

Aspetti problematici in tema di giudizio in via principale in una recente decisione della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. n. 68/2018)

di Andrea Lollo
(10 dicembre 2018)

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2018)

SOMMARIO: 1. I profili di interesse della sentenza n. 68 del 2018 – 2. La discrasia tra la rinuncia parziale deliberata dal Consiglio dei Ministri e quella depositata dall’Avvocatura generale di Stato – 3. Il valore da attribuire alle «migliori pratiche amministrative» delle Regioni, dedotte dallo Stato quale parametro di legittimità costituzionale della normativa regionale di dettaglio impugnata – 4. La sopravvenuta conformità al parametro costituzionale della disciplina regionale di dettaglio in seguito al mutamento, nelle more del giudizio, dei principi fondamentali della materia

1. I profili di interesse della sentenza n. 68 del 2018

Sono tre, su tutti, i profili di interesse della sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 2018: uno di natura strettamente processuale, gli altri due di carattere sostanziale. Ciascuno di essi è, come si vedrà, meritevole di particolare attenzione in ragione della novità delle questioni trattate dal Giudice delle leggi.

Il primo ha ad oggetto le conseguenze processuali derivanti dalla discrasia tra la delibera di rinuncia parziale al ricorso del Consiglio dei Ministri e l’atto depositato in giudizio dall’Avvocatura generale di Stato, avente una portata ridotta rispetto alla delibera consiliare. Per la Corte, dalla natura politica dell’impugnazione deriva che a prevalere deve essere la volontà dell’organo di Governo, con conseguente estinzione del giudizio in relazione a tutte le censure indicate nella delibera, ancorché non recepite dall’Avvocatura di Stato.

Il secondo concerne il valore da riconoscere alle «migliori pratiche amministrative» diffuse in ambito regionale in tema di estensione della co-pianificazione paesaggistica, ed evocate dallo Stato quale parametro di legittimità costituzionale di una legge regionale che, in tema di potestà concorrente, non si uniformi a tali pratiche. Per il Giudice delle leggi, queste ultime non valgono ad integrare il parametro di legittimità costituzionale, essendo previste come meramente facoltative dalla legislazione nazionale di principio.

Il terzo riguarda, infine, gli effetti derivanti dallo *jus superveniens* che, modificando, nelle more del giudizio, i principi fondamentali della legge statale, renda conforme ad essi la legislazione regionale di dettaglio impugnata. Circostanza che, nel caso di specie, induce la Corte a dichiarare, per la prima volta, la “sopravvenuta legittimità costituzionale” della legge regionale oggetto del giudizio, giustificandola alla luce della natura mobile e variabile del limite costituito dai principi fondamentali della materia.

2. La discrasia tra la rinuncia parziale deliberata dal Consiglio dei Ministri e quella depositata dall'Avvocatura generale di Stato

La decisione della Corte trae origine da un ricorso promosso dalla Presidenza del Consiglio di Ministri¹ avverso svariate disposizioni della legge della Regione Umbria 21 gennaio 2015, n. 1 – recante «Testo Unico governo del territorio e materie correlate» – in materia di pianificazione paesaggistica, autorizzazioni paesaggistiche, titoli edilizi, certificazioni antisismiche, condono straordinario e derivazioni d'acqua². A seguito dell'entrata in vigore della legge 23 novembre 2016, n. 13 – con cui la Regione umbra ha apportato diverse modifiche alla legge impugnata –, rilevato il venire meno di alcune delle ragioni che avevano indotto la proposizione del ricorso, il Presidente del Consiglio, per il tramite dell'Avvocatura generale di Stato, ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso con esclusivo riferimento ad alcuni articoli di legge, insistendo per l'accoglimento della restante parte del medesimo ricorso³. Il tutto sulla scorta della delibera⁴ con cui il Consiglio dei Ministri aveva rinunciato in modo esplicito ad alcune censure⁵ e, nel contempo, aveva dichiarato la permanenza dei motivi di impugnativa di cui alla precedente delibera di promovimento del ricorso introduttivo con esclusivo riferimento ad altri articoli di legge ivi espressamente indicati⁶.

Nel costituirsi in giudizio, la Regione ha accettato la rinuncia parziale «con riguardo a tutte le disposizioni non comprese fra quelle rispetto alle quali il Consiglio

1 Il ricorso, iscritto al n. 46 del registro dei ricorsi 2015, è stato notificato il 30 marzo-2 aprile 2015 e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale in data 2 aprile 2015.

2 In particolare, gli articoli impugnati erano in seguenti: 1, commi 2 e 3; 7, comma 1, lettere b), d), g), m) e n); 8, comma 1, lettera b), e comma 3; 9, comma 4; 10, comma 1; 11, comma 1, lettera d); 13, commi 1, 4 e 5; 15, commi 1 e 5; 16, commi 4 e 5; 17; 18, commi 4, 5, 6, 7, 8 e 9; 19; 21; 28, comma 10; 32, comma 4; 49, comma 2, lettera a); 54, comma 4; 56, commi 3 e 14; 51, comma 6; 59, comma 3; 64, comma 1; 79, comma 3; 95, comma 4; 118, commi 1, lettere e) e i), 2, lettere e) e h), e 3, lettera e); 124; 140, commi 11 e 12; 141, comma 2; 142, comma 1; 147; 155; 151, commi 2 e 4; 154, commi 1 e 3; 206, comma 1; 215, commi 5 e 12; 243, comma 1; 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4, 202, comma 1, e 208; 258; 264, commi 13, 14 e 16.

3 Come si evince dai punti 2 e 3 del *Ritenuto in fatto* della pronuncia, gli articoli oggetto di rinuncia da parte della Presidenza del Consiglio sono i seguenti: 1, commi 2 e 3; 7, comma 1, lettere b), d), g), m) ed n); 8, comma 1, lettera b), e comma 3; 9, comma 4; 10, comma 1; 11, comma 1, lettera d); 15, commi 1 e 5; 18, comma 4; 32, comma 4; 49, comma 2, lettera a); 51, comma 6; 54, comma 4; 79, comma 3; 64, comma 1; 95, comma 4; 118, comma 1, lettera i), comma 2, lettera e), e comma 3, lettera e); 124; 140, commi 11 e 12; 141, comma 2; 142, comma 1; 151, commi 2 e 4; 154, commi 1 e 3; 215, commi 5 e 12; 243, comma 1.

4 Si tratta della delibera del Consiglio dei Ministri del 18 dicembre 2017.

5 Si tratta delle seguenti disposizioni: art. 1, commi 2 e 3; art. 7, comma 1, lettere b), d), g) m) e n); art. 8, comma 1, lettera b), e comma 3; art. 9, comma 4; art. 10; art. 11; art. 15; art. 18, comma 4; art. 32, comma 4; art. 49, comma 2, lettera a); art. 51, comma 6; art. 54, comma 4; art. 79, comma 3; art. 64, comma 1; art. 95, comma 4; art. 118, comma 1, lettera i), comma 2, lettera e), e comma 3, lettera e); art. 124; art. 140, commi 11 e 12; art. 141, comma 2; art. 142, comma 1; art. 151, commi 2 e 4; art. 154, commi 1 e 3; art. 215, commi 5 e 12; art. 243, comma 1 (cfr. punto 2 del *Cons. in dir.*).

6 Cfr. punto 2 del *Cons. in dir.* La suddetta dichiarazione si riferisce, in particolare, alle seguenti disposizioni: art. 13, commi 1, 4 e 5; art. 16, commi 4 e 5; art. 17; art. 19; art. 28, comma 10; art. 56, comma 14; art. 59, comma 3; art. 118, comma 1, lettera e) e comma 2, lettera h); art. 147; art. 155; art. 206, comma 1; art. 250, comma 1, lettere a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4 202, comma 1, e 208; 258; 264, commi 13, 14 e 16.

dei Ministri ha affermato che permangono ancora validi i motivi di impugnativa di cui alla delibera di promovimento del ricorso»⁷.

Da qui, l'estinzione del giudizio dichiarata dalla Corte ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative con riguardo a tali disposizioni, ivi comprese quelle non evocate nell'atto di rinuncia parziale dall'Avvocatura dello Stato e, tuttavia, non ricomprese nella delibera consiliare tra quelle per le quali permangono validi i motivi di impugnazione⁸.

Il Giudice delle leggi individua, infatti, una discrasia tra la rinuncia parziale depositata dall'Avvocatura generale di Stato e la delibera del Consiglio dei Ministri; discrasia che, evocando la natura politica dell'impugnazione, risolve senza troppo indugio facendo prevalere la seconda sulla prima. Ad avviso della Corte, con riguardo alle censure non ricomprese nella delibera consiliare fra quelle rispetto alle quali permangono ancora validi i motivi di impugnativa «deve ritenersi esclusa la volontà del Consiglio dei Ministri di insistere nell'impugnativa»⁹. Con la conseguenza che va estesa anche ad esse la rinuncia «in considerazione della natura politica dell'atto di impugnazione»¹⁰.

Quella che potrebbe, *prima facie*, sembrare una mera pronuncia di estinzione del giudizio per rinuncia al ricorso, non meritevole di ulteriore approfondimento, genera alcuni problemi di carattere processuale su cui è opportuno soffermarsi.

La Corte si muove nel solco della sua giurisprudenza – richiamata a supporto¹¹ –, la quale, seppure con oscillante rigore, presta particolare attenzione ai rapporti tra ricorso introduttivo e necessaria previa delibera di impugnazione¹². Solo che, nel caso di specie, la questione è indagata da un originale angolo prospettico dei rapporti tra l'organo di Governo e la difesa erariale: quello delle relazioni tra la delibera consiliare di *rinuncia* parziale e l'atto introdotto in giudizio dall'Avvocatura che sia solo in parte fedele alla prima.

Com'è noto, la «connotazione ambigua»¹³, o, come suole dirsi, «mista», giuridica e politica insieme¹⁴, del giudizio in via principale non ha scalfito la discrezionalità delle decisioni governative in ordine all'impugnazione delle leggi regionali. Sebbene il processo in via principale sia orientato anche alla tutela dell'interesse oggettivo all'eliminazione di leggi incostituzionali, oltre a quella dei rispettivi ambiti di competenza tra Stato e Regione, tali decisioni restano atti discrezionali, poiché rientranti nell'attività di politica generale del Governo¹⁵. Il che non può che valere anche per la rinuncia al ricorso, trattandosi di atto eguale e contrario rispetto alla

7 Cfr. punto 2.1. del *Cons. in dir.*

8 *Ibidem.*

9 Punto 2.1.1. del *Cons. in dir.*

10 *Ibidem.* Precisa la Corte che l'estinzione riguarda anche l'art. 18, commi da 5 a 9 della legge impugnata. Sebbene, infatti, si trattasse di disposizioni non evocate nell'atto di rinuncia depositato dall'Avvocatura di Stato, essendo riferita questa al solo comma 4, esse non sono indicate fra le disposizioni per le quali si ritiene che permangono i motivi di impugnazione. Analogo ragionamento fa la Corte con riguardo agli artt. 21 e 124 della legge impugnata.

11 Il richiamo è alle sentenze nn. 309/2013; 149/2012; 205/2011; 278/2010.

12 Cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, a cura di R. Romboli, Torino, 2017, 186 ss.; E. Malfatti-S. Panizza-R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino, 2017, 175 s.

13 Cfr. G. Zagrebelsky-V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 320.

14 Cfr. T. Martines-A. Ruggieri-C. Salazar-A. Morelli, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, in corso di pubblicazione, 314.

15 Cfr. E. Malfatti-S. Panizza-R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, cit., 174.

delibera di impugnazione. Ne deriva che, alla stregua di quanto accade per la decisione di proporre l'impugnativa, lo iato tra la delibera consiliare e l'atto processuale dell'Avvocatura di Stato deve essere ricondotto ad unità mediante una interpretazione "politicamente orientata" della rinuncia, volta a far prevalere la volontà del Consiglio dei Ministri "tradita" in giudizio dalla difesa erariale.

È, d'altra parte, principio di carattere generale, applicabile anche al processo costituzionale, che la rinuncia sia un atto di parte, esulante i limiti dell'ordinario mandato *ad litem*. Con la conseguenza che i soggetti abilitati a decidere circa la rinuncia e la sua accettazione restano i medesimi che hanno deciso di proporre l'impugnativa, ovverosia, a seconda dei casi, l'organo collegiale del Consiglio dei Ministri o della Giunta regionale. Per gli effetti che ne derivano, simili decisioni non possono essere ricomprese nell'ordinaria gestione del ricorso, spettante invece ai rappresentanti processuali, presupponendo la disponibilità dell'azione¹⁶. Allo stesso modo in cui agli organi costituzionali è rimessa la valutazione circa l'opportunità di promuovere il giudizio, parimenti è ad essi rimessa la valutazione in ordine all'opportunità di desistere prima dell'emanazione della sentenza al sopravvenire di nuove situazioni o valutazioni¹⁷.

Come è stato altrimenti osservato, il «carattere routinario» che, talvolta, assumono le prassi governative o regionali di ricorso o di costituzione in giudizio non vale ad escludere una «riserva di valutazione politica», che «deve poter essere attivata, specie in collegamento con una trama di gestione consensuale (attraverso intese od altro) delle competenze»¹⁸.

Si ripresentano, allora, le medesime questioni già messe in rilievo dalla dottrina circa le possibili esternalità negative connesse alla gestione politica dei ricorsi. Sono oramai note le problematiche collegate alla prassi governativa di riservare un trattamento diverso a leggi regionali dall'identico contenuto normativo a seconda del diverso colore politico della Regione. Un simile esercizio della discrezionalità politica appare del tutto irragionevole¹⁹ e, per quel che più rileva, mette in crisi l'esigenza ordinamentale di ottenere una pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge impugnata che, unitamente a quella di fare chiarezza sulle competenze legislative Stato-Regione, orienta il giudizio di costituzionalità in via d'azione²⁰.

Tale prassi è stata, da ultimo, stigmatizzata anche dalla Corte costituzionale, la quale, seppure limitatamente ad un tema particolarmente sensibile in tempi di

16 *Ivi*, 186.

17 Cfr. G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 325. Scrive A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, 2012, 336 s.: « [l]a gestione politica delle competenze, insieme con i requisiti della legittimazione e dell'interesse, escludono azioni, ricorsi puramente astratti, mossi cioè da ragioni di mera legalità, che risultino disancorati dall'effettiva cura degli interessi sociali; la decisione di non ricorrere o di non costituirsi può, in altri termini, trovare origine non solo in una valutazione negativa delle proprie ragioni ma, ancora, in motivi di opportunità, legati all'effettivo ed attuale assetto dei rapporti fra Stato e Regioni, all'effettiva possibilità di esercitare (anche in relazione alle coperture amministrative e finanziarie) certi poteri, ecc.».

18 A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., 337.

19 Cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 314.

20 Come giustamente rilevato, il controllo di costituzionalità in via principale è volto non solo alla tutela delle sfere di competenza statale, ma assolve, altresì, la funzione di garantire l'intero ordine giuridico violato, segnatamente laddove il giudizio sia proposto dallo Stato. Depone in tal senso la circostanza per cui, a differenza di quanto accade per i ricorsi proposti contro le leggi dello Stato, le leggi regionali possono essere impuginate per qualunque vizio di costituzionalità (T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 314).

crisi, qual è quello del rispetto delle regole, comunitarie e nazionali, di convergenza e stabilità dei conti pubblici, nella sentenza n. 107 del 2016 ha rivolto un monito allo Stato, rimproverandolo nella misura in cui la sua condotta non sarebbe stata improntata a coerenza e imparzialità per aver sollevato una questione relativa ad alcune norme di una legge regionale in materia di assestamento di bilancio di previsione senza fare altrettanto con riguardo ad analoghe disposizioni di altra Regione²¹. Ad avviso del Giudice delle leggi, con particolare riguardo alle leggi finanziarie regionali, e, segnatamente, in ragione del ruolo di custode della finanza pubblica che deve essere assolto dallo Stato, «l'esercizio dell'impulso giurisdizionale al controllo di legittimità [...] non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi»²².

Come è stato giustamente osservato, il carattere di politicità insito nel controllo di costituzionalità in via principale non implica, per ciò solo, che lo stesso possa svolgersi in modo irragionevole o sulla base di mere valutazioni di opportunità, ma solo che il «monitoraggio» sulla legislazione locale non può che essere filtrato alla luce dell'indirizzo politico governativo²³.

La questione si presenta di una complessità tale da poter essere solo sfiorata in questa sede. Senonché, da un punto di vista processuale, non può non rilevarsi la problematicità di forgiare degli «strumenti di contrasto» in grado di rimuovere le evidenti disparità di trattamento derivanti dal comportamento eventualmente incoerente e parziale del Governo²⁴. Difficilmente la Corte potrebbe addivenire ad una pronuncia di inammissibilità dell'impugnativa per non avere il ricorrente esercitato l'azione avverso altra analoga disposizione. Proprio perché ciò significherebbe contraddire il carattere politico dell'impugnativa, come in più occasioni chiarito dalla stessa Corte. Più di un problema pone, inoltre, l'ipotesi di ricorrere ad una pronuncia di illegittimità consequenziale volta ad estendere l'incostituzionalità ad analoga norma di legge regionale non impugnata dallo Stato, giacché una simile soluzione potrebbe ledere il diritto di difesa della Regione terza²⁵. Parimenti problematica appare, infine, l'ipotesi che la Corte autorimetta dinanzi a sé stessa la questione di legittimità, dato il probabile difetto di rilevanza²⁶.

Nel caso che ci occupa, la delibera di rinuncia parziale era stata approvata a valle di una trattativa tra lo Stato e la Regione umbra, culminata in un intervento riformatore da parte della Regione medesima su alcune disposizioni oggetto del

21 Lo Stato nella fattispecie aveva impugnato alcune disposizioni della legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25. Sulla pronuncia cfr. i commenti di C. BUZZACCHI, *Il "custode della finanza pubblica allargata" e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 4/2016, 748 ss.; A. BRANCASI, *Il riequilibrio finanziario tra essenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giur. cost.*, 2016, 925 ss.; F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 183 ss.

22 Corte cost., sent. n. 107/2016, punto 3 del *Cons. in dir.*

23 Cfr. T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 314.

24 Cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 184.

25 Cfr., *amplius*, per tutti, A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Soveria Mannelli, 2008, 247 ss. In argomento cfr., inoltre, già E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi-P. Costanzo, Torino, 2007, 373 ss.

26 Cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 184.

ricorso. Il che costituisce oramai un *leitmotiv* nella giurisprudenza costituzionale in tema di rinuncia ai ricorsi in via d'azione²⁷.

La questione presenta, però, altri profili di originalità che appaiono meritevoli di attenzione proprio con riguardo al contenuto della delibera consiliare di rinuncia parziale. In maniera insolita, infatti, il Consiglio dei Ministri non si era limitato a rinunciare ad alcune censure, poiché, nel contempo, come rilevato dalla Corte, aveva manifestato una permanenza di interesse con riguardo ad alcuni articoli di legge impugnati, diversi da quelli oggetto di rinuncia espressa²⁸. Come subito si chiarirà, tale nuova "manifestazione di interesse" diviene centrale ai fini dell'interpretazione del contenuto della rinuncia consiliare e, di conseguenza, ai fini della pronuncia di estinzione del giudizio.

Forse a causa di un *lapsus calami*, alcuni articoli della legge impugnata non risultavano menzionati nella delibera consiliare né tra quelli oggetto di rinuncia parziale, né tra quelli per i quali il Governo aveva dichiarato permanente la validità dell'originaria delibera di impugnazione²⁹. Con riguardo ad altre censure, si poneva, invece, un problema di interpretazione della delibera, rilevando la difesa erariale una discrasia tra il dispositivo e la motivazione della stessa³⁰. Circostanze che, come anticipato, hanno indotto l'Avvocatura di Stato ad insistere per l'accoglimento delle censure che, sebbene non ricomprese tra quelle indicate nella nuova manifestazione di interesse, non erano state oggetto di espressa rinuncia da parte del Consiglio dei Ministri.

Per la Corte, invece, la parte della delibera cui occorre guardare per ricostruire la volontà dell'organo consiliare è quella in cui si dichiara la permanenza di validità delle censure introdotte. La pronuncia di estinzione copre, infatti, tutte le doglianze concernenti le disposizioni non indicate tra quelle per cui permangono validi i motivi della precedente delibera di impugnazione³¹. Si tratta, a ben vedere, di un'interpretazione estensiva della delibera di rinuncia parziale che denota una maggiore attenzione del Giudice delle leggi nella ricostruzione dell'intenzione del Governo nel rimettere il ricorso. Il tutto in controtendenza con una pur recente giurisprudenza costituzionale assai meno rigorosa sul punto³². Nondimeno, è proprio l'interpretazione della delibera che genera qualche perplessità.

Notoriamente, il *petitum* del giudizio è delineato dalla delibera di impugnazione, la quale, fino ad una contraria manifestazione di volontà, dovrebbe conservare la propria validità. Se ciò è vero, la decisione della Corte di concentrare l'oggetto della rinuncia nella parte riguardante la nuova manifestazione di interesse, laddove – come nel caso in esame – si avverta una distonia all'interno della medesima delibera

27 *Ivi*, 249 ss.

28 Cfr. il punto 2 del *Cons. in dir.*

29 Come si può, infatti, desumere dalla lettura del punto 2 del *Cons. in dir.*, i commi da 5 a 9 dell'art. 18 e l'art. 21 della legge regionale, tutti oggetto di impugnativa all'origine, non figurano né tra le disposizioni oggetto di rinuncia espressa, né tra quelle per cui il Consiglio dei Ministri dichiara che permangono ancora validi gli originari motivi di impugnazione.

30 Contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa della Regione, l'Avvocatura di Stato ha sostenuto in giudizio che l'art. 124 della legge regionale impugnata fosse oggetto di rinuncia da parte del Consiglio dei Ministri limitatamente al comma 1, lettera g), e non nella sua interezza. Tale passaggio, ancorché non espresso nella pronuncia annotata, si evince dalla discussione orale della causa nella pubblica udienza del 23 gennaio 2018, disponibile sul sito della Corte costituzionale www.cortecostituzionale.it, nella sezione "lavori", "udienze pubbliche".

31 Cfr. punti 2.1. e 2.1.1. del *Cons. in dir.*

32 Cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 251 ss.

di rinuncia, pare stridere proprio con l'esigenza di riservare al momento politico la decisione circa le censure di incostituzionalità da fare valere. La nuova manifestazione di interesse non può, infatti, assorbire quella già manifestata con la proposizione del ricorso, non avendo una forza politica superiore alla precedente. Pare spiegarsi così, almeno in parte, il contegno processuale della difesa erariale, la quale, nel rimettere una parte delle doglianze, sembra concentrare la propria attenzione sul contenuto della delibera consiliare in cui sono indicate espressamente le disposizioni per le quali vi è rinuncia al ricorso, indipendentemente da quelle indicate nella nuova manifestazione di interesse.

A ben vedere, l'interesse al ricorso da parte del Governo era, in realtà, venuto meno piuttosto per effetto del successivo intervento del legislatore regionale, che aveva almeno in parte conformato la normativa impugnata alle censure lamentate dallo Stato³³. Con la conseguenza che la Corte avrebbe anche potuto dichiarare, *in parte qua*, l'estinzione del giudizio per cessata materia del contendere, muovendo dal presupposto che la mancata indicazione di alcune delle disposizioni nella delibera consiliare fosse un mero errore materiale.

La soluzione della Corte di estinguere il giudizio per rinuncia al ricorso, se, per un verso, non stupisce alla luce dell'uso promiscuo che il Giudice delle leggi sovente fa di tale tecnica decisoria e della pronuncia di estinzione per cessata materia del contendere³⁴, per altro verso, desta qualche perplessità a fronte delle ragioni che normalmente inducono la Corte a comportarsi in tal modo. Quest'ultima, infatti, come è stato rilevato, sovente ricorre a pronunce di cessata materia del contendere, in luogo di quelle di estinzione per rinuncia, proprio al fine di aggirare gli ostacoli connessi alla necessaria corrispondenza tra la delibera consiliare e l'atto di rinuncia esplicitato dalla difesa erariale³⁵. In altri termini, onde esonerare quest'ultima dal dover ritornare dinanzi all'organo politico al fine di ricevere i relativi poteri per rinunciare al ricorso, la Corte talora estingue il giudizio per cessata materia del contendere, rilevando la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso³⁶. Ma, nel caso che ci occupa, la soluzione sposata (estinzione per rinuncia) muove, al contrario, proprio dalla necessità di salvaguardare la corrispondenza tra la delibera consiliare e l'atto depositato dall'Avvocatura di Stato.

La questione rimaneva, però, attuale con riguardo agli articoli di legge sui quali non era intervenuto in seguito il legislatore regionale e rispetto ai quali l'Avvocatura continuava a chiedere una sentenza di accoglimento. Come già detto, alcune disposizioni non erano state oggetto di espressa rinuncia, ma non erano state

33 Ciò vale in particolare per le censure fatte valere con riguardo agli artt. 18, comma 4, e 124, comma 1, lettera g), della legge regionale umbra. Infatti, con l'art. 8 della legge 23 novembre 2016, n. 13 la Regione Umbria era intervenuta sull'art. 18, comma 4, della legge impugnata, prevedendo la necessaria partecipazione degli organi ministeriali nel procedimento di valutazione della conformità e adeguamento delle previsioni del PTCP e delle relative varianti al PPR. Con ciò assecondando le censure mosse dallo Stato, che lamentava l'incostituzionalità della legge proprio in quanto non prevedeva la suddetta partecipazione degli organi ministeriali. Analogamente, con l'art. 28 della legge n. 13/2016 il legislatore regionale si era adeguato alle censure statali limitatamente al comma 1, lettera g), dell'art. 124 della legge impugnata.

34 Cfr. E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziale e profili procedurali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, Napoli, 2009, 1605 ss.; R. CHIEPPA, *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, 4391 ss.; F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 258 ss.

35 Cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 261.

36 *Ibidem*.

neppure ricomprese nella nuova “manifestazione di interesse” da parte del Consiglio dei Ministri³⁷. Rinviando a quanto già osservato sopra, su questo punto la soluzione del Giudice delle leggi appare criticabile nella misura in cui, nel dichiarare estinto il giudizio per rinuncia, questo si sofferma solo sulla nuova “manifestazione di interesse” dell’organo collegiale senza, tuttavia, prendere nella dovuta considerazione la parte della delibera in cui erano individuati in modo espresso gli articoli oggetto di rinuncia. A parere di chi scrive, infatti, è su tale parte della delibera che la Corte avrebbe dovuto concentrare la propria attenzione per ricostruire la reale volontà abdicativa del Consiglio dei Ministri.

Rimane, in definitiva, la sensazione di una decisione un po’ frettolosa, che ancora una volta è sintomatica di una tendenza all’utilizzo “elastico” delle regole processuali da parte del Giudice delle leggi. O forse, molto più semplicemente, si potrebbe desumere che nella scelta della soluzione decisoria ha pesato piuttosto la volontà di contenere il più possibile il *thema decidendum* anche in ragione del numero considerevole delle questioni da trattare.

3. Il valore da attribuire alle «migliori pratiche amministrative» delle Regioni, dedotte dallo Stato quale parametro di legittimità costituzionale della normativa regionale di dettaglio impugnata

Il secondo profilo di interesse della sentenza che si annota trae spunto da un originale motivo di incostituzionalità dedotto dallo Stato, il quale lamentava che, in tema di estensione della co-pianificazione paesaggistica, la legislazione regionale umbra limitasse la co-pianificazione medesima con gli organi ministeriali ai soli beni paesaggistici di cui all’art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), del Decreto legislativo n. 42/2004³⁸, in contrasto con le «migliori pratiche amministrative seguite da alcune Regioni», che hanno invece esteso la pianificazione regionale congiunta all’intero territorio regionale³⁹. La suddetta limitazione, oltre ad essere incoerente con la Convenzione europea sul paesaggio⁴⁰, avrebbe indebolito la visione strategica del piano paesaggistico regionale (PPR) e avrebbe reso tale strumento oggettivamente dipendente dalle scelte strategiche orientate prevalentemente allo sviluppo, contenute nel piano strategico territoriale (PST). Con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e in contrasto con il principio, stabilito dal legislatore statale, di prevalenza gerarchica degli strumenti di pianificazione nazionali, nonché con i valori paesaggistici costituzionalmente protetti⁴¹.

Come subito può rilevarsi, la particolarità del caso consiste nella formulazione, da parte dello Stato, di una questione che presuppone l’utilizzo, quale parametro di legittimità costituzionale, di quello che si potrebbe definire come una sorta di “diritto regionale vivente virtuoso”, al fine di accertare l’illegittimità di disposizioni tuttavia conformi alla disciplina nazionale di principio. Quest’ultima,

37 Il riferimento è agli artt. 21 e 124 (ad eccezione, per quest’ultimo, del comma 1, lettera g).

38 Ovverosia per gli immobili e per le aree dichiarati di notevole interesse pubblico, nonché per le aree tutelate per legge.

39 La censura riguarda nella fattispecie l’art. 13, comma 1, della legge impugnata.

40 Convenzione stipulata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata e resa esecutiva dall’Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14.

41 Cfr. punto 4 del *Cons. in dir.*

infatti, prevede che la stipula di intese con gli organi ministeriali competenti per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici sia obbligatoria solo per i beni vincolati, ovvero sia quelli di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), del Decreto legislativo n. 42/2004, rimanendo per il resto nella facoltà della Regione la possibilità di estendere la co-pianificazione all'intero territorio regionale⁴².

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, tale disciplina non vincola le Regioni a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali nella pianificazione paesaggistica del restante territorio regionale⁴³. E di tale circostanza mostra di esserne ben conscio il ricorrente, laddove, nel formulare la censura, muove dalla «legittimità formale» dell'intervento normativo regionale; intervento che, tuttavia, viene censurato nella parte in cui si porrebbe, per l'appunto, in contrasto con le suddette «migliori pratiche amministrative».

Nei termini in cui è formulata, la questione denota subito un che di paradossale. Ciò che normalmente costituisce l'oggetto del giudizio di costituzionalità (la legislazione regionale di dettaglio) viene elevato dallo Stato a parametro di legittimità costituzionale, nella misura in cui la Presidenza del Consiglio intende integrare la fonte interposta, costituita dalla disciplina statale di principio, con la normativa di dettaglio di altre Regioni diverse da quella convenuta in giudizio, poiché ritenuta "migliorativa" della stessa disciplina statale. L'illegittimità deriverebbe, in altri termini, non dal contrasto con la normativa statale di principio, ma dall'aver, il legislatore regionale, deciso di non uniformarsi ad una *facoltà* riconosciuta dal legislatore nazionale ed esercitata da altre Regioni.

Il Giudice delle leggi rigetta la questione, affermando come simili pratiche, benché potenzialmente migliorative dei meccanismi di concerto in tema di co-pianificazione paesaggistica, non possono, «per ciò solo, assurgere a parametro di valutazione della legittimità costituzionale della normativa denunciata». Con la conseguenza che la scelta del legislatore umbro appare «in linea con la disciplina statale», non determinando «alcuna violazione né della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, né dei principi fondamentali in materia di governo del territorio stabiliti dalla medesima normativa statale⁴⁴.

La soluzione della Corte appare corretta con riguardo alla questione attinente alla possibilità che tali pratiche possano assurgere al rango di parametro di costituzionalità. Se è vero che non sono mancati nella giurisprudenza costituzionale casi di estensione del parametro a fonti non espressamente richiamate in

42 Cfr. il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (c.d. «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), agli artt. 135 e 143.

43 Cfr. Corte cost., sent. 68/2018, punto 4.1. del *Cons. in dir.*, con richiamo alla sentenza n. 308/2013.

44 Punto 4.1. del *Cons. in dir.* Ad avviso della Corte, inoltre, «[del pari priva di fondamento si rivela la pretesa violazione del principio di superiorità gerarchica della pianificazione paesaggistica rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, da cui scaturirebbe la conseguente lesione dei valori paesaggistici costituzionalmente protetti. Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione a incidenza territoriale posti dalle normative di settore, stabilito dall'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, costituisce espressione del "principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente" (sentenza n. 11 del 2016). Esso, tuttavia, non può ritenersi contraddetto in assenza di esplicite indicazioni contenute in leggi regionali di segno contrastante.

Nella specie, la mancata estensione della pianificazione paesaggistica congiunta all'intero territorio regionale – in linea con quanto prescritto dal legislatore statale – non incide in alcun modo sul principio di prevalenza di tale pianificazione, che, anzi, è espressamente recepito dal legislatore regionale all'art. 14, comma 1, lettera f), della medesima legge regionale n. 1 del 2015».

Costituzione, di fatto elevate al grado di atti interposti⁴⁵, pare doversi escludere qui la sussistenza di quell'aggancio ad una o più disposizioni costituzionali che costituisce il presupposto affinché una fonte di rango primario possa essere elevata a norma interposta. Tanto più laddove si muova dall'assunto che la legislazione di dettaglio impugnata è conforme ai principi fondamentali della materia.

Si può, tuttavia, rilevare come, a differenza di quanto sia accaduto in ipotesi simili, la Corte non emana un dispositivo di inammissibilità, ma entra nel merito della questione, rigettandola. Com'è noto, il Giudice delle leggi tende a dichiarare inammissibili questioni di legittimità costituzionale proposte, sia in via incidentale sia in via principale, nel caso di erronea individuazione dei parametri di costituzionalità, ovvero delle norme interposte invocate⁴⁶. Nel caso di specie, il ricorso, per come formulato, sembrava, *in parte qua*, carente per non avere il ricorrente individuato un parametro di rango costituzionale.

Merita, ad ogni modo, di essere ulteriormente rimarcata l'irrazionalità della condotta dello Stato nel prospettare la questione di costituzionalità. Il ricorrente chiedeva alla Corte di estendere, verosimilmente con una pronuncia additiva, la co-pianificazione paesaggistica prevista dalla legge impugnata al di là dei limiti imposti dalla legislazione nazionale, ritenendola limitativa della concertazione tra gli organi ministeriali e quelli regionali. Il tutto senza considerare che, a ben vedere, tale disciplina era diretta conseguenza di quanto stabilito al livello di legislazione nazionale, dal momento che la legge regionale impugnata era, per stessa ammissione del ricorrente, «formalmente conforme» ai principi fondamentali della materia.

La questione interseca nuovamente il problema, sopra sfiorato, dell'uso talora incoerente della discrezionalità politica statale nella decisione di impugnare le leggi regionali. Appare evidente che, se di "migliori" pratiche si trattava, l'intervento migliorativo sarebbe spettato allo Stato, il quale avrebbe potuto estendere l'istituto della co-pianificazione intervenendo direttamente sulla legislazione di principio e, così, obbligando la legislazione regionale di dettaglio ad uniformarsi alla stessa. In tale contesto, una decisione di inammissibilità da parte della Corte, motivata dalla mancata individuazione di un parametro costituzionale, in luogo della pronuncia di rigetto, avrebbe forse prodotto un effetto maggiormente stigmatizzante nei confronti del ricorrente.

4. La sopravvenuta conformità al parametro costituzionale della disciplina regionale di dettaglio in seguito al mutamento, nelle more del giudizio, dei principi fondamentali della materia

L'ultimo e probabilmente anche il più significativo dei profili meritevoli di approfondimento riguarda la dichiarazione di sopravvenuta conformità al parametro costituzionale di alcune disposizioni impuginate, divenute, solo nelle more del

45 Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 85, i quali richiamano a titolo esemplare i decreti delegati di trasferimento delle funzioni.

46 Cfr. F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, cit., 262; C. PINELLI, *L'individuazione dei parametri costituzionali ed il controllo sulla non manifesta infondatezza della questione*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 17 ottobre 2016, 3, il quale rileva come, di regola, la mancata individuazione del parametro renda inammissibile la questione; e allo stesso esito pervenga la Corte in presenza di parametri privi di rango costituzionale, come il "principio di fissità", o la clausola di abrogazione espressa.

giudizio, conformi alla fonte interposta costituita dai principi fondamentali stabiliti dalla disciplina nazionale. Come si avrà modo di precisare, lo *jus superveniens* costituito dalla modifica di tali principi, avvenuta all'indomani del ricorso proposto dallo Stato, ha determinato la sopravvenuta legittimità costituzionale della disciplina regionale di dettaglio originariamente in contrasto, inducendo la Corte a concludere per il rigetto della questione.

In particolare, lo Stato impugnava l'art. 206, comma 1, della legge regionale umbra nella parte in cui prevede che per i lavori di nuova costruzione, ampliamento e sopraelevazione, nonché per i lavori di manutenzione straordinaria, restauro, risanamento e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, che compromettano la sicurezza statica della costruzione o riguardino le strutture o alterino l'entità e/o la distribuzione dei carichi, effettuati nelle zone ad alta, media e bassa sismicità, sia sufficiente il certificato di collaudo statico o una attestazione del direttore dei lavori, in asserito contrasto con quanto previsto dalla disciplina statale⁴⁷, la quale avrebbe, invece, richiesto il certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche rilasciato dalla Regione, al fine di garantire la sicurezza delle costruzioni in zone sismiche, in armonia con l'obiettivo di soddisfare un'esigenza unitaria di sicurezza non derogabile. Tale contrasto, ad avviso dello Stato ricorrente, avrebbe determinato una violazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente «governo del territorio» e «protezione civile»; quest'ultima con riguardo alla tutela dell'incolumità pubblica⁴⁸.

Contrariamente a quanto previsto dalla legge regionale impugnata, in effetti, l'art. 62 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, con l'intento di garantire il rispetto delle norme tecniche specifiche per le costruzioni in zone sismiche, prescriveva che l'attestazione di agibilità fosse condizionata all'esibizione di un certificato da rilasciarsi da parte dell'ufficio tecnico della Regione attestante la perfetta rispondenza dell'opera alle norme tecniche specifiche. Circostanza che, a ben vedere, determinava un contrasto tra la normativa di dettaglio impugnata e i principi fondamentali della disciplina nazionale.

Senonché, con l'intento di semplificare i regimi amministrativi in materia edilizia, l'art. 3 del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 ha equiparato, ai fini del rilascio del certificato di agibilità, il certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni e il certificato di collaudo statico. Con la conseguenza che non è più richiesto il certificato del competente ufficio tecnico della Regione, giacché la conformità delle opere eseguite nelle zone sismiche è già verificata in sede di rilascio del certificato di collaudo statico. Nel contempo, il suddetto decreto legislativo, nel modificare l'art. 67 del d.P.R. n. 380/2011, ha precisato che il deposito del certificato di collaudo statico equivale al certificato di rispondenza dell'opera alle norme tecniche per le costruzioni previsto dall'art. 62 del medesimo d.P.R.

Rileva la Corte come, per effetto di tali modifiche normative, si è venuta a determinare una «nuova declinazione del principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, in armonia con la normativa regionale oggetto di impugnazione, *eliminando il contrasto*, nel segno della semplificazione normativa»⁴⁹. Circostanza che induce il Giudice delle leggi a rigettare la questione. Chiarisce, infatti,

47 Cfr. art. 62 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

48 Si tratta, in effetti, di materie in cui rientra la legislazione regionale che interviene sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche: cfr. Corte cost., sentt. nn. 167/2014 e 60/2017.

49 Punto 12.1. del *Cons. in dir.* (corsivo aggiunto).

quest'ultimo come lo scrutinio di costituzionalità vada, nel caso di specie, condotto alla luce del limite «mobile e variabile» costituito dai principi fondamentali della materia; limite che «è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive delle esigenze unitarie sottese alle varie materie, cui le Regioni devono adeguarsi»⁵⁰. E il fatto che la nuova fonte interposta «rifletta esigenze di semplificazione in conformità con la norma regionale precedentemente censurata e sia coerente con la *ratio* della precedente disciplina statale» produce l'effetto che la norma impugnata sia conforme al principio fondamentale espresso dal parametro interposto e, di conseguenza, che la questione di costituzionalità sia infondata⁵¹.

La novità del *decisum* è di immediata apprensione. Non si rinvergono precedenti in cui il Giudice delle leggi abbia fatto ricorso ad una pronuncia di sopravvenuta conformità al parametro costituzionale di una legge impugnata. E, anzi, la soluzione adottata sembra porsi in distonia con il precedente costituito dalla recente sentenza n. 130 del 2015⁵².

In quella circostanza il Giudice delle leggi era chiamato a pronunciarsi su un ricorso promosso in via principale dallo Stato contro una legge della Regione Basilicata⁵³, che autorizzava la Regione a impiegare i proventi derivanti dalle *royalties* petrolifere per effettuare pagamenti ulteriori, relativi a spese di investimento in conto capitale, in aggiunta a quelli consentiti dalla disciplina statale sul patto di stabilità interno⁵⁴. La censura di legittimità costituzionale sollevata dalla Presidenza del Consiglio si concentrava sulla presunta invasione della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, dovuta al fatto che la Regione avrebbe inciso direttamente sul patto di stabilità interno, in violazione degli artt. 117, comma 3, e 119 Cost. In seguito all'instaurazione del giudizio, però, era intervenuto il legislatore statale, che, con un decreto legge⁵⁵, aveva inciso in modo rilevante sul quadro normativo, introducendo espressamente l'esclusione dal rispetto del patto, entro certi limiti, delle spese di investimento effettuate con i proventi delle *royalties* petrolifere. Circostanza che aveva determinato la sopravvenuta conformità alla fonte interposta della legge regionale impugnata. Tuttavia, la Corte, in quell'occasione, ha dichiarato comunque illegittima la disciplina impugnata, ritenendo di attribuire «rilievo decisivo» alla giurisprudenza secondo cui «la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione»⁵⁶.

Come è stato notato, con la sentenza n. 130 del 2015 la Corte ha annullato una normativa regionale non più affetta da incostituzionalità per intervenuto *jus*

50 *Ibidem*.

51 Punto 12.1.1. del *Cons. in dir.* Ad avviso della Corte, infatti, la «modulazione del principio fondamentale risponde, nel caso in esame, a un'esigenza di semplificazione della materia edilizia, tale da non ridurre il livello complessivo di controllo in vista della tutela della pubblica incolumità e dell'ordinato governo del territorio. Essa, dunque, obbedisce a criteri di concretezza e adattabilità, nel solco di una precedente disciplina (d.m. 14 gennaio 2008) riconducibile a una medesima *ratio*, ispirata dallo stesso principio fondamentale (sentenza n. 186 del 1990)».

52 Sulla pronuncia cfr. A. MORELLI, *Il tempo del giudizio. L'incidenza dello ius superveniens sul parametro di legittimità costituzionale e gli spazi dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 5-6/2015, 1159 ss.

53 Si trattava della legge della Regione Basilicata 11 luglio 2004, n. 17.

54 Cfr. art. 32, comma 4, della legge di stabilità (12 novembre 2011, n. 183).

55 Decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

superveniens incidente sulla fonte interposta costituita dai principi fondamentali della materia⁵⁷. E, quel che più rileva, in linea di continuità con una giurisprudenza (almeno in apparenza) costante nell'affermare l'applicabilità del principio *tempus regit actum* in ipotesi del genere⁵⁸.

La soluzione da ultimo adottata dalla Corte pare, allora, porsi in controtendenza con la pregressa giurisprudenza costituzionale. Colpisce, dunque, sia la mancanza di qualsivoglia riferimento ai precedenti giurisprudenziali attinenti, sia la carenza di adeguati passaggi argomentativi volti a porre in rilievo la diversità della fattispecie scrutinata. Il giudice delle leggi stranamente non fa alcuna menzione della giurisprudenza in tema di incidenza dello *jus superveniens* sul parametro di costituzionalità, preferendo piuttosto muoversi nel solco degli snodi argomentativi acquisiti circa la natura del limite costituito dai principi fondamentali della materia nei confronti della legislazione regionale di dettaglio.

Si riapre una questione classica: quella dell'incidenza dello *jus superveniens* sul parametro di costituzionalità. La questione dell'incidenza del fattore temporale si è, infatti, subito posta al cospetto dalla Corte costituzionale all'indomani dell'entrata in vigore della Carta, impegnando il Giudice delle leggi, sin dalla sua prima pronuncia, in ordine al problema della sindacabilità delle leggi prerepubblicane alla luce dei nuovi parametri di legittimità costituzionale⁵⁹. In quell'occasione, come si sa, la Corte dichiarò la propria competenza a sindacare la conformità costituzionale (anche) di atti normativi precedenti all'entrata in vigore della Costituzione⁶⁰. Affermazione che è rimasta ferma nella successiva giurisprudenza. Non si rinvergono, infatti, casi di pronunce di inammissibilità di questioni sollevate su leggi prerepubblicane. Anzi, al contrario, è da più parti decantata la meritoria opera di "bonifica costituzionale" compiuta dalla Corte su tali fonti⁶¹.

Diversa appare, invece, la posizione della giurisprudenza costituzionale all'indomani dell'importante modifica che ha interessato il titolo V della parte II della Carta, con riguardo al problema dell'incidenza della revisione costituzionale sui giudizi in via principale pendenti (in assenza di una normativa transitoria). Per un verso, la Corte ha fatto applicazione del principio *tempus regit actum* dichiarando improcedibili i ricorsi proposti dallo Stato avverso le delibere legislative regionali che erano stati avviati sulla scorta del previgente art. 127 Cost., motivando che la riforma operata dalla legge cost. n. 3 del 2001 aveva eliminato la sequenza procedimentale del rinvio governativo, della riapprovazione della legge regionale, a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, e del successivo ricorso dinanzi

56 Cfr. A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., 1159 s. Il riferimento è al punto 1 del *Cons. in dir.* della sentenza n. 130/2015 della Corte costituzionale.

57 A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., 1160.

58 Rileva in realtà una distonia con i richiami giurisprudenziali operati dalla Corte e, in particolare, con la sentenza n. 62/2012, A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., 1160.

59 Cfr. A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., 1161.

60 Il riferimento è, naturalmente, a Corte cost., sent. n. 1/1956.

61 Come rileva A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., 1162, la Corte, in diverse successive occasioni, ha «emesso pronunce d'incostituzionalità sopravvenuta di norme entrate in vigore prima della Costituzione e, in qualche caso, ha dichiarato l'illegittimità per effetto del mutamento della fonte interposta, precisando che il sopravvenire in leggi statali di nuovi "principi fondamentali" della materia in grado di limitare la potestà concorrente delle Regioni comportava l'abrogazione delle norme regionali, in forza dell'art. 10 della legge n. 62 del 1953, soltanto nei casi di "accertata e diretta incompatibilità" tra fonti normative omogenee» (ad esempio, Corte cost. n. 153/1995).

all'organo di giustizia costituzionale⁶². Per altro verso, con riguardo ai giudizi instaurati dalla Regione nei confronti dello Stato, il Giudice delle leggi ha affermato che le questioni di costituzionalità relative a leggi statali sollevate anteriormente alla riforma del Titolo V andavano decise adottando come parametro il testo previgente. Il nuovo parametro avrebbe potuto ricevere «applicazione nel giudizio di costituzionalità promosso dallo Stato contro leggi regionali e dalle Regioni contro leggi statali soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale»⁶³. Sulla stessa linea si muove la più recente giurisprudenza della Corte. Come si è anticipato, nella sentenza n. 130 del 2015 il Giudice delle leggi ha escluso in maniera secca che la normativa impugnata potesse essere giudicata alla luce del nuovo parametro⁶⁴.

Fatta eccezione per l'ipotesi del controllo di legittimità costituzionale delle leggi prerepubblicane, dunque, la giurisprudenza costituzionale, di regola, esclude che la modifica del parametro possa incidere sull'esito del giudizio. Le pronunce di incostituzionalità sopravvenuta per modifica del parametro rimangono ad oggi uno strumento circoscritto alle leggi prerepubblicane. Il che appare, con riguardo a tali fonti, più che comprensibile, considerato che non si tratta di semplice modifica del parametro, il quale è, infatti, venuto in essere solo in un momento successivo all'entrata in vigore delle suddette fonti. Circostanza che costituisce un *unicum* rispetto alle altre ipotesi di *jus superveniens*.

Si può, allora, dedurre che il principio *tempus regit actum*, normalmente valevole per i giudizi comuni, è, per la Corte, adattabile al processo costituzionale.

Come è stato, invero, opportunamente rilevato, la giurisprudenza della Corte sembra piuttosto risentire dell'esigenza di dare risposta a precise esigenze di carattere sostanziale. Dall'analisi dei precedenti si ricava, in particolare, che le soluzioni di volta in volta adottate nei diversi contesti in cui si è presentato il problema sono dipese da ragioni diverse: a) l'intento di affermare la centralità del ruolo della Corte nell'ordinamento e, nel contempo, garantire la certezza del diritto costituzionale, avvalendosi della sua qualità di giudice unico della legalità costituzionale, per quanto riguarda il controllo di costituzionalità delle leggi prerepubblicane; b) l'esigenza di salvaguardare il principio di continuità dell'ordinamento – sia in senso normativo che istituzionale – con riguardo al controllo di costituzionalità delle leggi statali all'indomani della riforma del titolo V. Considerato, infatti, che il nuovo Titolo V attribuiva, almeno sulla carta, alla potestà legislativa regionale spazi di autonomia molto più ampi, l'annullamento delle norme statali avrebbe potuto determinare dei vuoti colmabili soltanto da parte dei legislatori regionali. Con il rischio che i vuoti permanessero a lungo per l'inerzia di questi ultimi. Circostanza che ha indotto la Corte a ritenere irrilevanti i nuovi parametri per la valutazione della legittimità delle “vecchie” leggi dello Stato e delle Regioni; c) l'ininfluenza dello *jus superveniens* è, poi, giustificata nella recente sentenza n. 130 del 2015 in ragione della sostanziale

62 Corte cost., sent. 17/2002; ordinanze nn. 65, 182, 228, 246, 247 e 248 del 2002.

63 Corte cost., sentt. nn. 376 e 422/2002.

64 Da ultimo, ancora, la Corte ha sbrigativamente dichiarato inammissibile una questione, seppur sollevata in via incidentale, poiché il giudice remittente, nell'argomentare le censure di legittimità costituzionale, muoveva dall'applicabilità del “nuovo” parametro di costituzionalità risultante dal mutamento delle regole costituzionali sulla competenza di cui al riformato Titolo V e, così, errando nell'individuazione del parametro vigente *ratione temporis* (cfr. Corte cost., ord. n. 247/2016).

attrazione nella competenza esclusiva del legislatore statale della materia del coordinamento della finanza pubblica, da cui deriva il riconoscimento di un ruolo primario, se non esclusivo, del legislatore statale, anche in considerazione dei vincoli imposti dalle istituzioni europee allo Stato e della fase di grave crisi economico-finanziaria esplosa nella seconda metà dello scorso decennio⁶⁵.

La sentenza annotata aggiunge un tassello importante alla giurisprudenza sull'incidenza dello *jus superveniens* dei giudizi di costituzionalità in via principale, nella misura in cui riconosce, per la prima volta, che, laddove si versi in materie di competenza legislativa concorrente, la modifica della fonte interposta rappresentata dai principi fondamentali vale ad incidere sulle sorti della legge impugnata, determinandone la sopravvenuta conformità al parametro costituzionale. In tal caso, a sorreggere la diversa soluzione è la peculiarità della materia e, segnatamente, il limite «mobile» e «flessibile» che contraddistingue i principi fondamentali.

La configurabilità di ipotesi di sopravvenuta conformità con la Costituzione di norme nate incostituzionali che divengano solo in un secondo momento compatibili con il dettato costituzionale per effetto di un sopravvenuto mutamento del parametro, benché poco indagata dalla dottrina, è stata teorizzata quale ipotesi speculare a quella in cui sopravvenga una nuova statuizione costituzionale incompatibile con la fonte impugnata che determini l'illegittimità sopravvenuta della norma⁶⁶. La Corte dovrebbe dichiarare, per un verso, che la disciplina censurata risultava originariamente illegittima e, per altro verso, che la medesima normativa si è conformata al dettato costituzionale solo a seguito della rimozione del fondamento giuridico su cui poggiava la sua preesistente incostituzionalità. Il che potrebbe verificarsi, in mancanza di una sentenza di accoglimento (che avrebbe l'effetto di eliminare definitivamente la norma impugnata)⁶⁷, non solo nel caso di una revisione costituzionale che sostituisca al vecchio un nuovo parametro cui la disposizione legislativa anteriore si conforma, «ma anche per effetto di innovazioni legislative che rimuovano il fondamento giuridico su cui poggiava la preesistente invalidità»⁶⁸.

A quest'ultima tipologia sembra doversi ricondurre la decisione della Corte, trattandosi, come si è potuto notare, di legittimità sopravvenuta conseguente alla modifica della fonte interposta costituita dai principi fondamentali della materia.

La soluzione della Corte appare più che condivisibile e si auspica che in futuro la giurisprudenza si assesti attorno a tale indirizzo, per lo meno in materia di legislazione concorrente. Con riguardo al principio *tempus regit actum*, si potrebbe dire, sulla scorta di quanto autorevolmente riferito, che se è vero che gli «adattamenti» sono per certi versi una necessità, un «fatto consustanziale alla giustizia costituzionale, conseguente alla laconicità delle regole che la riguardano ed al bisogno di una loro corposa integrazione per le esigenze complessive di affermazione del primato della Costituzione»⁶⁹, nondimeno, la atipicità della giurisdizione costituzionale e, segnatamente, il ruolo di garante della legalità costituzionale che è chiamata ad assolvere all'interno del sistema la Corte induce,

65 Cfr. A. MORELLI, *Il tempo del giudizio*, cit., 1162 ss.

66 Cfr. M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII (1973), 926 s.; R. PINARDI, *La Corte, i giudici e il legislatore*, Milano, 1993, 68 ss. Da ultimo, D. DIACO, *Gli effetti temporali delle decisioni di incostituzionalità tra legge fondamentale e diritto costituzionale vivente*, in *www.giurcost.org*, 1/2016, 198, nota 23.

67 Cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 185.

68 M. PATRONO, *Legge*, cit., 926.

69 A. RUGGERI, *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, in *www.gruppodipisa.it*, 2007, 6.

nel contempo, ad escludere una piana applicazione dei principi generali diffusi nelle esperienze processuali comuni⁷⁰.

L'eventuale declaratoria di incostituzionalità della legge impugnata avrebbe, nel caso di specie, determinato una situazione paradossale: in deroga all'art. 136 Cost. il giudicato costituzionale di annullamento non avrebbe prodotto efficacia vincolante nei confronti del seguito legislativo, giacché il legislatore regionale avrebbe potuto riapprovare l'identica norma annullata, in quanto non più difforme dalla Carta dal giorno successivo alla modifica del parametro. Il tutto in evidente contrasto con un principio di economia processuale.

Una soluzione del genere avrebbe, peraltro, verosimilmente provocato un'ingiustificata differenza di disciplina sui rapporti giuridici sorti prima e dopo l'intervento della Corte. Differenza che probabilmente si sarebbe rivelata discriminatoria in considerazione dell'identità della norma applicabile.

Ma, ciò che più rileva, tutto ciò avrebbe determinato una snaturalizzazione del ruolo di garante della legalità costituzionale assolto dalla Corte all'interno del sistema. Una decisione adottata "*in praeterito*" avrebbe finito per trasformare il Giudice delle leggi in uno "storico" intento a stabilire «ragioni e torti non più attuali»⁷¹, in controtendenza con quanto è richiesto alla giurisdizione costituzionale. L'essenza stessa della giurisdizione (costituzionale) induce, infatti, ad escludere che questa, «per complesse ed inerenti ragioni», possa trasformarsi in «attività consultiva», dovendo rimanere legata alla decisione su questioni attuali e su effettivi conflitti di interesse⁷².

Ciò che appare, invece, criticabile è la scarsa attenzione mostrata dalla Corte nel richiamo dei precedenti. Ciò è tanto più grave laddove si consideri che – come opportunamente rilevato – il bisogno di fedeltà al precedente, vale a dire della composizione delle pronunce in "indirizzi", è una condizione irrinunciabile della salvaguardia della certezza del diritto costituzionale e, di riflesso, della certezza dei diritti e dei doveri costituzionali, proprio perché il Giudice delle leggi è organo di chiusura del sistema, le sue pronunce essendo insuscettibili di alcuna impugnazione⁷³. Un simile *overruling* avrebbe meritato un maggiore sforzo argomentativo, volto principalmente a chiarire l'attualità dei precedenti difformi e, più in particolare, le condizioni e i limiti di configurabilità di ipotesi di sopravvenuta conformità alla Carta (quantomeno) della legislazione regionale. La sensazione è, allora, che la Corte si sia lasciata scappare una buona occasione per scrivere una sentenza "pilota" in materia di incidenza dello *jus superveniens* sul parametro di costituzionalità.

* Ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale, Università "Magna Graecia" di Catanzaro.

70 Sulla adattabilità al processo costituzionale dei principi generali del processo comune cfr. AA.VV., *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Atti del convegno annuale svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007, a cura di E. Bindi-M. Perini-A. Pisaneschi, Torino, 2008.

71 A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, cit., 192

72 *Ibidem*.

73 A. RUGGERI, *I principi generali del processo comune*, cit., 6.