti

---

<sup>522</sup> V. A. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma*, cit., p. 185.

<sup>523</sup> Così P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, Relazione svolta al II seminario dell'Associazione italiana Costituzionalisti / costituzionalisti e le riforme, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2014, p.3.

<sup>524</sup> E. GIANFRANCESCO, *11 anni dopo*, cit., p. 102.

<sup>525</sup> R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p.12

dell'autonomia regionale. A ben vedere è lo stesso metodo con cui da sempre si è operato il riparto di competenze, basato su lunghi elenchi di materie, ad essere poco adatto a prevenire l'insorgere dei conflitti tra Stato e Regioni.

Come rilevato dal Presidente Silvestri, la tecnica delle "materie" si rivela nel tempo inadeguata e poco funzionale ad una gestione trasversale dei pubblici poteri, specialmente in un ordinamento come il nostro strutturato su più livelli di governo e per di più inserito nel contesto sovranazionale dell'Unione europea che nei fatti richiede una forte collaborazione in molti settori di intervento.

Tuttavia, l'intento di arginare il contenzioso costituzionale riducendo gli ambiti di co-legislazione rischiava comunque di non essere raggiunto dal momento che il testo di riforma prevedeva che, in alcune delle materie riservate alla competenza statale (tutela della salute, politiche sociali, sicurezza alimentare, istruzione e formazione professionale, attività culturali, turismo e governo del territorio) l'ambito della legislazione centrale fosse limitato all'emanazione di "disposizioni generali e comuni". Ciò significava che in questi ambiti le Regioni avrebbero potuto comunque legiferare, con il rischio di introdurre nuove incertezze interpretative che sarebbe spettato ancora una volta alla Corte costituzionale di dipanare, attraverso un'attività pretoria simile a quella che essa ha fin ora effettuato in materia di competenza concorrente.

A questo proposito occorre ad ogni modo precisare che, con particolare riferimento alla materia dell'istruzione<sup>526</sup>, la Corte aveva già avuto occasione di chiarire la distinzione tra "norme generali" e "principi fondamentali", ritenendo le prime idonee a disciplinare un'intera materia e rendendo dunque superfluo un ulteriore intervento regionale, e definendo i secondi come norme che necessitano di essere integrati da una normativa regionale sostanziale, che produca direttamente effetti sul versante amministrativo<sup>527</sup>.

Alle "disposizioni generali e comuni" si sarebbero poi dovute sommare, con il rischio di ulteriori sovrapposizioni normative, le leggi disciplinanti "le disposizioni di principio" sulle forme associative dei Comuni, sulla legge elettorale regionale e sulla tutela delle minoranze linguistiche, così come "i principi generali" sul patrimonio degli enti locali e

---

<sup>526</sup> Sul punto v. sent. 279/2005.

<sup>527</sup> V. CERULLI IRELLI, *Sulle modifiche del "Titolo V"*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2016, p. 5.



degli enti di area vasta, con il rischio che l'abolizione dell'elenco di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. fosse più apparente che reale<sup>528</sup>.

Quanto alla scelta di introdurre, accanto alla clausola di residualità, un elenco di materie di competenza regionale, essa pareva in sé apprezzabile se si considera che tale clausola, nei quindici anni di applicazione giurisprudenziale del novellato Titolo V, si è rivelata poco rilevante sul piano dei contenuti e delle competenze, dato che con strumenti quali "la chiamata in sussidiarietà" e le "competenze trasversali" si è consentito al legislatore statale di intervenire in ogni ambito ritenesse necessario. Pertanto, la previsione di un elenco di materie nominate avrebbe rappresentato una garanzia per le Regioni poiché avrebbe rimosso ogni dubbio sull'effettiva spettanza delle competenze. Si trattava, inoltre, di materie di un certo rilievo rientrando in quello che è da sempre il principale campo d'intervento della potestà legislativa regionale ovvero la pianificazione del territorio regionale, la programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, la formazione professionale e le attività culturale di interesse regionali.

In conclusione, il *restyling* competenziale appariva, secondo l'opinione di chi scrive, complessivamente equilibrato e coerente con il nuovo volto che la riforma avrebbe voluto conferire al nostro regionalismo, nella consapevolezza che un intervento di razionalizzazione dei poteri legislativi delle Regioni e del loro ruolo nel sistema costituzionale non era più prorogabile.

Se è vero che da più parti si è sottolineata l'intima contraddizione di una riforma che da un lato mirava ad istituire una Camera delle autonomie e dall'altro avrebbe ridotto nettamente i poteri delle Regioni ordinarie, sul punto, tuttavia, si ritiene condivisibile l'opinione di chi ha letto questo intervento come diretto a raggiungere una sorta di equilibrio istituzionale affidando al Senato il compito di "controbilanciare" le perdite subite dalle Regioni nei settori di loro competenza<sup>529</sup>. La determinazione del *quantum* di autonomia da concedere sarebbe ricaduta sulla legislazione parlamentare, una volta che all'interno dell'*iter* di formazione della stessa fosse stato ammesso il contributo delle istituzioni territoriali. Il Senato avrebbe conservato la possibilità di esaminare ogni

---

<sup>528</sup> V. P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2014; così anche G. AZZARITI, *Audizione presso la Commissione Affari regionali*, cit., p. 4

<sup>529</sup> V. L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 302.

disegno di legge approvato dalla Camera e di proporre modifiche sullo stesso, dedicando la propria attenzione proprio a quei progetti di leggi rientranti negli ambiti di interesse regionale e che avrebbero potuto incidere negativamente su di essi. Ferma restando la facoltà da parte della Camera di superare le proposte del Senato, quest'ultima, al fine di evitare un rallentamento nel processo legislativo, avrebbe comunque potuto decidere di dare ascolto agli interessi regionali.

#### 4.7. *La clausola di supremazia*

Nello stesso contesto logico si inseriva la disposizione, da collocare in un rinnovato comma 4 dell'art. 117 della Costituzione, secondo cui, su iniziativa del Governo, la legge dello Stato sarebbe potuta "intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva" quando lo avesse richiesto "la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale". Proprio per l'impatto di tale leggi sugli ambiti regionali, si stabiliva che qualora il Senato avesse proposto delle modifiche a maggioranza assoluta sulle leggi approvate dalla Camera in applicazione di quest'istituto, quest'ultima avrebbe potuto non conformarsi ad esse soltanto con una deliberazione a maggioranza assoluta.

La clausola di prevalenza, o di salvaguardia, è stata considerata da alcuni come "un'opportunità positiva"<sup>530</sup>, "uno strumento indispensabile per garantire il corretto funzionamento del sistema"<sup>531</sup>, in quanto avrebbe permesso di "sgravare altre tipologie competenziali di «oneri unitari» che esse si sono dovute accollare nei decenni passati, a costo di una loro deformazione prodotta dal legislatore statale ed avallata dalla giurisprudenza"<sup>532</sup>.

Un meccanismo, dunque, da valutarsi favorevolmente se si considera che per il suo tramite si sarebbe conferito al nostro sistema una risposta costituzionalmente adeguata

---

<sup>530</sup> Cfr. I. CIOLLI, *La riforma del Titolo V e i conflitti di fronte alla Corte costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2015, p. 13.

<sup>531</sup> V. E. GIANFRANCESCO, *La scomparsa della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in ISSIRFA-CNR, 2014.

<sup>532</sup> *Ibidem*.

a quell'esigenza di flessibilità riconosciuta dalla Corte costituzionale in occasione della nota sentenza n. 303/2003 e che rappresenta un elemento indefettibile di ogni ordinamento basato su una rigida ripartizione di competenze tra i livelli territoriali. Non si può inoltre trascurare che, con una simile innovazione, si sarebbero costituzionalmente recepite le "letture riduttive"<sup>533</sup> delle competenze regionali operate in questi quindici anni dalla giurisprudenza costituzionale; letture perpetrate non solo attraverso il ricorso alla "chiamata in sussidiarietà", ma anche ad esempio per mezzo del criterio della prevalenza con cui, come noto, in nome dell'interesse nazionale si sono legittimati interventi dello Stato che hanno finito per comprimere notevolmente gli spazi di autonomia regionale. A fronte di questi vantaggi, paiono comunque evidenti i diversi limiti derivanti dall'introduzione nel nostro ordinamento di un simile congegno con il quale si sarebbe peraltro riportato in vita l'"interesse nazionale", i cui effetti distorsivi non sono certo sconosciuti al nostro sistema, tanto che la sua eliminazione con la novella del 2001 era stata accolta come una delle novità più rilevanti di quella riforma.

I timori che la clausola di supremazia finisse per rivelarsi una pericolosa "clausola vampiro"<sup>534</sup>, utilizzata arbitrariamente a mo' di *passpartout* per comprimere i restanti spazi dell'autonomia regionale, data l'elasticità delle formule che ne avrebbero giustificato l'utilizzo<sup>535</sup>, paiono tutto sommato condivisibili. Il nostro ordinamento, infatti, non è estraneo ad usi distorti dei meccanismi previsti in Costituzione; lo si è visto nel corso della presente trattazione, dapprima a proposito del meccanismo del rinvio delle delibere regionali con richiesta di riesame ed in seguito con particolare riferimento all'impugnativa di cui al novellato art. 127 Cost..

Con specifico riguardo alla clausola di supremazia, il rischio era quello di un uso sconsiderato di questo strumento soprattutto nel caso di conflitti di natura politica tra Stato e Regioni<sup>536</sup>; conflitti che con buona probabilità sarebbero finiti davanti alla Corte così chiamata al difficile compito di sindacare una legge statale frutto di un processo in

---

<sup>533</sup> V. E. DE MARCO, *Spunti di riflessione sulla riforma costituzionale "Renzi-Boschi". Una riforma ormai improcrastinabile non priva per altro di ambiguità e nodi irrisolti*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), p. 12.

<sup>534</sup> Secondo l'ormai celebre espressione di A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga e omologazione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016, p.9.

<sup>535</sup> L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 308.

<sup>536</sup> *Ibidem*.

cui la scelta se intervenire o meno, e in quale misura, era rimessa di fatto al potere centrale<sup>537</sup>.

Pertanto, i favori manifestati per questa clausola avrebbero dovuto necessariamente accompagnarsi all'auspicio che i regolamenti parlamentari ne definissero con cura il procedimento di attuazione, in modo che l'intervento statale non si risolvesse in una supremazia "bruta"<sup>538</sup>, ma coinvolgesse entrambi i rami del Parlamento in una decisione autenticamente partecipata e trasparente<sup>539</sup>. Altrettanto conveniente sarebbe stato il poter attivare il meccanismo in questione solo nei confronti delle Regioni dimostratesi meno virtuose nell'esercizio dei propri ambiti di autonomia, magari dopo aver ammonito le stesse di attivarsi nel modo corretto<sup>540</sup>.

#### 4.8. *Considerazioni conclusive: i possibili effetti della riforma sul contenzioso*

Illustrati i principali punti su cui intendeva intervenire la riforma al fine di mitigare la conflittualità tra Stato e Regioni, si vogliono trarre ora alcune considerazioni sulla sua reale idoneità e potenzialità a conseguire un tale obiettivo. Nel corso di questa trattazione si è avuto modo di evidenziare come il venir meno della fase del rinvio governativo sulle leggi regionali abbia causato profonde distorsioni nell'utilizzo del ricorso costituzionale in via principale, di cui si dispone oggi strategicamente, e talvolta impropriamente, per sciogliere i nodi più controversi e rilevanti legati al riparto di competenze.

Nell'assenza di una fase precontenziosa in cui le istanze tra centro e periferia possano giungere ad una composizione consensuale delle controversie, le trattative tra gli esecutivi statali e regionali avvengono dopo l'entrata in vigore della legge contestata, a giudizio già instaurato e con un'evidente emarginazione degli organi legislativi. L'utilizzo distorto dell'impugnativa delle leggi finisce inevitabilmente per travolgere anche lo stesso

---

<sup>537</sup> Cfr. E. ROSSI, *Una Costituzione migliore?*, cit., p. 187

<sup>538</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale*, cit., p.175 e A. RUGGERI, *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali*, 2016, p. 111.

<sup>539</sup> V. E. GIANFRANCESCO, *loc. ult. cit.*.

<sup>540</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, p. 113.

esercizio della potestà legislativa, il quale, non potendosi configurare come il prodotto di un dialogo cooperativo e degli sforzi congiunti dei due legislatori, è sempre più spesso oggetto di trattative poco trasparenti dagli esiti incerti e dai dubbi profili di costituzionalità.

Anche di questo si sarebbe dovuta occupare una riforma che pareva avere grandi orizzonti e che si era proposta di superare un ormai anacronistico bicameralismo simmetrico per creare un'adeguata sede politica di cooperazione tra Stato e Regioni.

Quel che invece è mancato nel progetto di riforma è stato un intervento di revisione dell'art. 127 Cost. o quantomeno una regolamentazione della prassi della "contrattazione" delle leggi tra Governo e Regioni, volta a procedimentalizzare e rendere più trasparenti le trattative tra i livelli di governo. Un'omissione, questa, che trova forse la sua giustificazione nella fiducia riposta dal legislatore di revisione nelle potenzialità del nuovo Senato di porre rimedio alle inadeguatezze del sistema vigente rappresentando la sede privilegiata del dialogo interistituzionale.

Nonostante sia sfumata, a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale, la possibilità di giungere ad un'approvazione definitiva della riforma in esame, non sono tuttavia venute meno le istanze di cooperazione e di coordinamento che da sempre attraversano il nostro sistema regionale e che necessitano di essere accolte se si vuole inaugurare una stagione meno conflittuale dei rapporti tra centro e periferia.

La storia di quasi tutti gli ordinamenti insegna che neanche il riparto meglio formulato può porre al riparo dal rischio di conflitti sulla distribuzione delle competenze cosicché la ricerca di soluzioni al contenzioso non può limitarsi ad interventi sulle "etichette" delle materie separando gli ambiti di competenza con un taglio netto; né tanto meno è possibile chiuderli in compartimenti stagni se si considera che in una società complessa un certo grado di interferenza e di sovrapposizione materiale è da considerarsi fisiologico. I rimedi devono agire innanzitutto nella sfera politica e devono essere preventivi rispetto all'entrata in vigore delle leggi; per questo si ritiene che un giudizio positivo alla riforma potesse derivare dall'aver cercato di coniugare i due tipi di soluzione ora citati quale rimedio all'eccessivo tasso di conflittualità tra Stato e Regioni.

La tentata riforma costituzionale infatti, seppur con numerosi ed evidenti limiti, portando al centro la voce dei territori periferici - proprio la voce di quei territori che sono chiamati

ad applicare le leggi - avrebbe rappresentato se non una definitiva soluzione, quanto meno un passo in avanti nella ricerca di una compensazione effettiva tra gli interessi del livello centrale e quelli dei livelli decentrati, in particolar modo delle Regioni.

Se, come s'è detto, gli accordi raggiunti tra Stato e Regioni in sede di Conferenze hanno valore soltanto sul piano amministrativo e non riescono ad imporsi al legislatore statale, l'unico strumento attraverso cui le Regioni possono far sentire la propria voce nei confronti del Governo si riduce essenzialmente all'impugnazione delle leggi centrali ritenute lesive delle loro sfere di competenza<sup>541</sup>. Un rimedio, questo, che non può considerarsi efficace dal momento che la Corte costituzionale si è dimostrata troppo spesso più incline a soddisfare le ragioni dell'uniformità accogliendo la maggior parte dei ricorsi in via principale proposti dallo Stato.

In questo scenario, l'istituzione di un Senato delle autonomie, con poteri di controllo sulla legislazione statale, avrebbe potuto indurre la Camera ad una riflessione più ponderata sulle disposizioni suscettibili di ledere le competenze regionali (e comunali), al fine di approvare leggi maggiormente al riparo da possibili impugnazioni. A ciò si aggiunga che, stante il carattere successivo dei ricorsi statali e regionali, la previsione di meccanismi di coordinamento fra i due livelli di governo appare utile non solo al fine di una riduzione del contenzioso ma anche al fine, forse ancora più importante, di disporre di maggiori garanzie in tema di certezza del diritto, dal momento che le leggi viziate restano in vigore sino all'eventuale sentenza di annullamento; sentenza che, dati i tempi processuali, non arriva prima di un anno dall'impugnazione.

Anche nel caso in cui la riforma avesse avuto esito positivo sarebbero rimaste ancora diverse questioni da definire e solo la prassi avrebbe dato una risposta definitiva sulla reale capacità del Senato a esprimere l'autorità politica necessaria ad ospitare efficacemente i processi di negoziazione e mediazione tra Stato e Regioni. In ogni caso, è opinione di chi scrive che la sede parlamentare sia la più consona ad accogliere e risolvere i nodi più controversi della conflittualità tra i due livelli di governo, fosse anche solo per la maggiore pubblicità e trasparenza cui sono soggette le decisioni che qui vengono prese,

---

<sup>541</sup> Cfr. R. BIN, *Ma la riforma del Titolo V davvero porta via poteri alle Regioni?*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2016, p.5.

e a cui sono estranei i procedimenti che hanno attualmente luogo presso il Dipartimento Affari regionali, tra le mura di Palazzo Chigi.

Ci si è espressi in termini generalmente positivi sulle modifiche che si intendevano apportare al Titolo V, in particolare su quelle relative alla riformulazione del catalogo delle competenze ritenute idonee a conferire al nostro regionalismo un nuovo volto, maggiormente conforme all'esperienza italiana in materia di decentramento territoriale. Gli sviluppi successivi alla riforma costituzionale del 2001 hanno dimostrato che il nostro Paese non è pronto per un regionalismo forte, il quale per poter funzionare richiede una cultura dell'autonomia e della collaborazione che le nostre istituzioni faticano ad assimilare. Quella diffidenza nei confronti dell'autonomia regionale che ha caratterizzato i primi decenni della storia del regionalismo italiano e di cui si è trattato nella prima parte di questo studio non sembra essersi del tutto dissolta.

Dopo il 2001 lo Stato ha agito di fatto come se il Titolo V non fosse mai stato modificato, in ciò legittimato, ad eccezione di un primo momento cooperativo (2003-2008)<sup>542</sup>, dalle pronunce dei giudici costituzionali inclini a riportare al centro importanti segmenti della competenza regionale. Dunque, se le istituzioni non si dimostrano inclini ad accettare la diversificazione delle politiche e degli indirizzi politici, presupposto fondamentale per un regionalismo forte, una "controriforma"<sup>543</sup> che riporti i poteri al centro e che interiorizzi i mutamenti avvenuti a livello di giurisprudenza costituzionale, non solo pare condivisibile ma si ritiene addirittura auspicabile. Indubbiamente ha contribuito ad alimentare la diffidenza nei confronti dell'autonomia regionale l'inadeguatezza manifestata da molte delle Regioni a farsi portatrici di un indirizzo autenticamente autonomo e a sfruttare sapientemente gli spazi di autonomia loro concessi.

Si tratta in definitiva di individuare il *quantum* di autonomia sacrificabile, e di verificare se di un vero e proprio "sacrificio" possa parlarsi, considerando che la posta in gioco è quella di un migliore e meno conflittuale sviluppo delle relazioni tra livelli di governo a beneficio del sistema complessivo. Si consideri inoltre che già da alcuni anni in ambito europeo si assiste ad un riaccentramento delle funzioni legislative<sup>544</sup> che segna

---

<sup>542</sup> V. I. RUGGIU, *Il futuro del Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo*, cit., p. 134

<sup>543</sup> E. ROSSI, *op. ult. cit.*, p. 173.

<sup>544</sup> V. L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, cit., p. 305.

un'inversione di tendenza rispetto alle spinte di federalizzazione cui si assistito sul finire degli anni novanta del secolo scorso.

Le considerazioni fin qui esposte portano a voler concordare con l'idea secondo cui, i pur numerosi punti critici della riforma, alcuni dei quali si sono qui sinteticamente riportati, non erano nel complesso tali da giustificare una netta chiusura nei confronti della stessa, soprattutto tenendo in considerazione il contesto politico e culturale in cui essa è stata concepita e nel quale si sarebbe dovuta inserire<sup>545</sup>. Con ciò non si vuole dire che una qualunque riforma appaia comunque preferibile di una "non-riforma", piuttosto si vuole affermare che molti dei "difetti genetici" della stessa avrebbero potuto essere corretti in fase applicativa, innanzitutto producendo una buona legge elettorale per il Senato e predisponendo con cura e attenzione il suo regolamento, in ciò confidando in una capacità di maturazione della attuale classe politica.

Ritornando alla questione posta in apertura del paragrafo ovvero se la riforma avrebbe potuto porre un argine alla perdurante conflittualità tra Stato e Regioni, si può ragionevolmente presumere che essa non l'avrebbe definitivamente estinta, soprattutto nel primo periodo di applicazione in cui l'intervento dei giudici costituzionali sarebbe stato invocato per chiarire il significato di alcune nuove formulazioni, una su tutte quella della "disposizioni generali e comuni", e per ridefinire i confini tra Stato e Regioni in quei settori ancora forieri di sovrapposizioni negli spazi di manovra riconosciuti ai legislatori dei due livelli di governo. Allo stesso tempo però un effetto di mitigazione si sarebbe potuto produrre a seguito dell'intervento sul catalogo delle materie volto a portare al centro molte di quelle oggi maggiormente oggetto di contestazione; di conseguenza, venute meno alcune delle ragioni del contendere, si sarebbero automaticamente ridotti gli spazi di litigiosità.

La presenza in Senato di alcuni rappresentanti degli enti territoriali, anche se non opportunamente congegnata, avrebbe inoltre contenuto le impugnazioni delle leggi centrali per via della partecipazione delle Regioni alla definizione del loro contenuto.

Sarebbe rimasto invece con ogni probabilità irrisolto il problema opposto ossia quello della sistematica impugnazione delle leggi regionali da parte del Governo a cui sarebbe

---

<sup>545</sup> Questa l'opinione di R. BIN, *Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016*, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it), pp.1 e 6.



opportuno far fronte attraverso la predisposizione, a mezzo di un intervento del legislatore ordinario, di un organo imparziale di raccordo tra Stato ed autonomie preposto alla mediazione e alla composizione preventiva, attraverso il quale giungere ad una de-giurisdizionalizzazione dei conflitti. Pertanto alla soluzione politica data dall'introduzione di un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, dovrebbe ad ogni modo accompagnarsi quella volta alla progettazione di una fase precontenziosa, che coinvolga tanto le leggi regionali quanto quelle statali e che funga da "filtro" rispetto alle questioni proposte in via principale davanti alla Corte costituzionale, alleggerendola in questo modo da tutti quei ricorsi "inutili e quindi evitabili"<sup>546</sup> che sfociano nelle frequenti dichiarazioni di estinzione per rinuncia e di cessazione della materia del contendere. Si è visto<sup>547</sup> come il confronto con il modello iberico offra un importante spunto di innovazione prevedendo una procedura negoziale precontenziosa in sede di Commissione bicamerale di cooperazione; si tratterebbe dunque di trasporre un simile meccanismo nel nostro Paese disciplinando procedure precise e maggiormente verificabili che sottraggano le trattative tra le parti all'opacità e all'informalità e che pongano rimedio all'incoercibilità dei loro esiti. Un simile "trapianto", che potrebbe essere operato semplicemente dal legislatore ordinario, dovrebbe essere tuttavia necessariamente assistito da un intervento del legislatore costituzionale che consenta un'estensione del termine di sessanta giorni previsto per il ricorso, termine che, si è detto, non ammette né deroghe né sospensioni. Se non fosse che la clamorosa bocciatura della riforma non lascia intravedere all'orizzonte spazi per ulteriori interventi di riforma costituzionale, quanto meno nell'immediato: non resta, a questo punto, che orientare la ricerca di soluzioni verso una valorizzazione delle risorse di cui dispone attualmente il nostro ordinamento che miri a correggerne le inadeguatezze e le inefficienze.

---

<sup>546</sup> Così N. VIZIOLI, *I ricorsi evitabili*, cit., p.129.

<sup>547</sup> *Supra* cap. 3 par. 3.4.2.

#### 4.8.1. segue... uno sguardo al futuro: la sentenza "Madia" apre uno spiraglio?

Oramai abbandonate le speranze di giungere ad un'attuazione di quanto previsto dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 sulla integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, una prima soluzione potrebbe comunque ricercarsi all'interno del Parlamento promuovendo una valutazione del contenzioso Stato-Regioni da parte della Commissione per gli affari costituzionali<sup>548</sup>. A tal fine non sarebbe necessario modificarne la composizione ma soltanto assicurare che essa svolga un controllo stringente sulle modalità con cui il Governo agisce nelle trattative con le Regioni e nella promozione dei ricorsi. Per questa via si potrebbe così giungere ad una maggiore visibilità delle ragioni che stanno alla base dei conflitti, non solo di quelli di provenienza statale ma anche di quelli promossi dalle Regioni contro la legislazione centrale<sup>549</sup>.

Sempre in una prospettiva *de iure condito*, fintanto che la sede in cui si svolgono le negoziazioni tra il livello centrale e quello regionale resterà quella del Dipartimento Affari regionali, appare necessario garantire ai procedimenti che si svolgono al suo interno una maggiore formalizzazione e trasparenza. La pubblicazione degli atti prodotti e dei fatti accaduti nel corso delle trattative gioverebbe a tutti gli operatori del diritto interessati e, in particolare, alla Corte costituzionale che potrebbe avvalersene in sede di valutazione processuale. Il fine ultimo è quello di fare in modo che la contrattazione Stato-Regioni avvenga all'insegna della collaborazione, poiché "la collaborazione deve esserci e deve essere leale"<sup>550</sup>, in quanto condizione necessaria per il funzionamento di un sistema in cui il potere è ripartito su più livelli e senza la quale il confronto tra i due enti non avviene ad armi pari ma si traduce nella prevaricazione di una parte sull'altra.

Uno spiraglio verso il riconoscimento di una valorizzazione della leale collaborazione tra Stato e Regioni in ambito legislativo si è recentemente aperto con la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016, relativa ad alcune deleghe della c.d. Legge Madia di riforma delle pubbliche amministrazioni (legge n. 124/2015). In questa occasione i giudici costituzionali, compiendo un importante passo in avanti nella loro giurisprudenza, hanno

---

<sup>548</sup> Così E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi*, cit., p. 28.

<sup>549</sup> *Ibidem*.

<sup>550</sup> Così R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, p. 439.

dichiarato illegittime alcune norme della legge di delegazione non sul piano sostanziale bensì su quello procedurale, nello specifico “nella parte in cui [prevedono] che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni”<sup>551</sup>. In particolare, la censura ha colpito quelle norme il cui “nucleo essenziale” non poteva essere ricondotto ad un’unica materia ma a più materie, sia statali che regionali, nell’ambito delle quali non era possibile individuare una prevalente competenza statale cui ricondurre unitariamente la disciplina impugnata; era piuttosto ravvisabile una “concorrenza di competenze”, statali e regionali, che dovrebbe essere risolta attraverso la via della leale collaborazione, assicurando un adeguato coinvolgimento degli enti interessati.

Per questo motivo i giudici della Consulta hanno ritenuto che un coinvolgimento delle Regioni nella forma del parere, il quale per definizione non è vincolante, fosse troppo debole al fine di realizzare un effettivo confronto con le istanze regionali, dato il robusto intreccio di interessi statali e regionali posto dalle norme in questione; sarebbe stato invece necessario ricorrere ad “una soluzione che meglio incarna la collaborazione”<sup>552</sup> ovvero l’intesa, la quale presuppone un accordo e dunque “la codeterminazione del contenuto di un atto”<sup>553</sup>. L’intesa si sarebbe inoltre dovuta raggiungere non in sede di Conferenza Unificata, come invece aveva previsto la legge di delegazione, ma presso la Conferenza Stato-Regioni, dal momento che gli interessi coinvolti erano appunto quelli regionali e statali.

La portata innovativa del caso *de quo* risiede nella circostanza che questa forma di “sostituzione processuale”<sup>554</sup> viene per la prima volta posta in essere dai giudici in riferimento al processo legislativo delegato, mentre fino a quel momento essa era stata attuata solo relativamente all’adozione di atti secondari. Si tratta dunque di una sentenza che aggiunge un importante tassello nella giurisprudenza della Corte costituzionale che, fin dalla sent. n. 437 del 2001<sup>555</sup>, ha sempre escluso che la leale collaborazione potesse

---

<sup>551</sup> Corte cost. sent. n. 251/2016.

<sup>552</sup> *Ivi*, considerato in diritto n.3.

<sup>553</sup> Sent. n. 206/2001 Corte cost.

<sup>554</sup> Così A. POGGI, G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinnanzi ad un Titolo V incompiuto*, in *federalismi.it*, 2016, p. 3

<sup>555</sup> Si ricorda che in quell’occasione la Corte ha affermato che “le procedure di cooperazione o di concertazione possono [...] rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi, solo in quanto l’osservanza ne sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione: il che nella specie non si

imporsi al procedimento legislativo statale introducendo vincoli procedurali che potessero valere come condizioni di legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge<sup>556</sup>. Con la pronuncia in esame ora la Corte individua nella violazione della leale collaborazione un vizio che può essere rilevato non solo in relazione al procedimento di formazione di un decreto legislativo, ma anche per colpire direttamente la legge di delegazione statuendo che “là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse sorge la necessità del ricorso all’intesa”<sup>557</sup>. L’intesa in sede di Conferenza rappresenta pertanto un passaggio procedurale obbligato che il legislatore delegato è tenuto a rispettare nel caso di discipline in cui le competenze statali e regionali appaiano inscindibilmente connesse, consentendo alle Regioni “di partecipare con il Governo nella definizione della disciplina finale, sfruttando gli spazi lasciati aperti dal legislatore delegante, che ha indicato principi e criteri direttivi puntuali, nell’intento di imprimere unitarietà al proprio intervento”<sup>558</sup>.

In questo modo la Consulta, nel valorizzare il coinvolgimento delle Regioni nei processi normativi centrali, si dimostra, dopo molto tempo, incline a riconoscere le istanze territoriali di concertazione al fine di garantire il pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze, facendo ben sperare nell’inizio di un nuovo orientamento giurisprudenziale più attento a garantire il corretto svolgersi delle trattative in sede di Conferenze.

Valorizzando l’obbligo di leale cooperazione tra Stato e Regioni, la Consulta sembra infatti intenzionata a riscoprire l’originaria natura di tale principio inteso come contrappeso alla supremazia statale e necessario, in un ordinamento complesso, ad equilibrare la prevalenza delle istanze unitarie attraverso un coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle decisioni statali. Negli anni, le vicende applicative di questo principio sono andate in un’altra direzione e la leale collaborazione, piuttosto che garantire una reale

---

verifica. Né il principio di leale cooperazione tra Stato e Regioni può essere dilatato fino a trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto al contenuto o alla formazione delle leggi”, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>556</sup> In proposito si ricordano ancora una volta le decisioni della Corte cost. nn. 437/2001, 401/2007, 1/2008, 88/2009, 278/2010.

<sup>557</sup> Punto n. 3 del *Considerato in diritto*; cfr. A. POGGI, G. BOGGERO, *op. ult. cit.*, p. 3.

<sup>558</sup> Corte cost. sent. 251/2016, punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

compartecipazione delle autonomie territoriali nelle scelte statali, ha determinato spesso un'ulteriore compressione dell'autonomia regionale a vantaggio dello Stato come testimoniano, ad esempio, gli sviluppi della c.d. chiamata in sussidiarietà quando, per temperare l'espropriazione di porzioni di competenza regionale, si è ritenuto sufficiente il ricorrere a consultazioni, pareri ed intese tra Stato e Regioni soltanto successivi e in fase di attuazione di decisioni assunte unilateralmente dal potere centrale<sup>559</sup>.

Nella sentenza in esame, inoltre, la Corte, citando un passaggio della propria precedente giurisprudenza (sent. 278/2010), mette in luce alcune gravi lacune del nostro procedimento normativo, sottolineando, ancora una volta, la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi" e ribadendo che, allo stato attuale il sistema delle Conferenze rappresenta l'unica sede in cui possa inverarsi il principio di leale collaborazione. Un principio, questo, che negli anni si è rivelato di problematica applicazione: se è indubbio che l'intreccio fra interessi statali e regionali debba essere affrontato tramite il ricorso ad esso, tuttavia la reale portata applicativa dello stesso si è rivelata di difficile definizione con la conseguenza di un elevato contenzioso tra Stato e Regioni. Le difficoltà non si sono registrate solo nell'esatta messa a fuoco dei contenuti del principio in esame ma anche nell'individuazione degli strumenti (consultazioni, pareri, intese deboli o forti) cui ricorrere in concreto per soddisfare le istanze ad esso sottese; individuazione che, secondo giurisprudenza costante della Corte deve essere effettuata caso per caso, a seconda degli interessi di volta in volta in gioco. Tuttavia, la grande discrezionalità di cui gode il legislatore statale, non controbilanciata dalla previsione di una partecipazione vincolante delle Regioni al procedimento legislativo centrale, ha determinato il fitto contenzioso Stato-Regioni<sup>560</sup> di cui si è trattato nel corso di questo elaborato.

Non è possibile prevedere se la sentenza n. 251 del 2016 rappresenterà un punto di svolta o soltanto un caso isolato nella giurisprudenza della Corte; nella prima ipotesi ciò costituirebbe un primo passo in avanti verso il riconoscimento alle autonomie territoriali di un maggiore spazio in ambito normativo. Nonostante l'entusiasmo mostrato per

---

<sup>559</sup> Sul punto si rimanda a R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p.112.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2011, pp. 587-602.

<sup>560</sup> Cfr. R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p.112

questa pronuncia, è comunque doveroso ammettere che essa non rappresenta “un’innovazione di carattere epocale”<sup>561</sup>, poiché circoscrive il coinvolgimento delle Regioni al solo procedimento legislativo delegato, all’interno di un ordinamento in cui resta viva, come peraltro non ha mancato di ricordare anche in questa occasione la Corte, l’esigenza di una “trasformazione delle istituzioni parlamentari” che possa garantire la partecipazione delle autonomie territoriali al procedimento legislativo nazionale. Solo per questa via si potrebbe inaugurare una stagione meno conflittuale dei rapporti tra Stato e Regioni in cui l’attuale regionalismo “contrattato”<sup>562</sup> possa lasciare il posto ad un effettivo regionalismo di partecipazione. Per questo motivo il recente tentativo di riforma costituzionale appare un’occasione mancata.

---

<sup>561</sup> Così A. POGGI, G. BOGGERO, *op. ult. cit.*, p. 7.

<sup>562</sup> Così G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, 2011, p.585.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

---

Il presente lavoro ha preso le mosse dalla constatazione che l'avvento della riforma costituzionale del 2001 ha condotto ad un'esasperazione del contenzioso in via principale, delle cui dimensioni si è dato conto nel corso della trattazione attraverso un'analisi dei dati quantitativi inerenti alla pioggia di ricorsi che negli ultimi anni hanno travolto la Corte costituzionale. In questo clima di preoccupante conflittualità si è assistito al ritorno ad una delle prassi più controverse tra quelle che hanno segnato la prima stagione del nostro regionalismo ovvero quella definita come "contrattazione di legittimità" delle leggi regionali negoziate con il Governo centrale al fine di superare le obiezioni di legittimità da questo mosse. Una prassi, questa, che aveva avuto origine sotto il precedente regime di controllo governativo sulle leggi regionali, quando, attraverso il meccanismo del c.d. controllo con richiesta di riesame, il Governo centrale aveva il potere di rinviare al Consiglio regionale le delibere da questo approvate prima della loro promulgazione, affinché l'Assemblea legislativa si conformasse ai rilievi di legittimità da esso mossi.

Sulla base di tali premesse, questo studio ha preso avvio dalle origini dell'art. 127 Cost. con l'intento di ripercorrere le tappe più significative della sua evoluzione e illustrare come un istituto che, secondo la concezione dei Costituenti, avrebbe dovuto caricarsi di una valenza collaborativa, sia andato in realtà sviluppandosi lungo un tracciato differente, generando prassi distorsive, come quella dei c.d. rinvii plurimi, che ne hanno fatto uno dei principali strumenti di mortificazione dell'autonomia regionale. Si è dunque rilevato come l'avvento, nel 2001, di una riforma costituzionale di ispirazione federalista, basata sulla tendenziale equiparazione degli enti costitutivi della Repubblica (ex art. 114 Cost.) non si potesse conciliare con il mantenimento di una forma di controllo governativo così penetrante nei confronti della legislazione regionale, e pertanto abbia condotto ad una profonda revisione del regime dei controlli in via principale, facendo decadere il ruolo tutorio precedentemente riservato allo Stato.

Con riferimento all'ondata di contenzioso tra Stato e Regioni generatasi all'indomani della riforma è emersa la consapevolezza che il meccanismo del controllo mediante richiesta di riesame, pur con tutti i limiti evidenziati del corso del primo capitolo, rappresentasse l'unico "filtro" costituzionalmente previsto per impedire che il confronto sulle leggi regionali si trasformasse automaticamente in contenzioso davanti alla Corte costituzionale. L'indagine svolta ha evidenziato come, eliminato un tale "filtro", sia venuta instaurandosi una prassi che, pur avendo luogo ora a giudizio costituzionale già instaurato, ripropone di fatto la funzione originaria del rinvio governativo. A questo proposito è emerso che, dato il carattere soltanto successivo del controllo di legittimità, Stato e Regioni prima ricorrono alla Corte costituzionale e poi intraprendono una trattativa sul contenuto della legge impugnata; trattativa volta ad ottenere una modificazione della stessa che impedisca il proseguimento del giudizio.

Come illustrato nel secondo capitolo attraverso l'analisi della giurisprudenza costituzionale, si tratta di un fenomeno che occupa quote considerevoli dei giudizi in via d'azione e che si manifesta nelle numerose pronunce con cui la Corte costituzionale dichiara estinto il giudizio o cessata la materia del contendere.

Muovendo dalla constatazione secondo cui i due tipi di decisione in esame, precludendo una pronuncia di merito, possano considerarsi sostanzialmente "inutili", il presente lavoro ha dimostrato come invece sia utile cercare di studiarne la portata e il significato all'interno del nostro ordinamento. Esse, infatti, non solo riflettono una peculiare configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni ma rivelano anche l'esistenza di un processo di trasformazione del contenzioso in via principale che, lungi dal rappresentare l'*extrema ratio* cui ricorrere in caso di contrasti inconciliabili, si configura oggi come strumento privilegiato e strategico della dialettica tra i due livelli di governo. Nonostante la riforma del 2001 abbia inteso parificare, almeno sulla carta, la posizione di Stato e Regioni nell'ambito dei giudizi in esame, il ricorso ex art. 127 Cost. è venuto sempre più assumendo i caratteri di un eccezionale strumento di pressione politica nelle mani del Governo con cui indurre la Regione resistente a modificare la propria legislazione, con le gravi conseguenze di cui si è detto in termini di coerenza normativa del sistema e di certezza del diritto a cui si sommano quelle riscontrabili all'interno del processo costituzionale. Se è vero che la prassi in esame produce il vantaggio di condurre ad una



definizione più rapida del giudizio, è altrettanto vero che essa causa un inutile dispendio di risorse vanificando di fatto sia il lavoro svolto in fase istruttoria che quello dei giudici costituzionali costretti comunque a fissare un'udienza di discussione.

Alla luce dei numerosi profili di criticità emersi, seguendo le suggestioni offerte dalla dottrina più sensibile, si sono qui formulate alcune ipotesi di intervento all'interno del processo costituzionale, volte in particolare a limitare la disponibilità dei ricorsi ad opera delle parti al fine di porre un freno ai fenomeni di "giustizia costituzionale fai da te"<sup>563</sup> e di scoraggiare quei giudizi attivati al solo fine di non lasciare decorrere inutilmente i termini ristretti previsti per l'impugnazione. Nella stessa direzione si collocano gli interventi "manutentivi" volti a valorizzare la componente oggettiva dei giudizi in via d'azione la cui connotazione ambigua, come si è visto, li vede da sempre divisi tra giudizi sulla costituzionalità delle leggi da un lato e giudizi su conflitti di attribuzione legislativa dall'altro. Enfatizzando la natura obiettiva dei giudizi in esame, ad esempio incrementando il ricorso a strumenti come l'illegittimità consequenziale, si consentirebbe alla Corte di avere un maggiore controllo sullo svolgimento del processo evitando che lo stesso rappresenti il terreno privilegiato delle trattative tra le parti, scongiurandone l'attivazione ai soli fini strumentali.

L'opacità dei procedimenti negoziali che hanno luogo tra le parti presso il Dipartimento Affari regionali ha reso l'indagine sulle modalità con cui si svolge la contrattazione di legittimità tra Stato e Regioni a tratti difficoltosa; nel corso del terzo capitolo si è sottolineato, infatti, come le trattative svolte in questa sede presentino numerosi profili di problematicità derivanti dalla mancanza di terzietà della sede stessa, dall'assenza di trasparenza e di pubblicità degli atti qui prodotti, che risultano quindi privi di rilevanza esterna, così come dall'incoercibilità degli impegni assunti nella forma di *gentlemen's agreements*.

Le soluzioni via via illustrate tendono in prevalenza alla procedimentalizzazione dell'attività del Dipartimento e in alcuni casi prendono a modello le esperienze costituzionali straniere, in particolare quella spagnola che, in primo luogo attraverso l'istituto del *requerimiento*, offre interessanti spunti per una formalizzazione dei negoziati precontenziosi fra centro e periferia. Altrettanto interessante si è rivelato il meccanismo

---

<sup>563</sup> Così A. STERPA, "Negoziale le leggi", cit., p. 21.

di conciliazione preventiva in base al quale nell'ordinamento spagnolo è previsto, sia per il Governo centrale che per le Comunità Autonome, un allungamento del termine per il ricorso da tre a nove mesi qualora presso la Commissione Bilaterale di cooperazione si raggiunga un accordo volto ad intraprendere un negoziato sulla legge contestata. L'esperienza iberica dimostra dunque che il carattere successivo dei ricorsi non esclude la presenza di meccanismi di coordinamento precontenziosi e fa ipotizzare l'introduzione di un simile congegno all'interno del nostro ordinamento con risultati apprezzabili almeno su due fronti. In primo luogo, si circoscriverebbe la contrattazione sulle leggi entro ambiti più definiti e meglio verificabili, dotandola di una sede adeguata e sottraendola all'opacità che attualmente la caratterizza; la procedura conciliativa in esame prevede infatti che all'inizio della stessa il soggetto richiedente indichi in modo dettagliato alla controparte, che ha approvato la legge contestata, quali disposizioni ritenga viziate e sulla base di quali parametri, in questo modo circoscrivendo i termini del negoziato e consentendo all'altro ente di valutare l'opportunità di intraprendere il percorso di conciliazione oppure di persistere nelle proprie scelte eventualmente in sede di contenzioso costituzionale. In secondo luogo, l'importazione del meccanismo in questione faciliterebbe e renderebbe maggiormente controllabile la negoziazione precontenziosa, consentendo inoltre alla Corte, nell'eventualità in cui si giunga al giudizio, di tenerne in considerazione gli esiti, poiché gli accordi raggiunti dalle parti durante il negoziato hanno efficacia vincolante anche nell'ambito di un eventuale e successivo giudizio di costituzionalità, non potendo i loro contenuti essere posti in discussione davanti al giudice delle leggi.

La consapevolezza del grande valore che l'introduzione di un tale filtro rappresenterebbe per il nostro ordinamento si è scontrata, tuttavia, con quello che ne costituisce il principale ostacolo ovvero la ristrettezza dei termini di impugnazione; ristrettezza che non solo non allontana l'ipotesi di un contenzioso ma anzi lo incoraggia, come rilevato dal Presidente Grossi quando ha dichiarato che l'impugnativa nell'ambito dei giudizi in via d'azione finisce "per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito, entro i previsti sessanta giorni (art. 127 Cost.), o in vista di una più ponderata valutazione dell'effettiva portata della lesione lamentata, oppure [...] come indiretta sollecitazione

per un accordo con la controparte”<sup>564</sup>. Di conseguenza, prevedere nel nostro sistema costituzionale una fase di conciliazione precontenziosa come quella ora descritta presupporrebbe necessariamente un intervento del legislatore costituzionale volto ad estendere i termini dell’impugnativa di cui all’art. 127 Cost. al fine di facilitare la ricerca di soluzioni extragiudiziali alle controversie tra Stato e Regioni.

L’indagine svolta ha reso evidente come l’eccessiva conflittualità tra centro e periferia e la spinta alla negoziazione di legittimità siano un portato della mancanza, all’interno del nostro ordinamento, di idonei strumenti e di adeguate sedi preposte alla cooperazione. Nello specifico, si è visto come il nostro sistema soffra dell’assenza di valide sedi istituzionali di dialogo tra Stato e Regioni che siano in grado di coinvolgere queste ultime, e in generale il sistema delle autonomie territoriali, all’interno dell’*iter* legislativo centrale. La mancata partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti legislativi statali ha ostacolato il raggiungimento di una sintesi condivisa tra interessi centrali e periferici nel procedimento legislativo; di conseguenza, senza una condivisione a monte delle scelte normative, il confronto tra Stato e Regioni si è trasferito in sede giudiziaria, dando vita al vastissimo contenzioso costituzionale di cui si è discusso e alla prassi di trattare sul contenuto delle leggi, oggetto privilegiato di questo studio .

L’analisi qui condotta ha fatto emergere come, attraverso la contrattazione di legittimità, le parti giungano ad una definizione transattiva del riparto di competenze legislative nonostante tale definizione non dovrebbe essere oggetto né di scambio né tantomeno dovrebbe avvenire unicamente davanti alla Corte costituzionale; piuttosto, le istanze di collaborazione che soggiacciono a questo fenomeno, e di cui lo stesso rappresenta una peculiare declinazione, dovrebbero trovare un’adeguata risposta nella partecipazione degli enti territoriali al procedimento legislativo statale, lasciando in questo modo che all’attuale regionalismo “contrattato”<sup>565</sup> si sostituisca un regionalismo autenticamente “di partecipazione”.

Sulla base di queste riflessioni, il percorso fin qui svolto ha voluto dimostrare come la legge costituzionale n. 3 del 2001, abrogando, attraverso il superamento del controllo

---

<sup>564</sup> P. GROSSI, *Relazione del Presidente Grossi*, cit., p. 11

<sup>565</sup> Così G. PASTORI, *Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive*, in *Le Regioni*, 2011, p.585.

preventivo governativo sulle leggi regionali, l'istituto del rinvio mediante richiesta di riesame, abbia "rivoluzionato il sistema senza eliminare [...] le sue inefficienze"<sup>566</sup>.

Non pare, ad ogni modo, opportuno provare nostalgia per un congegno dei cui effetti distorsivi si è ampiamente trattato; occorre piuttosto sottolineare che il maggiore difetto della riforma è stato quello di non aver colto l'occasione di ripensare i procedimenti legislativi nazionali prevedendo la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie territoriali, limitandosi invece a disciplinare l'integrazione, peraltro mai attuata, della c.d. bicameralina.

La "contrattazione" delle leggi tra Governo e Regioni non si è rivelata nient'altro che la manifestazione di una profonda esigenza di forme di raccordo stabili ed efficaci; esigenza così fortemente sentita nel nostro ordinamento, da lungo tempo attraversato da spinte di integrazione ma sprovvisto di un adeguato strumentario per farvi fronte. Gli accordi raggiunti presso il Dipartimento Affari regionali rappresentano, allo stato attuale, inefficaci e incompleti sistemi di raccordo legislativo che, mancando di formalizzazione e istituzionalizzazione, appaiono come "uno scadente surrogato alla mancata concessione di una seconda Camera propriamente federale"<sup>567</sup>; in questo contesto, il fenomeno della "contrattazione", che, attraverso una gestione poco funzionale del contenzioso costituzionale, tenta di supplire alla mancata collaborazione tra legislativi, rappresenta ancora una questione aperta e controversa, in attesa di un'effettiva soluzione.

Nella consapevolezza che una tale soluzione potrebbe validamente ricercarsi in una trasformazione delle istituzioni parlamentari volta alla creazione di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, il percorso qui proposto, nella sua ultima fase, ha voluto soffermarsi sul recentissimo tentativo di riforma costituzionale operato dal d.d.l. c.d. "Renzi-Boschi" e naufragato a seguito dell'esito negativo del referendum popolare tenutosi nel dicembre del 2016. Il progetto di revisione si proponeva infatti da un lato di superare un ormai anacronistico bicameralismo paritario attraverso la creazione di un Senato rappresentativo delle autonomie, e dall'altro di porre un argine alla perdurante conflittualità tra Stato e Regioni attraverso la riscrittura delle norme del Titolo V relative al riparto di competenze.

---

<sup>566</sup> Così R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza*, cit., p. 15.

<sup>567</sup> Così S. AGOSTA, *op. ult. cit.*, p. 162.

Nonostante il disegno di riforma presentasse alcune incongruenze, derivanti da una tecnica legislativa di certo non impeccabile, ed ambiguità, frutto dell'esigenza di giungere a compromessi fra le forze politiche necessari per portare a compimento il progetto riformatore, ci si è espressi in termini generalmente positivi sullo stesso, sia perché si ritiene che molte delle questioni controverse avrebbero potuto essere risolte in sede di applicazione, sia per la bontà delle intenzioni che ne hanno animato la realizzazione. La riforma, portando al centro la rappresentanza delle istituzioni territoriali, avrebbe permesso di correggere alcune delle evidenti distorsioni causate da quella precedente, il cui obiettivo di dare maggior vigore agli enti locali, *in primis* alle Regioni, può ritenersi sostanzialmente mancato: le invocazioni al federalismo non si sono tradotte in comportamenti coerenti da parte delle istituzioni provocando le evidenti disfunzioni del nostro assetto regionale, tacciato di aver dato vita ad una vera e propria "commedia degli errori"<sup>568</sup>.

Vengono ancora una volta in rilievo, nella loro attualità, le parole del Presidente Gaetano Silvestri pronunciate in occasione della conferenza stampa relativa alla giurisprudenza costituzionale del 2013 quando, riferendosi all'eccessivo tasso di contenzioso tra Stato e Regioni, ha affermato che "negli ordinamenti giuridici moderni nulla può sostituire forme efficaci di cooperazione tra i diversi livelli di governo" e che pertanto "si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto, allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi"<sup>569</sup>. È necessario dunque consentire ai due livelli di governo di risolvere le proprie tensioni in sede politica riservando l'intervento della Corte costituzionale ai casi in cui si pone un effettivo problema di incostituzionalità e far sì che sempre più spesso il confronto prenda il posto dello scontro.

A questo fine si ritiene che le soluzioni al contenzioso e alle sue pesanti ripercussioni sull'attività dei giudici costituzionali debbano innanzitutto garantire il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella fase politica di perfezionamento della legge statale e nello stesso tempo prevedere una fase eventuale, analoga a quella vigente

---

<sup>568</sup> Così A. MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016, p.1.

<sup>569</sup> G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale 2013*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

nell'ordinamento spagnolo, da attivarsi prima di ricorrere alla Corte costituzionale, qualora la prima opzione non abbia condotto agli esiti sperati. Solo in questo modo la Corte potrebbe svestire i panni di "giudice dei conflitti" e tornare a tutti gli effetti ad essere un "giudice dei diritti", poiché, come rilevato da autorevole dottrina, "tutte le Corti si sono rivelate più adatte alla difesa dei diritti di libertà che non delle autonomie, perché nella difesa delle seconde si pongono problemi di bilanciamento di poteri fra diversi organi cui è impossibile provvedere con sentenza"<sup>570</sup>.

Non resta che auspicare che le nostre istituzioni riescano ad accogliere le istanze di rinnovamento che non sono certo venute meno con il naufragare della riforma ma che anzi richiedono di essere tradotte in nuove e più razionali revisioni; si ritiene infine di convenire con chi sostiene che siano proprio le vicende che hanno coinvolto il Parlamento, e in particolar modo il Senato, nella predisposizione dell'ultimo testo di riforma a rendere necessaria una riforma dello stesso<sup>571</sup>.

---

<sup>570</sup> Così M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?*, cit., p. 202.

<sup>571</sup> R. BIN, *Perché votare sì alla riforma*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2016, p.1

## BIBLIOGRAFIA

---

- AA.VV., *I ricorsi in via principale. Atti del Seminario. Roma, 19 novembre 2010*, Giuffrè, 2011.
- AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali. Atti del seminario di Bologna, 26 settembre 1979*, Giuffrè, 1982.
- AA.VV., *Il rapporto sulle Regioni*, Giuffrè, 1994.
- AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, 1988.
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, 2008.
- AGOSTA S., "Soggetti" ed "oggetti" del giudizio in via principale al banco di prova: i chiaroscuri della giurisprudenza costituzionale, in BALDUZZI R., COSTANZO P. (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, 2007.
- ALLEGRETTI U., *Controllo sulle leggi regionali e specialità*, in *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Analisi dell'esperienza e prospettive di riforma*, Convegno di S. Margherita di Pula, 18 aprile 1986, Consiglio regionale della Sardegna, 1987.
- ALLEGRETTI U., *Un giudizio positivo e notevoli riserve. Appunti critici sulla riforma costituzionale*, in *www.rivistaaic.*, 2016.
- AMATO G., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione (alla luce dell'esperienza statunitense)*, Giuffrè, 1964.
- AMIRANTE F., *Apertura Lavori*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, cit., Giuffè, 2011.
- AMIRANTE F., *Relazione del Presidente Francesco Amirante sulla giurisprudenza costituzionale del 2009. Incontro con la stampa del 25 febbraio 2010*, in *www.cortecostituzionale.it*.
- ANGIOLINI V., (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998.
- ANTONETTI A., DE SIERVO U. (a cura di), *Che fare delle Regioni?*, Istituto Luigi Sturzo, 2014.

- ANZON A., *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2008.
- ANZON A., *Cooperazione e differenziazione nella riforma del federalismo tedesco*, 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, *Giur. Cost.*, 2003.
- ANZON A., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi. Una sorpresa positiva*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2014.
- ANZON A., *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*. Relazione presentata al seminario sul tema *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Bologna, 14 gennaio 2002, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).
- ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, 2002.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Giappichelli, 2003.
- AZZARITI G., *Il controllo preventivo di legittimità costituzionale nel disegno costituzionale e nella sua attuazione pratica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982.
- AZZARITI G., *La Corte e i suoi principi. Le proposte di riforma della Corte costituzionale e il modello di giustizia costituzionale italiano*, in AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello stato costituzionale*, Giappichelli, 2000.
- AZZARITI G., *La riforma del Senato. Prima della scelta delle modalità di composizione vengono le funzioni*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 2014.
- BALDASSARRE A., *I raccordi istituzionali fra Stato e Regioni speciali*, in *Le Regioni*, 1984.
- BARBARO M., *Brevi note sulla sentenza della Corte Costituzionale l. 314/2003 in tema di controllo sulle leggi della Regione Sicilia*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003.
- BARBERA A., GIUPPONI T.F. (a cura di), *Le prassi degli organi costituzionali*, Il Mulino, 2008.



- BARBERA A., *Le riforme come pretesto*, in *Quaderni costituzionali*, 2006.
- BARBERA A., *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, 1977.
- BARBERA A., GIUPPONI T. (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Il Mulino, 2008.
- BARTOLE S., *Considerazioni sulla funzionalità della Corte Costituzionale*, in BARTOLE S., SCUDIERO M., LOIODICE A. (a cura di), *Regioni e Corte Costituzionale*, Franco Angeli, 1988.
- BARTOLE S., *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali* in AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali. Atti del seminario di Bologna, 26 settembre 1979*, Giuffrè, 1982.
- BARTOLE S., *Inconvenienti e prospettive della giurisprudenza costituzionale in materia di controllo statale sulle leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1991.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1971.
- BARDUSCO A., *Lo Stato regionale*, Giuffrè, 1980.
- BASSANINI F., *Tendenze della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale sulle Regioni di diritto comune*, in *Giur. Cost.*, 1976.
- BENELLI F., *Corte Costituzionale e Regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativo*, Maggioli editore, 1998.
- BENELLI F., *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, 2006.
- BENELLI F., MAINARDIS C., *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, 2007.
- BENVENUTI F., *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. Trim. dir. Pub.*, 1954.
- BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M., (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III (art. 101-139 e disp. trans.), Utet, 2006.
- BIFULCO R., *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 2015.
- BILANCIA P., *Regioni, enti locali, e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *ww.rivistaaic.it*, 2014.
- BILE F., *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2007*, in *www.cortecostituzionale.it*

- BIN R., FALCON G., *Diritto regionale*, Il Mulino, 2012.
- BIN R., *Grandi riforme, piccole virtù*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999.
- BIN R., *Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001.
- BIN R., *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V*. Relazione al Convegno di Roma (12 marzo 2008) promosso dall'Avvocatura dello Stato, in *Rass. Avv. Stato*, 2, 2008.
- BIN R., *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007.
- BIN R., RUGGIU I., *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello della Camera delle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006.
- BIN R., *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giur. Cost.*, 2002.
- BIN R., *Ma la riforma del Titolo V davvero porta via poteri alle Regioni*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2016.
- BIN R., *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in [www.robortobin.it](http://www.robortobin.it), 2015.
- BIN R., *Perché votare sì alla riforma*, in [www.robortobin.it](http://www.robortobin.it), 2016.
- BIN R., *Sulla riforma costituzionale. Lettera aperta ai professori di diritto costituzionale che hanno promosso l'appello diffuso il 22 aprile 2016*, in [www.robortobin.it](http://www.robortobin.it), 2016.
- Bin R., *Sulle leggi di reazione*, in *Le Regioni*, 2004.
- BIN R., *Veri e falsi problemi del federalismo in Italia*, in AA. VV., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta federalista per l'Italia*, Il Mulino, 1996.
- BRACCI G., *Il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni all'interno del procedimento legislativo*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2012.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1991.

- CALZOLAIO C., *Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla "direttiva" del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?*, 2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- CALZOLAIO S., *Di alcune "regolarità" nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013.
- CALZOLAIO S., *Il cammino delle materie nello stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, 2012.
- CALZOLAIO S., *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in BARBERA A., GIUPPONI T.F. (a cura di), *Le prassi degli organi costituzionali*, Il Mulino, 2008.
- CAMMELLI M., *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche*, in *Quaderni regionali*, 2002.
- CAMPANELLI G., DAL CANTO F., MALFATTI E., PANIZZA S., PASSAGLIA P., PERTICI P. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2011.
- CANDIDO A., *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, 2002.
- CARAVITA B., *La riforma Renzi-Boschi: le ragioni del sì*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016.
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *Diritto regionale*, Giappichelli, 2009.
- CARETTI P., *I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Le Regioni*, 1985.
- CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001.
- CARETTI P., *La Commissione bicamerale per le questioni regionali ed il controllo governativo delle deliberazioni legislative delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1983.
- CARETTI P., *La crisi della legge parlamentare*, in [www.osservatoriosullfonti.it](http://www.osservatoriosullfonti.it), 2010.

- CARETTI P., *La lenta nascita della "bicameralina", strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, in *Le Regioni*, 2003.
- CARETTI P., *La riforma del titolo V Cost. Relazione svolta al II Seminario dell'Associazione Italiana Costituzionalisti I costituzionalisti e le riforme*, in *www.osservatorioaic.it*, 2014.
- CARETTI P., GRISOLIA M. C., (a cura di), *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, 2010.
- CARDONE A., *La composizione della Corte costituzionale, tra riforme dirette e indirette*, in *www.gruppodipisa.it.*, 2015.
- CARINGELLA F., Presentazione all'opera di MUSOLINO S., *I Rapporti Stato- Regioni nel nuovo titolo V. Alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Giuffrè, 2007.
- CARLASSARE L., *Il controllo sulle leggi regionali: le precisazioni della Corte*, in *Il Diritto della Regione*, 1988.
- CARLASSARE L. in *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, 1988.
- CARLASSARE L., *Legislazione regionale e principi della fonte regolamentare*, in AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali (Atti del Seminario di Bologna 26 settembre 1979)*, Giuffrè, 1982.
- CARLI M., *Il giudice delle leggi. Arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni?* in P. CARETTI, M. C. GRISOLIA (a cura di), *Lo stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, 2010.
- CARMINATI A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico. L'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2009.
- CARNELUTTI F., *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930.
- CASSESE S., SERRANI S., *Regionalismo moderno: cooperazione tra Stato e Regioni e tra Regioni in Italia*, in *Le Regioni*, 1980.
- CASTELLÀ ANDREU J. M., MASTROMARINO, A., (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Giuffrè, 2009.

- CECCHETTI M., *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato- Regione e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, Atti del seminario *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, 2014, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).
- CERRACCHIO G., *Profili quantitativi del contenzioso costituzionale*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, 2007.
- CERULLI IRELLI V., *Sulle modifiche del " Titolo V"*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2016.
- CHELI E., *La sovranità, la funzione di governo, l'indirizzo politico*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, 1991.
- CHESSA V. O., *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in [Dirittoestoria.it](http://Dirittoestoria.it), 2012.
- CHIARA G., *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in *Forum di Quad. cost.*, 2015.
- CHIEPPA R., *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.* 2006.
- CHIEPPA R., *Sul rinvio a nuovo ruolo da parte della Corte costituzionale e a proposito di norme processuali per garantire il contraddittorio su questioni nuove emerse (d'ufficio) dopo la discussione della causa*, in *Giur. cost.*, 2012.
- CIOLLI I., *La riforma del titolo V e i conflitti di fronte alla Corte Costituzionale*, Atto del seminario di discussione *Corte Costituzionale e riforma della Costituzione*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2015.
- COLASANTE P., *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2013*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- COLASANTE P., *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2014*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- COLASANTE P. DI GESÙ J., *La giurisprudenza costituzionale a rilevanza regionale 2015*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- COLASANTE P., *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo, Risultati della ricerca presentata al seminario di studi. Roma, 29 maggio 2012*, in COLASANTE P., N. VICECONTE (a cura di), vol. I, Giuffrè, 2013.
- COLASANTE P., VICECONTE N., (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo, Risultati della ricerca presentata al seminario di studi. Roma, 29 maggio 2012*, vol. II, Giuffrè, 2013.
- COSTANZO P., *La giustizia costituzionale*, in P. COSTANZO, G. F. FERRARI, G.G. FLORDIA, R. ROMBOLI, S. SICARDI (a cura di), *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, Cedam, 1998.

- CRISAFULLI V., *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1956.
- CRISAFULLI V., *L'attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte Costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1972.
- CRISCUOLO A., *Relazione sulla giurisprudenza e sull'attività della Corte Costituzionale nell'anno 2014*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- D'AMICO G., *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane (nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 255 del 2014)*, in *Le Regioni*, 2015.
- D'AMICO M., *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2014.
- D'AMICO M., ARCONZO G., LEONE S., *Come cambia la Costituzione? Guida alla lettura della riforma costituzionale*, Giappichelli, 2016.
- D'AMICO M., *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 in via principale. Atti del Seminario. Roma, 19 novembre 2010*, Giuffrè, 2011.
- D'ATENA A., *La riforma della riforma. Uno sguardo sul dopo referendum*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001.
- D'ATENA A., *La specialità regionale tra deroga e omologazione*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016.
- D'ATENA A., *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni e il ruolo della Corte costituzionale*, Intervento al seminario di studio *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003.
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, 2005.
- D'ATENA A., *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi* in AA. VV., PESOLE L., VOLPI M., (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Jovene editore, 2015.

- DAL CANTO F., *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal governo Prodi*, in V. ANGIOLINI (a cura di) *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998.
- DAL CANTO F., *La Corte e lo jus superveniens. Esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. Cost.*, 2014.
- DAL CANTO F., *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in ANGIOLINI V. (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998.
- DAL CANTO F., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, 2005.
- DAL CANTO F., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, 2008.
- DAL CANTO F., ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, 2014.
- DE SIERVO U., *Approfondimenti di diritto costituzionale*, Giappichelli, 2012.
- DE SIERVO U., *Appunti a proposito della brutta riforma costituzionale approvata dal Parlamento*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2016.
- DE SIERVO U., *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del titolo quinto e la sua mancata attuazione*, Atti del Seminario dal titolo *Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano*, Roma 18 giugno 2007, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- DE SIERVO U., *Ipotesi di revisione costituzionale. Il cosiddetto regionalismo "forte"*, *Le Regioni*, 1995.
- DE SIERVO U., *Risposte a venti domande sulle riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015.
- DE SIERVO U., *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale nel 2010. Incontro con la stampa del Presidente Ugo De Siervo*, Roma, Palazzo della Consulta, giovedì 10 febbraio 2011, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enc. dir.*, XLIII, 1998.

- DEMING A. A., *I tipi di potestà legislative e la clausola di supremazia*, in PESOLE L., VOLPI M. (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Jovene editore, 2015.
- DI COSIMO G., *Molto rumore per nulla? Difetti e incongruenze della lungamente attesa riforma del Senato*, in *Le Regioni*, 2015.
- DI COSIMO G., *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a Statuto speciale*, in *Le nuove istituzioni del federalismo*, 2002.
- FALCON G., *Contestazione e contrattazione di legittimità. Aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, *Giur. cost.*, 1980.
- FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2011.
- FALCON G., *Questioni nuove e vecchie in tema di rinvio della legge regionale*, in *Le Regioni*, 1989.
- FALCON G., *Sulla riapprovazione a maggioranza semplice della legge regionale rinviata* in *Le Regioni*, 1990.
- FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene editore, 2008.
- FINOCCHIARO A., *Relazione di accompagnamento al progetto di riforma*, in [www.camera.it](http://www.camera.it).
- FRACCHIA F., *Dei problemi non (completamente) risolti dalla Corte costituzionale. Funzioni amministrative statali nelle materie di competenza regionale residuale, norme cedevoli e metodo dell'intesa*, in *Foro.it.*, 2004.
- FUSARO C., *Per una storia delle riforme istituzionali (1948-2015)*, in *Riv. trim. diritto pubblico*, 2015.
- GALLO F., *Relazione del Presidente Franco Gallo, per la giurisprudenza costituzionale del 2012*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- GEMMA G., *Impugnativa di leggi regionali e nuovo art. 127 della Costituzione* in AA.VV., E. BETTINELLI E., RIGANÒ F. (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia del 6-7 giugno 2003, Quaderni del "Gruppo di Pisa", 2004.
- GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Giuffrè, 1994.



- GIANFRANCESCO E., *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in, GROPPI, T., OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, 2001.
- GIANFRANCESCO E., *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come*, in AA.VV. *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, 2011.
- GIANFRANCESCO E., *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. Cost.*, 2002.
- GIANFRANCESCO E., *La scomparsa della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *www.issirfa.cnr.it.*, 2014.
- GIANFRANCESCO E., *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Jovene editore, 2003
- GIANFRANCESCO E., *Regioni e riforma costituzionale. Alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 2015.
- GIANFRANCESCO E., *Risposte ai quesiti sul Forum di Diritti regionali sul d.d.l. costituzionale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2016.
- GIANFRANCESCO E., *Undici anni dopo, le Regioni, la Corte, la crisi*, in N. VICECONTE (a cura di) *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Giuffrè, 2013.
- GIANNITI L., *L'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001*, in *Istituzioni del federalismo*, 2001.
- GIZZI E., *Aspetti organizzativi e funzionali del controllo sulle leggi regionali*, in AA. VV., *Il controllo governativo delle leggi regionali*, Atti del Seminario di Bologna 26 settembre 1979, Giuffrè, 1982.
- GIZZI E., *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, in AA. VV. *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Edizioni di Comunità, 1973.
- GIZZI E., *Il rinvio delle leggi regionali: l'art. 127 della Costituzione*, in AA. VV., *Il controllo dello Stato sulle Regioni*, Atti del Convegno CIDIS (Jesolo, 29-31 maggio 1986), Cedam, 1987.
- GIZZI E., *Manuale di diritto regionale*, Giuffrè, 1976.

- GNUDI P., *Presentazione* a S. LO RUSSO, S. MANNELLI (a cura di), *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art.127 della Costituzione (anni 2009-2012)*, 2013, in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).
- GONNELLA M., *Riapprovazione di una legge regionale a maggioranza assoluta dopo il rinvio da parte del governo. La questione della legge nuova*, in *Osservatorio legislativo interregionale*, 1989.
- GRATTERI A., *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione* in BETTINELLI E., F. RIGANÒ (a cura di) *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, 2004.
- GROPPI T., OLIVETTI M., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, 2001.
- GROSSI P., *Relazione alla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- GROTTANELLI de' SANTI G., *Legge regionale non nuova e reiterazione del rinvio governativo*, in *Giur. Cost.*, 1988.
- LO RUSSO S., MANNELLI S., *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art.127 della Costituzione (anni 2009-2012)*, 2013, disponibile sul sito [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).
- LO RUSSO S., *Introduzione* a S. LO RUSSO, S. MANNELLI (a cura di), *La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art.127 della Costituzione (anni 2009-2012)*, 2013, in [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it).
- LOTITO P. F., MANNELLI L., PICCHI M., *L'incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale*, in CARETTI P. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, 1997.
- LUCIANI M., *La riforma del bicameralismo, oggi*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2014.
- LUCIANI M., *Nota su disegno di legge recante disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL, e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in [astridonline.it](http://astridonline.it), 2013.
- LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, 1994.

- LUPO N., *La (ancora) incerta natura del nuovo Senato: prevarrà il cleavage politico, territoriale o istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 2016.
- MACERI C., *Premessa a S. LO RUSSO, S. MANNELLI, (a cura di) La giurisprudenza della Corte costituzionale nei giudizi promossi dal Governo ai sensi dell'art.127 della Costituzione (anni 2009-2012)*, 2013, in *www.affariregionali.it*.
- MANETTI M., *Audizione 28 luglio 2015 presso la Commissione Affari costituzionali del Senato sul d.d.l. costituzionale 1429-B (terza lettura)*, in *www.senato.it*.
- MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, 2014.
- MANGIAMELI S., *Giustizia costituzionale e federalismo. Riflessioni sull'esperienza italiana*, in VICECONTE N. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il 'nuovo' regionalismo*. Vol. I. Milano, 2013.
- MANGIAMELI S., *Il titolo V. Il nuovo art. 117*, in *www.issirfa.cnr.it.*, 2015.
- MANGIAMELI S. (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, Jovene editore, 2003.
- MARINI A., *La giurisprudenza costituzionale nel 2005*, in *www.cortecostituzionale.it*.
- MARINI F. S., *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in D'ATENA A., GROSSI P. (a cura di), *Diritto diritti ed autonomie tra Unione Europea e riforme costituzionali*, Giuffrè, 2003.
- MARTINES T., VENTURA L., *Diritto pubblico*, Giuffrè, 2015.
- MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2002.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, 2010.
- MAZZOTTI M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Giuffrè, 1961.
- MEZZANOTTE C., *Riapprovazione della legge a maggioranza semplice e reiterazione del rinvio*, in *Giur. cost.*, 1976.
- MONEGO D., *Genericità del rinvio, indeterminatezza della delibera a ricorrere, inammissibilità dell'impugnativa statale controlla legge regionale*, in *Le Regioni*, 1997.
- MONEGO D., *Il trasferimento della questione nel giudizio in via principale fra continuità precettiva, identità di ratio e uso distorto della legislazione*, in *Le Regioni*, 2015.

- MONEGO D., *Ius superveniens nel giudizio in via principale tra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in *Le Regioni*, 2012.
- MORRONE A., *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2016.
- MUSOLINO S., *I Rapporti Stato- Regioni nel nuovo titolo V. Alla luce dell'interpretazione della Corte Costituzionale*, Giuffrè, 2007.
- NICOSIA P., *Così è se vi pare. La "novità" della legge regionale (riapprovata) secondo la Corte Costituzionale*, *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n.1, 1997.
- NICOSIA P., *Il procedimento di controllo delle leggi regionali tra vecchia e nuova normativa costituzionale*, in *Riv. giur. scuola*, 2002.
- ONIDA V., *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, *Le Regioni*, 2007.
- ONIDA V., *Intervento*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, cit., Giuffrè, 2011.
- ONIDA V., *Introduzione del Presidente della Corte Costituzionale a la giustizia costituzionale del 2004*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- ONIDA V., *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in *Giustizia e Regioni*, Atti del Convegno di Bologna 1-2 dicembre 1989, Cedam, 1990.
- PABUSA A., *Il controllo governativo sulle leggi e tendenze del procedimento legislativo regionale*, in AA. VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Analisi dell'esperienza e prospettive di riforma*, Convegno di S. Margherita di Pula, 18 aprile 1986, Consiglio regionale della Sardegna, 1987.
- PADULA C., *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, 2005.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, 1979.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Cedam, 1992.
- PALADIN L., *La giustizia costituzionale nel 1985*, in *Giur. cost.*, 1986.
- PALADIN L., *La riforma regionale tra Costituzione e prassi*, in *Dir. e soc.*, 1979.
- PALADIN L., *Note sul rinvio delle leggi regionali*, in *Giur. Cost.*, 1975.
- PANZERI L., *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti compensativi*, in *Le Regioni*, 2005.
- PARIS D., *Il controllo del giudice costituzionale sulla qualità della legislazione nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2013.
- PASTORI G., *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1986.

- PERTICI A., *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in CAMPANELLI G., DAL CANTO F., MALFATTI E., PANIZZA S., PASSAGLIA P., PERTICI P. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2011.
- PERTICI A., *Giudizio in via d'azione*, in *Dig. disc. pubbl., Aggiornamento*, Utet, 2012.
- PESOLE L., VOLPI M., (a cura di), *Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Jovene editore, 2015.
- PISANESCHI A., *Diritto costituzionale*, Giappichelli, 2014.
- PISANESCHI A., *Brevi considerazioni su efficienza del governo e riforme costituzionali*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2015.
- PISANESCHI A., *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014.
- POGGI A., BOGGERO G., *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinnanzi ad un Titolo V incompiuto*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2016.
- RAGONE S., *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale conseguenziale nel giudizio in via principale*, in BINDI E., PERINI M., PISANESCHI A. (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2008.
- RANDAZZO B., *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in DECARO M., LUPO N., RIVOSECCHI G. (a cura di), *La "manutenzione" della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del Seminario. Roma, 18 novembre 2011*, Quaderni del Gruppo di Pisa, 2012.
- RESCIGNO G. U., *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1972.
- RIDOLA P., *Competenze costituzionali del Governo e impugnativa delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972.
- RIVOSECCHI G., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffè, 2014.
- ROLLA G., *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, 2003.
- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Giappichelli, 2002.

- ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, 2005.
- ROMBOLI R., (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, 2008.
- ROMBOLI R., (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2008-2010)*, Giappichelli, 2011.
- ROMBOLI R., (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Giappichelli, 2014.
- RONCHETTI L., *Gli anni della riscrittura del Titolo V: la Giurisprudenza costituzionale 2002-2005*, in VICECONTE N. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, vol.I, Giuffrè, 2013.
- ROSSI E., *Delle conseguenze del riformarsi dell'arretrato nel giudizio in via principale (e sulle pronunce di cessazione della materia del contendere)*, *Giur. Cost.*, 2000.
- ROSSI E., *La giurisprudenza della Corte Costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013. Profili statistici e tendenze più rilevanti*, *Giur. Cost.*, 2014.
- ROSSI E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in ROMBOLI R., (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (199-92001)*, Giappichelli, 2002.
- ROSSI E., DAL CANTO F., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, 2005.
- ROSSI E., DAL CANTO F., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in ROMBOLI R. (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Giappichelli, 2008.
- ROSSI E., *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo delle leggi regionali*, Università degli Studi di Trento, 1993.
- ROSSI E., *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali* in BRUNELLI G., PUGIOTTO A., VERONESI P. (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare, il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, IV, Jovene editore, 2009.

- ROSSI E., *Le parti necessarie del giudizio in via principale*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998.
- ROSSI E., *Legge regionale: nuove certezze e persistenti incertezze in ordine al procedimento di controllo*, in *Il Foro italiano*, 1991.
- ROSSI E., *Meglio tardi che mai. La Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, in *Le Regioni*, 2015.
- ROSSI E., *Parametro e oggetto nel giudizio in via principale. Riflessi processuali della caotica produzione normativa statale e possibili rimedi*, in AA.VV., *I Ricorsi in via principale*, Giuffè, 2011.
- ROSSI E., *Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale*, Pisa University Press, 2016.
- RUGGERI A., *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2003.
- RUGGERI A., VERDE G. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Sicilia*, Giappichelli, 2012.
- RUGGERI A., *Molti quesiti ed una sola, cruciale questione, ovvero se la riforma costituzionale in cantiere faccia crescere ovvero scemare l'autonomia regionale*, in *Diritti regionali*, 2016.
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2001.
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2014.
- RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Jovene editore, 2006.
- RUGGIU I., *Il futuro Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2015.
- RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze nel diritto comparato*, in BARBERA A., GIUPPONI T. (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Il Mulino, 2008.
- SALAZAR C., *Il procedimento legislativo e il ruolo del nuovo Senato* in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) 2014.
- SALAZAR C., *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale. Un binomio in evoluzione?*, in AA.VV. *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, 2011.

- SALVIN S., *Rinvio della legge al Consiglio regionale e contemporaneo ricorso alla Corte costituzionale: quando il Governo gioca su due tavoli*, *Le Regioni*, 2000.
- SANTANTONIO V., *Il controllo sulle leggi*, in AA. VV., *Il rapporto sulle Regioni*, Franco Angeli, 1994.
- SERGES G., *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza costituzionale*, *Federalismi.it*, 2015.
- SICONOLFI P., *Visti governativi atipici su leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1985.
- SILVESTRI S., *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale 2013*, in *ww.cortecostituzionale.it*.
- SPADARO A., *Ancora sugli organi di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009.
- SPADARO A., *La pericolosa anomalia della contrattazione Stato-Regione. Una storia senza fine*, in *Federalismi.it*, 2013.
- STERPA A., *Dai "principi fondamentali" agli "indicatori": nuove dinamiche nei rapporti tra legge statale e legge regionale*, in *Federalismi.it*, 2009.
- STERPA A., *Negoziare le leggi. Quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte Costituzionale*, *Federalismi.it*, 2011.
- TARLI BARBIERI G., *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in *www.gruppodipisa.it*.
- TASCIOTTI N., *L'ingorgo istituzionale. La pioggia di ricorsi tra Stato e Regioni paralizza interi settori e fa perdere milioni*, in *Il Messaggero*, 2006.
- VANDELLI L., *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in POGGIA A., VANDELLI L. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, 2006.
- VANONI L., *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà*, Giappichelli, 2009.
- VERDE G., *L'autonomia speciale della Regione siciliana: origini, caratteri, prospettive*, in S. DAIGAKU, J. K. KENKYUJO GEPPU, 2013.
- VERDE G., SCALA G., *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Giuffrè, 2005.
- VERDE G., *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *www.rivistaaic.it*, 2015.
- VICECONTE N. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo, Risultati della ricerca presentata al seminario di studi. Roma, 29 maggio 2012*, vol. I, Giuffrè, 2013.



- VICECONTE N., COLASANTE P. (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol II, Giuffrè, 2013.
- VICENZI V., *L'attività governativa di controllo della legislazione regionale nella relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Le Regioni*, 1986.
- VINZIOLI N., *I ricorsi evitabili. La patologia del controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali dopo la riforma del Titolo V*, in CAMPANELLI G., DAL CANTO F., MALFATTI E., PANIZZA S., PASSAGLIA P., PERTICI P. (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze, nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, 2010.
- VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2011.
- VIOLINI L., *Meno "supremazia" e più "collaborazione" nei rapporti tra diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003.
- VIOLINI L., *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2015.
- VIOLINI L. ROVAGNATI A., *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra lo Stato e le Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, 2012.
- VOLPE G., *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1985.
- VOLPI M., in *Prefazione a VOLPI M., PESOLE L. (a cura di), Il contenzioso Stato-Regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Jovene editore, 2015.
- ZAGREBELSKY G., in *Conferenza stampa sulla giustizia costituzionale nel 2003*, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988.
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 2012.

## SITOGRAFIA

---

[www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)  
[www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)  
[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)  
[www.camera.it](http://www.camera.it)  
[www.consiglio.regione.lazio.it](http://www.consiglio.regione.lazio.it)  
[www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)  
[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)  
[www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)  
[www.dirittoestoria.it](http://www.dirittoestoria.it)  
[www.dpce.it](http://www.dpce.it)  
[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)  
[www.foroitaliano.it](http://www.foroitaliano.it)  
[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)  
[www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)  
[www.governo.it](http://www.governo.it)  
[www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)  
[www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)  
[www.irpa.eu/rtdp/](http://www.irpa.eu/rtdp/)  
[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)  
[www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it)  
[www.mulino.it](http://www.mulino.it)  
[www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it)  
[www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it)  
[www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)  
[www.piattaformacostituzione.camera.it](http://www.piattaformacostituzione.camera.it)  
[www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/federalismo/](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo/)

[www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it)

[www.regioni.it](http://www.regioni.it)

[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)

[www.rivisteweb.it](http://www.rivisteweb.it)

[www.senato.it](http://www.senato.it)

[www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)

## RINGRAZIAMENTI

---

Desidero ringraziare innanzitutto il mio *tutor*, la professoressa Violini, per il lavoro svolto insieme in questi tre anni, per la grande disponibilità sempre accordatami e per avermi fatto appassionare ad una materia non facile ma di grande interesse come il diritto regionale.

Ringrazio tutto il gruppo di ricerca che mi han fin da subito accolto e sostenuto, col quale ho condiviso importanti momenti di confronto e di scambio che hanno significato una preziosa occasione di crescita. Un ringraziamento speciale va ad Alessandra e Francesco per il continuo sostegno lungo questo percorso.

Ringrazio infine tutte le persone a me più care: gli amici, in particolare Valentina e Stefania, i miei genitori e il mio compagno, a loro dedico questo lavoro.

