

## Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)

di Antonio Ruggeri

Sommario: 1. *Continuo e discontinuo* nella giurisprudenza costituzionale venuta alla luce dopo la riforma costituzionale del titolo V, nei suoi vari e ramificati percorsi. - 2. Indirizzi di ordine processuale, nel segno della continuità, dettati dal bisogno, dalla Corte intensamente avvertito, di dar ulteriore riprova del carattere "giurisdizionale" dell'attività da essa svolta. - 3. Conferme in tema di contraddittorio (notazioni critiche). - 4. La gestione della transizione, ovvero sia due Costituzioni diverse per ricorsi provenienti da soggetti ugualmente diversi, e lo stanco riprodursi dell'antica pratica delle leggi "contrattate". - 5. Ancora della "disparità delle armi", sullo specifico piano dei vizi rilevabili da Stato e Regione, del distorto quadro teorico-ricostruttivo, assiologicamente ispirato, che vi sta alla base, delle soluzioni variamente patrocinate in dottrina al fine di porvi riparo. - 6. La giurisprudenza sulle materie, tra (poche) novità e (molte) sostanziali conferme. - 7. Un'ulteriore testimonianza della singolare "coabitazione" di due Costituzioni (a proposito della sopravvivenza dell'antica potestà primaria, a fronte della nuova potestà "residuale"). - 8. Le oscillanti (e, in parte, originali) applicazioni del principio di continuità delle discipline di Stato e Regione fatte dall'ultima giurisprudenza, in ragione di "logiche" ricostruttive irriducibili ad unità. - 9. Le (non in tutto lineari e conseguenti) prese di posizione a riguardo delle esperienze di normazione al piano regolamentare e i problemi, vecchi e nuovi, cui dà vita il confuso sovrapporsi di fonti dalla diversa provenienza, dalla Corte abilitate ad immergersi sui medesimi campi materiali. - 10. Ancora nel segno della fedeltà rispetto ad un indirizzo complessivamente non benigno per l'autonomia: la giurisprudenza sugli statuti regionali. - 11. Una breve annotazione finale: il riemergere della "logica" difensivistica, sostanzialmente diffidente verso le manifestazioni di autonomia, cui si è tradizionalmente rifatta la giurisprudenza e che è tuttora diffusamente circolante in seno alla Consulta, e l'effetto della sostanziale "decostituzionalizzazione" della Costituzione conseguente all'affermazione di un complessivo indirizzo volto a far dire alla Costituzione stessa *tutto su... tutto*.

1. Continuo e discontinuo nella giurisprudenza costituzionale venuta alla luce dopo la riforma costituzionale del titolo V, nei suoi vari e ramificati percorsi

Si dà una chiave di lettura unitaria della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del titolo V, che consenta cioè di riportare le molte e variegate sue manifestazioni ad una stessa matrice, legandole tutte assieme e considerandole espressive di uno stesso, pur internamente articolato, indirizzo?

È assai dubbio che alla domanda si possa dare a cuor leggero e senza riserva alcuna una risposta pienamente affermativa; è anche vero, però, che un filo tiene unite, a grappoli, le decisioni della Corte, alcune riportandole ad una certa "logica", altre ad una diversa (non dico - si badi - opposta ma, appunto, non eguale), altre ad un'altra "logica" ancora, comunque distinta dalle precedenti. E, invero, si richiede uno sforzo non da poco al fine di mettere ordine in una massa imponente (e, ogni giorno che passa, crescente) di materiali giurisprudenziali non poco eterogenei tra di loro. Se, poi, ci si chiede se essi si alimentino da una stessa fonte culturale, nella quale nitidamente si rispecchi una visione unitaria e coerente dei rapporti tra Stato e Regioni (per ciò che qui specificamente interessa, sul piano delle esperienze di normazione), c'è il rischio di restare delusi. È, tuttavia, da chiedersi se ciò si debba alla irresistibile vocazione del giudice delle leggi a disperdersi lungo i mille rivoli di una giurisprudenza "occasionalistica", finendo quindi col perdere di vista il senso originario, genuino, del "sistema", ovvero se ciò piuttosto si debba ad un intrinseco difetto del "sistema" stesso, siccome appunto non... *sistematico*, di cui renda quindi fedele testimonianza la giurisprudenza.

Può anche darsi che vi sia dell'uno e dell'altro: un quadro costituzionale oggettivamente appannato (per non dire, in alcuni suoi punti, oscuro) può, infatti, far poco per contenere una giurisprudenza tendenzialmente portata a debordare da argini troppo stretti e pur sempre - come si sa - marcatamente sensibile verso le sollecitazioni provenienti dai casi, sotto la spinta dei più forti e pressanti interessi.

Come che stiano al riguardo le cose, la sensazione che complessivamente si ricava dallo spoglio della giurisprudenza maturata nel corso dei quasi cinque anni ormai trascorsi dalla riforma del titolo V è che in essa si trovano variamente mescolati assieme elementi di discontinuità con altri di continuità, secondo un *mix* vario da campo a campo di

esperienza.

Su ciò, ormai si registrano larghi consensi. Ciò che, invece, rimane ancora da chiarire è, per un verso, se (e fin dove) gli uni e gli altri elementi dispongano di basi costituzionali sufficientemente solide e, per un altro verso, quale idea di "Stato regionale" sia venuta col tempo facendosi la Corte e se riesca fino in fondo a tradurla in un organico e chiaro disegno.

Un'avvertenza va al riguardo subito fatta; e concerne il carattere complessivo della giurisprudenza che, di sicuro, almeno in parte (ed è una parte consistente), risente fortemente del bisogno di assicurare un transito, per quanto possibile indolore, dal vecchio al nuovo impianto costituzionale[1]. Il punto è, però, che sceverare ciò che è legato alla transizione, e perciò destinato in un tempo ragionevolmente contenuto ad essere messo da canto o, come che sia, significativamente corretto, rispetto a ciò che invece è conforme a "modello" appare di assai problematica determinazione (né, a dirla tutta, la stessa giurisprudenza fa opera di chiarificazione al riguardo, al di fuori di taluni espliciti riferimenti alla congiuntura in corso).

Prospetterò ora un quadro riepilogativo delle più indicative tendenze sin qui manifestate dalla Consulta, riservandomi di svolgere in un momento successivo talune considerazioni di ordine generale, nel tentativo di dare una prima risposta agli interrogativi sopra posti.

In precedenti riflessioni sui temi ora nuovamente ripresi ho utilizzato un criterio di sistemazione del materiale giurisprudenziale diverso da quello qui proposto, muovendo dalla distinzione, come si sa di frequente utilizzo, tra questioni (e orientamenti) di ordine processuale e questioni (ed orientamenti) di natura sostanziale, su ciascuno dei due fronti quindi tentando di portare alla luce gli elementi di continuità e quelli di discontinuità rispetto al passato[2].

Seguo, ora, un altro percorso, non già in quanto persuaso del fatto che esso sia meglio conducente alla meta ma unicamente al fine di riguardare da angoli visuali diversi le stesse esperienze e coglierne così alcuni profili che potrebbero altrimenti restare nascosti o, come che sia, non con uguale chiarezza rendersi visibili. D'altro canto, prospettive non coincidenti e relativi esiti ricostruttivi si integrano e completano a vicenda, offrendo elementi di conoscenza altrimenti destinati a restare sotto traccia, non adeguatamente apprezzabili.

Consiglio di tener presente la seguente pentapartizione, distinguendo tra orientamenti giurisprudenziali: a) invariati rispetto all'innovazione costituzionale, a motivo dell'inidoneità di quest'ultima ad influenzarne variamente il corso; b) connotati da continuità, *malgrado* la riforma costituzionale; c) sia pure in parte nuovi (a loro volta, distinti a seconda che siano giustificati ovvero privi di fondamento nella riforma stessa); d) non ancora sufficientemente delineati, avendo ad oggetto questioni ad oggi irrisolte o appena avviate a soluzione; e) privi di riscontro alcuno nell'esperienza pregressa.

Non sempre, invero, è agevole stabilire a quale categoria una pronuncia meriti di essere ascritta (non di rado, in una stessa decisione trovandosi, mescolati assieme, tratti riportabili a generi diversi), ferma peraltro l'avvertenza che quello appena rappresentato è un quadro di larga massima, nel quale alle volte faticano a fedelmente rispecchiarsi verdetti dalla incerta, complessiva connotazione. La qual cosa, poi, obbligherà assai di frequente a far continui e congiunti riferimenti ai generi sopra indicati.

*2. Indirizzi di ordine processuale, nel segno della continuità, dettati dal bisogno, dalla Corte intensamente avvertito, di dar ulteriore riprova del carattere "giurisdizionale" dell'attività da essa svolta*

Quanto al primo di essi, è subito da notare come si tratti di un *genus* composto da un corpo cospicuo di pronunzie (praticamente tutte, di diritto o di riflesso, infatti lo riguardano...), con le quali la Corte prende partito attorno a questioni relative al processo, dando ad intendere essenzialmente due cose, peraltro reciprocamente, strettamente legate: che l'innovazione costituzionale non ha toccato nella sua essenza il processo e che, pertanto, l'"anima" giurisdizionale della Corte stessa non ne ha minimamente risentito[3]. Nel rimarcare il tratto "giurisdizionale" che le è proprio, la Corte dà da vedere di voler far scorrere lungo il solco precedentemente tracciato e proficuamente sperimentato anche la sua nuova giurisprudenza, per quanto obbligata a farsi portatrice di originali tendenze, conformemente alle ugualmente nuove indicazioni contenute nella Carta.

Ininfluente si presenta al riguardo la circostanza per cui si danno alcune non secondarie novità rispetto al passato, dovute alla "novella" del 2001, comunque non afferenti alla dinamica processuale in senso stretto bensì ad essa precedenti (così, a riguardo dell'immediata applicazione del nuovo meccanismo di ricorso nei confronti delle leggi delle

Regioni speciali[4]).

Per ciò che, invece, specificamente attiene al processo[5], nessun motivo v'era (e v'è) per discostarsi dal consolidato indirizzo che vede: a) come perentori i termini processuali e cessata la materia del contendere per effetto di rinuncia al ricorso accettata dalla controparte ovvero in mancanza di costituzione di quest'ultima in giudizio; b) tendenzialmente esclusa l'impugnazione di un'intera legge; c) confermato l'obbligo della sostanziale corrispondenza tra la delibera consiliare (e giunta) di ricorso ed il ricorso stesso, e d) quello di una puntuale determinazione del *thema decidendum*; e) ammessa la riunione delle cause analoghe e f) la possibilità del trasferimento dell'oggetto del giudizio, laddove vi sia identità di norma pur nel variare delle disposizioni; g) ammessa altresì l'adozione di pronunzie d'illegittimità consequenziale anche nei giudizi sulle leggi in via principale; h) categoricamente precluso il contraddittorio a soggetti diversi da Stato e Regione, persino laddove "terzo" possa essere un ente regionale diverso dal ricorrente o dal convenuto[6].

### 3. Conferme in tema di contraddittorio (notazioni critiche)

L'ultimo degli esempi sopra riportati si presta, tuttavia, anche ad una diversa sistemazione, potendosi far rientrare nella seconda categoria, forse la più interessante ai nostri fini, costituita - come s'è detto - dai materiali giurisprudenziali connotati da continuità *malgrado* la riforma costituzionale.

Rileva, in primo luogo, la condizione in cui possono venirsi a trovare le Regioni-terze, già da tempo considerata meritevole di attenzione ed ancora di più bisognosa di essere tenuta presente dopo la riforma. Nessun dubbio che, per l'aspetto dell'interesse di cui tali Regioni sono portatrici, la richiesta di partecipare al processo appaia alle volte facilmente dimostrabile, come a riguardo del caso che sia impugnata da altra Regione una legge statale idonea a ledere la sfera di competenze anche dell'interveniente[7]. Ed è bensì vero che all'obiezione, usualmente fatta, secondo cui, a dar ascolto alla richiesta regionale, si determinerebbe un indebito aggiramento dei termini processuali fissati per le impugnazioni in via diretta si è tentato di replicare distinguendo tra diritto d'azione, il cui esercizio rimane soggetto ai termini stessi, e diritto d'intervento, invece ad essi sottratto[8]. Rimane, tuttavia, il fatto che - a stare all'indirizzo giurisprudenziale ormai invalso - proprio laddove la sussistenza dell'interesse è provata *per tabulas*, lì la dinamica processuale si presenta fortemente (forse, eccessivamente) circoscritta, complessivamente impoverita[9].

La stessa giurisprudenza, peraltro, mostra di esserne (ma con assai dubbia coerenza con se stessa) in qualche modo consapevole, tant'è che si è talora assistito all'estensione del giudicato oltre le parti in causa (con specifico riguardo a controversie tra lo Stato ed una delle due Province autonome)[10]. La qual cosa sembra invero assai problematicamente conciliabile con l'indirizzo suddetto, trovandosi in circostanze siffatte gravemente esposto (o, diciamo pure, sacrificato) il diritto di difesa del soggetto che viene ad essere toccato dal giudicato senza che abbia avuto modo di far sentire la propria voce nel processo (o, magari, senza che neppure abbia fatto alcuna richiesta in tal senso...). L'estensione in parola, poi, mal si accorda con la linea giurisprudenziale fin qui tracciata in tema d'illegittimità costituzionale "consequenziale"[11], le cui applicazioni sono state mantenute all'interno di uno stesso "microsistema" di fonti, escludendosi pertanto che la caducazione di legge regionale possa coinvolgere altresì legge analoga (e persino identica) di altra Regione.

Da queste (ed altre) esperienze processuali, dunque, si trae ulteriore conferma di quanto sia arduo per la giurisprudenza restare pienamente fedele rispetto a se stessa ma pure, allo stesso tempo, di quanto sia vitale, al fine di preservare il carattere "giurisdizionale" dell'attività svolta dalla Corte, che ciò per sistema avvenga.

Quanto, poi, al riconoscimento del contraddittorio a soggetti diversi da Stato e Regione, almeno due buone ragioni parrebbero deporre per una revisione dell'indirizzo restrittivo tenuto dalla Consulta, da tempo invero giudicato da una sensibile, diffusa dottrina troppo severo.

Per un verso, con riferimento alle autonomie territoriali minori, la promozione della loro condizione, per quanto fatta oggetto di incerte previsioni nella Carta "novellata"[12], gioca a favore del loro possibile ingresso nel processo costituzionale, pur con modalità ed entro limiti ancora tutti da definire. Legislazione e giurisprudenza, ancorché con eccessiva timidezza (ma non in tutto ingiustificata cautela), parrebbero esserne consapevoli: lo è l'una, laddove ha ora introdotto una prima forma di azione processuale *quodammodo* "concordata" (o, come che sia, "partecipata"), dandosi modo ad organismi rappresentativi di autonomia locale di sollecitare Stato e Regioni ad intraprendere iniziative processuali a tutela dell'autonomia stessa (art. 9, l. n. 131 del 2003)[13]; lo è anche la seconda, laddove[14] parrebbe voler, in una certa misura, dilatare l'area entro cui le Regioni possono attivarsi presso il giudice delle leggi, facendosi

pertanto garanti *anche* dell'autonomia infraregionale[15]. L'intreccio, dalla stessa Corte rilevato, tra le due forme di autonomia potrebbe, infatti, giocare nel senso del riconoscimento (se non pure del diritto di azione) della legittimazione degli enti locali a partecipare a talune delle controversie tra Stato e Regioni.

Per un altro verso, poi, con riferimento ai privati, ugualmente dalla riforma del 2001 possono trarsi argomenti a sostegno di una (ovviamente, non indiscriminata e, tuttavia, non insignificante) apertura, per almeno due ragioni: vuoi in considerazione del vistoso temperamento subito dall'antico limite dei rapporti privati gravante sulla normazione regionale[16], specie a fronte della previsione di cui all'art. 117, II c., lett. m), che, col riservare allo Stato la definizione dei "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali[17], dà modo alle Regioni di far luogo ad ulteriori interventi, a completamento delle indicazioni delle leggi statali[18], e vuoi ancora con riguardo alla sussidiarietà "orizzontale", in occasione della cui attivazione può variamente aversi un'incisione da parte delle leggi di Stato e Regione della sfera dei privati, tale da legittimare appunto la loro partecipazione ad esperienze processuali venutesi ad impiantare per via d'azione[19]. Forse, i casi che più di frequente potrebbero al riguardo verificarsi sono costituiti da quello di troppo minute e penetranti previsioni in ordine all'indirizzo ed al controllo sull'attività dei privati destinatari dei "conferimenti" di funzioni in sussidiarietà, nonché dall'altro dell'eventuale revoca delle funzioni stesse, laddove dovesse aversi al di fuori di procedure adeguate (specie, di natura partecipativa), idonee a garantire i privati sotto l'aspetto della fondatezza (*sub specie* della ragionevolezza) della misura posta in essere a loro carico[20].

Senza che se ne possa ora dire di più, quel che in generale mi parrebbe discutibile, siccome slegato rispetto al nuovo quadro costituzionale (per il duplice profilo dell'allargamento dell'area materiale d'intervento delle Regioni e della promozione dell'autonomia sull'area medesima), è il viscerale attaccamento alla tradizione sul punto della dinamica processuale, delle sue forme, del suo complessivo orientamento.

#### 4. *La gestione della transizione, ovvero sia due Costituzioni diverse per ricorsi provenienti da soggetti ugualmente diversi, e lo stanco riprodursi dell'antica pratica delle leggi "contrattate"*

Nel segno della continuità *malgrado* la riforma costituzionale si dispone, poi, l'indirizzo giurisprudenziale[21] volto ad utilizzare il vecchio quadro costituzionale quale parametro dei ricorsi presentati dalle Regioni prima della riforma e decisi dopo di essa, a fronte dell'immediato riferimento fatto alla nuova Carta al fine della soluzione delle questioni proposte dal Governo. Ciò che ha determinato la singolare coesistenza di due Costituzioni, la vecchia e la nuova, sopra lo stesso terreno, sul quale si dispiegano esperienze processuali che, a ben vedere, non avrebbero richiesto di maturare in modi diversi (e squilibrati), in ragione della diversità dei soggetti ricorrenti.

Non intendo, nondimeno, tornare ora a dire di questa vicenda, in merito alla quale mi sono già dichiarato (negativamente) altrove[22], specie per la singolare applicazione del canone *tempus regit actum* fatta dalla Corte: fatto, appunto, valere con riguardo ai parametri utilizzabili nei casi di ricorsi di parte regionale e messo invece da canto (proprio per l'aspetto procedimentale...) nei casi di ricorsi presentati dal Governo.

Si faccia, dunque, caso alla precisa scelta di campo compiuta dalla Corte nel segno della continuità *solo* sostanziale (limitata, cioè, al parametro), con riguardo ai ricorsi regionali, a fronte della discontinuità sia procedimentale che sostanziale valevole per i ricorsi presentati dallo Stato, in linea con l'indicazione per questi ultimi data da Corte cost. n. 17 del 2002[23].

Sta di fatto che un numero davvero ragguardevole di cause sono state giudicate in base ad una Costituzione... *diversa*, con evidente pregiudizio degli enti di autonomia la cui condizione ha inteso promuovere l'autore della riforma. Quel che, nondimeno, va tenuto presente è che altro è la continuità dovuta alle esigenze della gestione della transizione ed altro ancora una continuità - diciamo così - a regime.

Se quella appena rammentata è un'esperienza *quodammodo double face*, siccome portatrice di segni ora di continuità ed ora di discontinuità, ve ne sono altre decisamente orientate nel primo senso, in merito al cui affermarsi, tuttavia, la Corte non porta una diretta responsabilità, se non per l'aspetto per cui esse si devono alla consapevolezza, nutrita dalle Regioni ed avvalorata da una tradizione giurisprudenziale solidamente radicata, di un tendenziale favore per le istanze unitarie (e gli atti statali che per definizione le esprimono) da parte del giudice delle leggi, sì da piegarsi davanti a quello che, per un innaturale "bilanciamento", è considerato il "male" minore.

Così, l'antica, unanimemente deprecata, pratica delle leggi regionali "contrattate" viene tuttora assai di frequente a riprodursi, ancorché in forme e momenti diversi: un tempo - come si sa - in sede di controllo preventivo sulle "delibere

legislative", oggi a seguito dell'impugnazione delle leggi regionali, fatte oggetto di sostanziali modifiche in pendenza del giudizio di costituzionalità, si da aversi la cessazione della materia del contendere[24].

5. Ancora della "disparità delle armi", sullo specifico piano dei vizi rilevabili da Stato e Regione, del distorto quadro teorico-ricostruttivo, assiologicamente ispirato, che vi sta alla base, delle soluzioni variamente patrociniate in dottrina al fine di porvi riparo

Dove, ad ogni buon conto, si ha il punto, forse, di maggiore debolezza della tenuta dell'impianto processuale eretto dalla Consulta è sul terreno dei vizi, tanto per il caso che a ricorrere sia lo Stato quanto che sia la Regione.

La questione è stata in lungo e largo discussa e non giova, dunque, ora riprenderla da cima a fondo, a motivo della sua notorietà. E però sotto un aspetto, di cruciale rilievo, merita nuovamente di essere, con la massima rapidità, riconsiderata, proprio per esso avendosi forse la più indicativa testimonianza del modo assai approssimativo con cui vecchie (ma sempre nuove...) questioni di giustizia costituzionale sono trattate in dottrina e fatte oggetto di (discutibilissime) prese di posizione giurisprudenziale.

Che si dia - specie dopo Corte cost. n. 274 del 2003 - una evidente "disparità delle armi", com'è stata efficacemente chiamata[25], non si mette in dubbio dalla più numerosa ed avvertita dottrina: giudizio, questo, non condiviso invece da taluno[26], sulla base peraltro di una premessa teorica diffusamente accolta, che vuole lo Stato esclusivo garante dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento. E, invero, giusta questa premessa, si fa davvero arduo argomentare la violazione del principio di eguaglianza con riferimento all'esperienza processuale in parola, stante la diversa posizione rispettivamente tenuta dallo Stato e dalla Regione in seno all'ordinamento costituzionale. Il trattamento processuale segue e rispecchia fedelmente - perlomeno, così dovrebbe sempre essere... - la condizione sostanziale; una volta, però, che dovesse dimostrarsi l'incomparabilità delle condizioni degli enti per l'aspetto dei compiti istituzionali agli stessi affidati, in rapporto ai fini-valori costituzionali, non solo nulla vi sarebbe da eccepire al diverso regime processuale ma, anzi, si imporrebbe siffatta diversità.

Proprio a stare all'ordine di idee maggiormente diffuso, dunque, dovrebbe giustificarsi la conferma del vecchio indirizzo giurisprudenziale, una volta che dovesse convenirsi a riguardo del fatto che la riforma del 2001 in nulla per l'aspetto ora in rilievo avrebbe innovato rispetto al passato (né, sempre a stare a tale ordine di idee, avrebbe potuto, a pena di vedere dispersa l'unità-indivisibilità dell'ordinamento).

Qui è il *punctum crucis* della questione ora nuovamente discussa. L'idea che, invece, mi sono al riguardo fatto è, per un verso, che l'unità e l'autonomia non sono valori distinti o - peggio - contrapposti, sibbene i due profili, in sé inautonomi, di uno stesso valore, l'unità avendo senso unicamente *con la* (cioè *grazie alla*) valorizzazione dell'autonomia, esattamente così come, di rovescio, la seconda mantenendo senso unicamente entro la cornice di un ordinamento che è, e non può che essere, "uno ed indivisibile". Per un altro verso, poi, il valore di unità-autonomia - come possiamo ormai chiamarlo - richiede di essere servito *congiuntamente* da entrambi gli enti, Stato e Regione (così come, naturalmente, da ogni altro soggetto di cui si compone la "Repubblica"), sia pure nella tipicità dei ruoli, delle forme, degli effetti.

Se si conviene - come usualmente si dice (alle volte, per vero, con un'enfasi impropria) - che la Repubblica si costruisce e incessantemente rinnova "dal basso", allora non può (non *potrebbe*...) ugualmente non ammettersi che tanto lo Stato quanto la Regione sono chiamati ad offrire prestazioni al fine della realizzazione, la massima possibile alle condizioni complessive di contesto, del valore enunciato nell'art. 5 della Carta. Non so se sia giusto dire che lo Stato deve, per la sua parte, farsi "portatore" di autonomia (così come la Regione di unità); di certo, l'espressione non può essere usata allo stesso modo con cui si è soliti fare a parti rovesciate, non essendo di tutta evidenza eguale il modo con cui ciascun ente si fa "portatore" pure della medesima istanza. Ugualmente certo è, ad ogni buon conto, che lo Stato è chiamato (*tenuto*, per l'esattezza) a promuovere l'autonomia (e la Regione a mostrarsi rispettosa dell'unità e, in questo senso, essa pure a "promuoverla"), senza di che né l'autonomia né l'unità potrebbero comunque, allo stesso tempo e nella medesima misura, affermarsi e farsi valere.

La circostanza, poi, che le sfere di competenza hanno diversa estensione o, ancora, che si connotano in base ad interessi di natura parimenti diversa non spiega, dal mio punto di vista, il diverso trattamento processuale riservato agli atti legislativi di Stato e Regione, che invece - come si è venuti dicendo - potrebbe essere giustificato proprio dal punto di vista comunemente accolto in dottrina. Un punto di vista che, poi, si alimenta dell'antica e - come si sa - tuttora salda e diffusa[27] radice che vede nello Stato l'*esclusivo* detentore della sovranità (e, proprio per ciò, appunto il "custode"

dell'unità). Un'idea, questa, teoricamente sotto più aspetti discussa (specie in rapporto alla crescente avanzata del processo d'integrazione sovranazionale), che però, nuovamente, proprio dalla prospettiva dei valori mostra i suoi maggiori, forse insuperabili, limiti, sol che si consideri che in un ordinamento, quale il nostro, edificato su basi assiologiche indisponibili, delle quali fa ovviamente parte l'unitario, seppur internamente articolato, valore di unità-autonomia, l'unico modo di seguire a predicare della sovranità sembra essere quello di "desoggettivizzarla"**[28]**, rinvenendone pertanto il *quid proprium* nella tavola dei valori e nelle sue forme oggettivate, i principi fondamentali, che ne danno la prima e più genuina rappresentazione positiva.

Di più in questa sede non può dirsi, mentre rimane impregiudicata la questione concernente le possibili vie da battere al fine di porre finalmente rimedio alla perdurante "disparità delle armi" di Stato e Regione nei giudizi davanti alla Corte.

L'eguaglianza, a rigore, può essere ristabilita in due modi opposti: o al basso o all'alto**[29]**.

A favore del secondo corno dell'alternativa si è, ancora da ultimo, dichiarata una sensibile dottrina**[30]**, facendo specialmente leva sull'argomento che si avrebbe così l'opportunità di colmare, almeno in parte, alcune delle più vistose lacune del meccanismo incidentale. Tesi che, per quanto animata dalle migliori intenzioni, non sembra tuttavia da sottoscrivere appieno, non apparendo decisiva, al fine del riconoscimento di una più larga facoltà di ricorso alle Regioni, la circostanza sopra addotta. Non sembra, infatti, un buon consiglio quello di rimediare ad alcuni inconvenienti o limiti esibiti dall'un meccanismo**[31]** a mezzo di una forzatura dei congegni predisposti per la funzionalità dell'altro. Oltre tutto, se ci si pensa, la lacuna è solo in apparenza colmata, sol che si consideri la strutturale diversità di *oggetto* dei due tipi di giudizio di costituzionalità, quello in via incidentale essendo costituito - secondo opinione corrente - da una norma siccome rivista anche (e soprattutto) alla luce del caso, quello in via principale invece da una norma astratta dalle esigenze dell'applicazione. L'oggetto è, insomma, pur sempre la *norma* (a mia opinione, la *situazione normativa***[32]**), quale significato desunto in via interpretativa da enunciati linguistici idonei ad esprimerla; e, però, la circostanza per cui solo nell'un procedimento (e non pure nell'altro) sulla stessa il caso riesce a proiettare la propria luce vale a dare un'impronta complessivamente diversa all'oggetto**[33]**.

In disparte questa ed altre più generali questioni di ordine ricostruttivo, che non possono di tutta evidenza esser qui appropriatamente trattate, mi parrebbe innegabile l'effetto - a mia opinione, negativamente valutabile - immediatamente discendente ad accogliere la proposta dottrinale surriferita, costituito, ad un tempo, da una vistosa crescita del contenzioso in via d'azione e da una ugualmente vistosa, marcata, politicizzazione dei giudizi. Di sicuro, infatti, la Corte si sentirà incoraggiata a mettere in campo tutte le risorse di cui dispone per far luogo ad una forte selezione dei casi, con riflessi immediati a carico dello stesso meccanismo incidentale, viepiù circoscritto nelle sue concrete possibilità di espressione in ragione dell'innaturale innalzamento dei ricorsi per via diretta. Di qui, dunque, una spinta vigorosa, forse davvero decisiva, per quello squilibrio, già in corso, tra questioni decise per iniziativa di giudice e questioni portate alla Corte da Stato e Regioni che è con preoccupazione rilevato da molta dottrina. È bensì vero che, anche dietro le questioni della seconda specie, la Corte può ugualmente farsi garante dei diritti fondamentali, specie laddove esse dovessero risultare generate da controversie riguardanti la corretta interpretazione della formula di cui all'art. 117, II c., lett. m), sopra cit. E, tuttavia, come si è appena rammentato, non è affatto la stessa cosa che questioni concernenti i diritti siano proposte *direttamente* dai soggetti portatori degli stessi, a mezzo appunto della via incidentale, ovvero che siano prospettate da Stato e Regioni**[34]**.

Le notazioni appena svolte inducono a guardare con sfavore altresì ad una tesi *quodammodo* mediana tra le due inizialmente indicate, ancora di recente prospettata**[35]**, che auspica una maggiore estensione della facoltà di ricorso riconosciuta alla Regione, senza che tuttavia essa possa portare alla "piena omologazione" degli enti (nel presupposto, sopra criticamente rilevato, che unicamente allo Stato debba esser conferito il titolo di tutore della legalità costituzionale, al servizio della unità-indivisibilità dell'ordinamento). A stare a questa opinione, i ricorsi regionali dovrebbero essere ammessi nei riguardi di leggi statali idonee a produrre effetti (sia pure indiretti) su materie rimesse alla disciplina regionale, quale che sia dunque il vizio denunciato. Torna, però, nuovamente, l'obiezione sopra fatta, per lo squilibrio derivante nei due meccanismi di giudizio e - soprattutto - per la non adeguata tutela offerta ai diritti (ed alle posizioni soggettive in genere), conseguente al carattere "astratto" sia del ricorso che del giudizio, siccome avulso dalle esigenze dell'applicazione**[36]**.

Di qui, dunque, l'opzione per l'opposto corno dell'alternativa suddetta, ripristinando la "parità delle armi" al basso, vale a dire acconsentendo all'utilizzo della via principale di ricorso unicamente laddove siano in gioco controversie che investano la competenza. Ciò che preserverebbe il ruolo autenticamente "arbitrale" della Corte, che un'ormai annosa esperienza mostra esser invece fatto oggetto di non poche né poco gravi torsioni applicative e foriero di vistosi

squilibri[37], allo stesso tempo mantenendo comunque assai larga l'area naturalmente rimessa ai giudizi in via incidentale, il terreno elettivo per un'ottimale salvaguardia, alle condizioni storicamente date, dei diritti.

Oltre tutto, la soluzione qui caldeggiata potrebbe, per la sua parte, porre un freno a talune novità nelle tecniche di giudizio conseguenti alla riforma, ancorché non direttamente giustificate da questa (tecniche, dunque, ascrivibili alla terza delle categorie sopra delineate), tra le quali la definizione "a rate" di ricorsi dall'oggetto plurimo (sent. n. 201 del 2003 e successive). Una tecnica, fatta oggetto di argomentate riserve e critiche penetranti di vario segno[38], che ha fatto (e fa) ulteriormente dilatare l'area degli apprezzamenti politico-discrezionali della Corte, già per ciò che concerne l'ordine con cui le molte questioni incorporate in uno stesso atto di ricorso sono affrontate e decise (con effetti non da poco, ancorché alle volte non immediatamente percepibili, tanto sugli stessi giudizi a venire quanto sui processi di normazione in corso).

Per altro verso, non va trascurata la circostanza per cui, abilitando Stato e Regioni a rivolgersi alla Corte allo specifico fine della garanzia delle rispettive sfere di competenza, ugualmente si offrirebbe loro - in modo autenticamente paritario - l'opportunità di attivarsi (sia pure in modo "astratto"... ) per la tutela dei diritti, specie laddove dovesse assistersi all'insorgere di controversie a riguardo della mancata osservanza dei pur labili confini segnati dalla più volte cit. lett. *m*) o, ancora, con riferimento ad altre *actiones finium regundorum* comunque coinvolgenti, ancorché in modo mediato, i diritti.

Il modo con cui competenze degli enti e diritti (fondamentali e non) possono trovarsi intrecciati, sul piano delle esperienze di normazione così come su quello delle esperienze di giustizia costituzionale, è ad oggi poco studiato, tanto nei suoi risvolti di ordine teorico quanto per gli effetti che possono aversene nella pratica giuridica. Si tratta di un punto di cruciale rilievo, un vero e proprio nervo scoperto della teoria costituzionale, che dovrà essere urgentemente, adeguatamente affrontato. Quel che, nondimeno, mi parrebbe provato è che, anche a stare all'ordine di idee qui consigliato, che vuole circoscritta la legittimazione ad agire di Stato e Regione, la fluidità delle relazioni processuali intercorrenti tra gli enti in parola è fatta, comunque, salva, ove appunto si convenga a riguardo della strutturale elasticità posseduta dalla nozione di "competenza" in rapporto al mutato quadro costituzionale ed alle forme assai varie della sua possibile storicizzazione. L'inversione nel riparto delle materie lascia, dunque, qui pure il segno, specie in considerazione del carattere "trasversale" - come usa dire[39] - di molte di esse. La qual cosa può, poi, oggettivamente giocare nel senso di riconoscere opportunità considerevoli (se pure non più, come un tempo, sconfinata) di ricorso a beneficio dello Stato ed opportunità ugualmente consistenti a vantaggio delle Regioni (specie in relazione alla potestà "residuale").

#### 6. La giurisprudenza sulle materie, tra (poche) novità e (molte) sostanziali conferme

Quello delle materie costituisce, forse, il punto più debole della trama costituzionale rifatta dalla riforma del 2001[40]. Proprio qui, infatti, il quadro costituzionale mostra le sue maggiori carenze, a motivo della assai bassa capacità espressiva dei *nomina* costituzionali, fortemente esposti ad incisive, frequenti manipolazioni semantiche, da parte del legislatore in primo luogo e, quindi, della stessa giurisprudenza costituzionale, ieri come oggi particolarmente sensibile nei riguardi di interessi unificanti di cui si fanno portatori gli atti statali[41].

Ora, che il dettato costituzionale, il nuovo più del vecchio, esibisca non poche ambiguità e problematiche concordanze interne mi parrebbe ormai provato; ugualmente indiscutibile è, tuttavia, l'indicazione di tendenza nel senso della promozione dell'autonomia che è già nell'art. 5 della Carta, quindi ulteriormente ripresa e svolta dalla "novella" del 2001.

Il punto è importante, per quanto forse non tenuto nel debito conto dalla stessa più sensibile dottrina, oltre che dalla prevalente giurisprudenza. Dall'indicazione suddetta, infatti, dovrebbe venire un "preorientamento" metodico volto a far massimamente espandere l'area materiale rimessa alla coltivazione delle leggi regionali a fronte di quella invece trattenuta allo Stato[42]. In seno alla prima, poi, nel dubbio circa la determinazione della linea di confine tra materie (*rectius*, interessi) di potestà ripartita e materie (o interessi) di potestà "residuale", l'opzione dovrebbe cadere a favore di queste ultime, così come nel dubbio a riguardo del confine tra campi materiali di potestà concorrente e campi di potestà esclusiva dello Stato l'interprete dovrebbe sentirsi tendenzialmente attratto dai primi piuttosto che dai secondi.

Tutto ciò sul piano teorico- astratto (anzi, come si è detto, ancora prima sul piano metodico).

Diverso sembra, di contro, l'indirizzo fin qui complessivamente tenuto dalla Consulta, al punto da far dire ad attenti commentatori[43] che la competenza "residuale" presenta nei fatti carattere "interstiziale", riuscendo a fatica a farsi

largo tra le aree innaturalmente espanse costituite dalle materie nominate. La tecnica allo scopo adoperata è quella di un ormai pressoché sistematico sminuzzamento di materie un tempo invece considerate unitarie[44], sì da riportarne taluni, importanti "spicchi" entro l'area di competenza (esclusiva o concorrente) dello Stato. Le interferenze tra le discipline - rileva ripetutamente la Corte[45] - sono innegabili, di modo che la loro riconduzione a questa o quella materia richiede che si faccia ricorso ad un criterio *per praevalentiam* e, ove questo non soccorra, a procedure di "leale cooperazione" (che, tuttavia, il più delle volte si risolvono a beneficio dello Stato...).

Il punto merita un supplemento di riflessione. Fuor di dubbio che le interferenze in parola possano essere col tempo considerevolmente cresciute, in ragione del sempre più fitto intreccio riscontrabile tra gli interessi, il più delle volte aventi natura "mista" (e non solo nazionale ovvero regionale). Allo stesso modo, anche la nuova tecnica di riparto delle materie, col sistema della doppia elencazione, in aggiunta alla clausola "residuale", spinge, per la sua parte, verso quest'esito, laddove un tempo il catalogo assai contenuto delle materie riconosciute come proprie delle Regioni faceva sì che quest'eventualità apparisse maggiormente remota. Eppure, non è di certo casuale la circostanza secondo cui il nuovo corso della giurisprudenza costituzionale, volto a riconoscere pressoché per sistema e per ogni dove l'esistenza delle interferenze suddette, ha preso piede proprio con la riforma del 2001, con la quale si è inteso far espandere, nella misura maggiore possibile, l'area degli interventi regionali. Ed è bensì vero che la dilatazione concettuale dell'area ricoperta dalle materie nominate risponde - come si sa - ad una tendenza del legislatore statale già affermata nel vigore del vecchio quadro costituzionale e, in buona sostanza, avallata dalla giurisprudenza[46]. In questo, dunque, la Consulta parrebbe restare *metodicamente* fedele con se stessa. Solo che il rovesciamento della tecnica di spartizione delle materie, operato nel 2001, specie laddove rivisto alla luce dell'indicazione di valore contenuta nell'art. 5, non consente di dare un positivo apprezzamento di siffatto indirizzo, che anzi, *proprio per ciò*, appare essere complessivamente incoerente.

#### 7. Un'ulteriore testimonianza della singolare "coabitazione" di due Costituzioni (a proposito della sopravvivenza dell'antica potestà primaria, a fronte della nuova potestà "residuale")

Oscillazioni ed incertezze si riscontrano altresì sul piano dei limiti e, per ciò stesso, della configurazione dei tipi di potestà legislativa.

Così, un ruolo indubbiamente frenante ha giocato l'indirizzo giurisprudenziale favorevole al mantenimento per alcune materie dell'antica potestà primaria, riconosciuta alle Regioni ad autonomia differenziata, accanto alla nuova (e, sulla carta, maggiormente espressiva) potestà "residuale", valevole per materie diverse, nel presupposto (discutibile e, in qualche caso, francamente errato) che l'una seguiti ad essere maggiormente vantaggiosa per l'autonomia. Il vero è, però, che siffatto raffronto è stato stranamente fatto (specie da Corte cost. n. 48 del 2003[47]) in modo parziale, prestando cioè attenzione unicamente al dato forse maggiormente appariscente (e, tuttavia, ingannevole), costituito dalla estensione in "orizzontale" dei campi materiali, non pure avuto riguardo al profilo "verticale", vale a dire all'intensità dei limiti cui le discipline regionali sono soggette, a garanzia dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento. Un raffronto, peraltro, assai scivoloso, a mia opinione impossibile a farsi in astratto bensì bisognoso di essere svolto in concreto, per ciascun campo materiale e, per uno stesso campo, nel tempo[48].

Così, per fare solo un esempio, l'antico limite costituito dal rispetto delle "norme fondamentali delle riforme economico-sociali" potrebbe talora rivelarsi sostanzialmente indistinguibile dal limite segnato dalle norme statali che fissano i "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti (nel qual caso risolutiva - qui ha ragione la Corte - sarebbe la "misurazione" della estensione "orizzontale" degli ambiti), laddove, nel caso opposto (che il primo limite dovesse considerarsi maggiormente gravoso rispetto al secondo e, in genere, ai limiti derivanti dall'esercizio di competenze "trasversali" dello Stato), sarebbe assai problematico dare la priorità - come si è sin qui apoditticamente affermato in giurisprudenza - al profilo dell'ampiezza del campo piuttosto che a quello della capacità di scavo riconosciuta in seno allo stesso alla Regione[49].

D'altro canto, sembra impossibile far luogo a raffronti siffatti, tanto lungo l'asse "orizzontale" quanto in quella "verticale", nel "chiuso" di formule costituzionali congenitamente, largamente inespressive, facendo cioè a meno dell'apporto costantemente offerto alla loro rigenerazione semantica dalla legislazione comune[50]. La "circolarità" dell'esperienza giuridica è ormai provata, pressoché in ogni sua manifestazione (ma specialmente, appunto, sul piano delle pratiche interpretative). Di qui - come si è venuti dicendo - l'ingenuità di far luogo al raffronto imposto dalla clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge di riforma del 2001, *in vitro* (e non già, come invece si deve, *in vivo*), mettendo gli uni accanto agli altri gli enunciati del nuovo titolo V e quelli degli statuti speciali, senza volgere altresì lo sguardo alle norme del piano sottostante e - soprattutto - alle forme del loro invernamento nell'esperienza giurisprudenziale in primo luogo e,



quindi, nella pratica giuridica in genere[51].

Il metodo invece fatto proprio dalla Corte, oltre ad esser per le ragioni dette teoricamente discutibile, si presta, nelle cose, a dare un indirizzo nel segno della continuità agli sviluppi della normazione. È come se, insomma, una volta di più, accanto alla (o al posto della) nuova Costituzione seguitasse a farsi ugualmente valere la vecchia, con la "logica" riduttiva (nel senso della promozione dell'autonomia) che la caratterizzava[52].

8. *Le oscillanti (e, in parte, originali) applicazioni del principio di continuità delle discipline di Stato e Regione fatte dall'ultima giurisprudenza, in ragione di "logiche" ricostruttive irriducibili ad unità*

In ordine alle potestà legislative ed ai limiti cui esse vanno soggette in occasione del loro esercizio si danno ulteriori, particolarmente significative, manifestazioni nel segno della continuità, non tutte peraltro, a mio modo di vedere, meritevoli di essere negativamente valutate sul piano teorico-astratto, per quanto la gran parte di esse espressive in concreto di una spiccata, alle volte troppo vistosa, sensibilità per le istanze unitarie. Sta proprio qui, dunque, la ragione di fondo della tendenza che vede la Corte tendenzialmente portata a mostrarsi fedele a trascorsi giurisprudenziali che rendono tangibile testimonianza della sensibilità suddetta.

Così, nessuna accoglienza ha giustamente avuto la proposta dottrinale volta a sgravare le leggi regionali dell'obbligo della osservanza dei vecchi principi fondamentali, in attesa del loro rinnovamento da parte delle nuove leggi-cornice[53]. Ciò che - si è avuta occasione di rilevare altrove[54] - avrebbe in buona sostanza commutato la potestà ripartita in piena, con grave pregiudizio per il bene dell'unità, ove si convenga a riguardo del fatto che le indicazioni costituzionali, prive appunto del loro immediato svolgimento ad opera delle leggi statali di principio, non ce la fanno da sole a mantenere "una ed indivisibile" la Repubblica (quanto meno, appunto, con riguardo alle materie spartite tra Stato e Regione, alle quali fanno cioè capo interessi comunque bisognosi di esser presi congiuntamente in cura dai due enti)[55].

Quel che, nondimeno, va ora messo in chiaro è che lo sforzo prodotto dalla giurisprudenza per mantenere nel solco della continuità l'assetto delle discipline di Stato e Regione è stato (ed è) davvero poderoso, al punto da piegare all'intento perseguito anche tecniche processuali sperimentate.

Forse, la punta massimamente espressiva di questa tendenza si è avuta con la sent. n. 13 del 2004[56], dove alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disciplina statale si è accompagnato il singolare differimento degli effetti dalla stessa prodotti all'entrata in vigore delle discipline regionali adottate al fine di prendere il posto delle norme previgenti. Ciò che - mi è parso di poter dire altrove[57] - equivale nei fatti a convertire una pronuncia di accoglimento nel suo opposto, nessun dubbio sussistendo a riguardo del fatto che leggi statali fatte salve in nome del principio di continuità possano in ogni tempo esser rimpiazzate dalle fonti di autonomia man mano che queste si appropriino degli ambiti materiali loro costituzionalmente assegnati.

Sul modo con cui la Corte ha fin qui fatto utilizzo del principio di continuità sarebbe richiesto un lungo ed articolato commento. La mole dei materiali giurisprudenziali al riguardo prodotti è tale da rendere estremamente disagiata la ricerca di sintesi descrittive attendibili, specie se si considerano le non infrequenti oscillazioni e le perduranti incertezze esibite dalla giurisprudenza, al punto che può forse apparire prematuro discorrere di un vero e proprio "indirizzo", connotato da interna consequenzialità, dalla stessa col tempo formato.

Non è solo un effetto, in parte previsto dalla più lungimirante dottrina, legato alla transizione in corso dall'uno all'altro impianto costituzionale, bisognosa di portarsi avanti con la necessaria gradualità e cautela. Al fondo, forse, vi è un disagio intensamente avvertito dalla Consulta, oltre che - come si sa - diffuso in dottrina, l'una e l'altra ad un tempo fortemente attratte da "modelli" di relazioni internormative sensibilmente divaricati, in alcuni dei loro tratti maggiormente espressivi persino opposti.

Si vuol dire, insomma, che dietro l'affermazione della continuità delle discipline (specie di produzione statale) non v'è solo il bisogno, di sicuro tenuto in conto, di dar modo alle norme regionali di distendersi sui campi materiali loro assegnati coi tempi giusti allo scopo richiesti. V'è appunto di più; e si tratta, una buona volta, di stabilire se la "logica" costituzionale che presiede alle relazioni delle leggi (e, in genere, degli atti normativi) di Stato e Regioni è quella della *separazione* o l'altra della *integrazione* delle competenze.

Due "modelli", peraltro, come si sa, variamente intesi, secondo una scala di "intensità" che va dall'assoluta

incomunicabilità dei campi materiali rimessi alla coltivazione normativa dei due enti che, a mo' di sfere "chiuse", non danno appunto modo alle une o alle altre fonti (ma soprattutto a quelle statali) di immettersi neppure *ad tempus*, con norme "cedevoli", nei campi non propri, all'opposto "modello", che vede come estremamente "fluide" le relazioni tra le fonti stesse, idonee ad avvicinarsi l'un l'altra sui medesimi campi, in ragione della natura degli interessi e al di fuori dunque di ogni rigida o astratta precostituzione di confini.

La Corte non sa o non vuole fare una scelta "secca", una volta per tutte, a favore di questa o quella "logica" e di questo o quel "modello". Piuttosto, sotto le suggestioni che le vengono dai "casi", pur nella loro astratta conformazione (trattandosi di questioni di costituzionalità poste in via d'azione), opta ora per l'una ed ora per l'altra soluzione. Solo così si comprende (ma non si giustifica) come possa, per un verso, mostrarsi contraria alla (pur precaria) produzione di norme di dettaglio da parte delle leggi statali di quadro e però, per un altro verso, guardare con favore a siffatta evenienza[58], al punto di dar vita ad un "modello" internamente articolato di competenza ripartita, bisognoso di essere declinato al plurale, in ragione della varietà dei "tipi" di legge-cornice, tutti appunto, a buon titolo, riportabili alla medesima competenza e tuttavia idonei a caricarsi di contenuti manifestamente diversi[59]

9. *Le (non in tutto lineari e conseguenti) prese di posizione a riguardo delle esperienze di normazione al piano regolamentare e i problemi, vecchi e nuovi, cui dà vita il confuso sovrapporsi di fonti dalla diversa provenienza, dalla Corte abilitate ad immettersi sui medesimi campi materiali*

Allo stesso tempo in cui la *vis* innovativa delle leggi statali si espande ovvero contrae a fisarmonica in ragione dei più pressanti interessi, davanti ai quali la Corte non riesce a restare insensibile, una linea di maggiore rigore (o, forse, meglio dovrebbe dirsi: *rigidità*) viene tracciata a riguardo dei rapporti tra le fonti sottostanti, precludendosi *in via di principio* l'ingresso nei campi regionali ai regolamenti dello Stato, se non limitatamente al caso in cui - sempre in applicazione del principio di continuità - facciano difetto norme anteriori di autonomia, di modo che l'intervento regolatore spieghi effetti unicamente nei riguardi di norme preesistenti dello Stato stesso[60].

Come si vede, per un verso, si tiene ferma l'antica idea secondo cui la lesione della competenza regionale non si dà laddove la stessa non sia stata portata ad esercizio, rilevando dunque la *separazione* tra le fonti di Stato e Regione unicamente nella sua forma concreta. La qual cosa potrebbe far pensare che sia stato dunque accolto il modello della *integrazione*, lo Stato essendo abilitato ad intervenire in via sussidiaria negli stessi ambiti regionali[61]. Per un altro verso, però, a smentire siffatta conclusione sta la circostanza secondo cui l'integrazione stessa non è ammessa per il caso che una disciplina regionale preesistente si dia, resistendo essa alle innovazioni introdotte dallo Stato, pur se poste in essere in svolgimento di nuovi principi.

Si determina così una situazione singolare, alla fluidità, ancorché - come si è detto - non per sistema affermata, riscontrabile nei rapporti tra le fonti al piano primario, tale da portare al pur provvisorio avvicendamento della disciplina statale alla disciplina regionale preesistente (ed incompatibile coi nuovi principi), facendo per converso eco (ma è, a mia opinione, una eco stonata) una tendenziale vischiosità dei rapporti al piano secondario, spezzandosi così quella interna armonia che sempre dovrebbe darsi tra le fonti componenti - piace a me dire - uno stesso "microsistema". Ed è invero nuovamente da chiedersi come possa mai essere appieno conseguito lo scopo prefiguratosi dal legislatore statale, una volta che le norme dallo stesso iscritte nelle leggi-quadro non possano essere portate ad ulteriore svolgimento (a mezzo di regolamenti), ferma ovviamente restando la facoltà degli atti di autonomia (leggi e regolamenti) di riappropriarsi in ogni tempo degli ambiti loro propri.

La questione, poi, ulteriormente si complica se si considera l'intreccio di discipline al quale potrebbe essere dato di assistere con riguardo alle materie "non materie" - come sono state felicemente chiamate[62] -, in relazione alle quali ugualmente (e, a mio modo di vedere, inopinatamente) la giurisprudenza (sent. n. 279 del 2005) ha riconosciuto, in forza del principio della corrispondenza tra potestà legislativa e potestà regolamentare, la legittimità dell'adozione di norme poste in essere in esercizio di quest'ultima potestà pur laddove ricadenti in ambiti regionali. È però evidente come, in tal modo, il parallelismo delle potestà suddette sia stato inteso e praticato in modo parziale (e, *pour cause*, a beneficio dello Stato...), l'ingresso delle norme statali nei campi regionali risolvendosi in un'inevitabile sovrapposizione alle norme di autonomia[63]. Di contro, la soluzione più piana sarebbe stata, a mia opinione, quella di circoscrivere il principio del parallelismo in parola alle sole materie... *materie*, ferma ad ogni buon conto restando la facoltà per le norme secondarie statali di mettere piede nei campi regionali, non già però - è qui il punto - *per titolarità* bensì a titolo sussidiario e col consueto carattere di cedevolezza davanti alle sopravvenienti norme di autonomia, le sole in senso proprio competenti.

Di parallelismo, poi, non è il caso di parlare con riguardo all'opposta evenienza che siano i regolamenti regionali, "delegati" dallo Stato ai sensi dell'art. 117, VI c., a mettere piede nei campi materiali di dominio dello Stato stesso. Ciò che è, infatti, consentito unicamente a norme regionali comunque non legislative, per quanto la loro complessiva connotazione risulti ad oggi largamente indefinita. La stessa giurisprudenza, in attesa di fare chiarezza[64], ha fatto luogo ad una sibillina affermazione, con la quale parrebbe non escludere un eventuale, futuro riconoscimento del "valore di legge" degli atti in parola[65], per quanto rimanga forse insuperabile la strettoia dell'art. 127, col riferimento in esso esclusivamente fatto a "leggi" regionali, quali atti suscettibili d'impugnazione davanti alla Corte[66].

Di più in questa sede non può dirsi, se non al fine di ribadire, ancora una volta, la necessità di far luogo alla scelta di un criterio chiaro e puntualmente determinato di sistemazione, portandolo quindi fino alle sue ultime, coerenti applicazioni a *tutti* i gradi della scala gerarchica e, pertanto, rifuggendo da occasionali opzioni tra opposti "modelli", suscettibili di recare non poco disorientamento alla pratica. È, poi, evidente che, una volta manifestata - come qui pure consigliato - una preferenza per il "modello" della *integrazione* delle competenze (e delle fonti che ne sono espressione), se ne debba fare uniforme applicazione ad *ogni* ambito materiale (persino, dunque, a quelli di potestà "residuale"). Altro è, però, dar modo alle norme statali di seguire non solo ad essere *applicate* ma anche ad esser *aggiornate* dallo stesso legislatore statale, ancorché relative a campi ormai transitati alle Regioni (ed in attesa di esser rimpiazzate dalle norme da queste prodotte), ed altro ancora invece fermarsi a mezza via, facendo luogo ad occasionali dichiarazioni di favore verso la prima eventualità e di contrarietà verso la seconda. Ciò che darebbe vita ad effetti palesemente negativi, una volta che dovesse precludersi al legislatore statale di modificare i propri prodotti normativi, senza che peraltro nel frattempo, per varie ragioni, essi vengano sostituiti per mano delle Regioni.

10. *Ancora nel segno della fedeltà rispetto ad un indirizzo complessivamente non benigno per l'autonomia: la giurisprudenza sugli statuti regionali*

Il vero è che - come si venuti dicendo - la Corte ha dato (e dà) fondo a tutte le risorse di cui si è da se stessa dotata al fine di offrire comunque l'opportunità ad interessi unificanti di affermarsi e farsi valere.

Persino laddove facevano sin dall'origine difetto indicazioni giurisprudenziali[67], la Corte ha ugualmente trovato il modo per circoscrivere significativamente l'area entro cui l'autonomia può vigorosamente esprimersi: in questo, dunque, pur sempre *metodicamente* muovendosi nel solco di un consolidato indirizzo di ordine generale certamente non benigno per l'autonomia stessa.

Si pensi, ad es., a ciò che s'è avuto a riguardo degli statuti regionali: procedimento, contenuti, limiti sono stati fatti oggetto di costrittive (ed è da pensare non casuali[68]) indicazioni da parte della Consulta. Ed è bensì vero che discorrere a riguardo di questo capitolo (che tende ogni giorno che passa ad ingrossarsi...) della giurisprudenza in termini della sua sostanziale continuità rispetto al passato sarebbe evidentemente improprio, se si considera che un tempo non si dava un meccanismo di ricorso diretto nei confronti degli statuti, soggetti in buona sostanza al solo controllo parlamentare effettuato in occasione della loro approvazione[69].

Fermo tutto ciò, è, a mia opinione, ugualmente vero che l'indirizzo complessivo al riguardo manifestato dalla Corte, per il fatto di disporsi nel senso di una corposa delimitazione dell'autonomia (proprio in quella che ne è la più emblematica espressione), s'inscrive certamente nella stessa cornice metodico-teorica in cui è venuta svolgendosi l'intera opera di "bonifica" costituzionale posta in essere dalla Consulta con riguardo al terreno delle esperienze di normazione sopra sinteticamente descritte.

Due parole soltanto per ciascuno dei profili sopra accennati, sui quali non giova ora indugiare a motivo della loro notorietà ma ai quali è ugualmente opportuno riservare un cenno, prima di svolgere una succinta riflessione finale.

Così, quanto al procedimento, una volta fatta l'opzione a favore del controllo preventivo (sent. n. 304 del 2002 e successive)[70], la Corte non poteva non finire - ciò che è era stato immediatamente previsto e si è infatti puntualmente verificato - nel *tunnel* della prassi dei controlli plurimi da cui a fatica erano state liberate le "comuni" leggi regionali dalla "novella" costituzionale del 2001. Ciò che la stessa giurisprudenza si è, ancora di recente, trovata costretta ad ammettere, avendo stabilito (sent. n. 469 del 2005) che, a seguito del verdetto emesso sulle "delibere statutarie" impugnate dal Governo, può rendersi necessaria una nuova pronuncia del Consiglio regionale, fatta quindi eventualmente oggetto di un secondo ricorso (e così via).

Quale beneficio tutto ciò possa recare all'autonomia non è il caso di rilevare, a motivo del carattere evidentemente

retorico della domanda. È, dunque, un fatto che le "leggi statutarie" versano oggi in una condizione deteriore, perlomeno per l'aspetto ora considerato (ma, forse, come subito si dirà, anche per altri), rispetto a quella propria delle leggi restanti.

L'esperienza maturata sul terreno dei giudizi sulle leggi regionali, nel vigore del vecchio art. 127, insegna che non soltanto la Corte non è riuscita nell'intento di liberare le leggi stesse da un controllo fattosi talora davvero asfissiante ma che, all'inverso, proprio la giurisprudenza condivide col Governo la responsabilità di siffatto soffocamento, col fatto stesso di essersi da se medesima avvolta in una matassa divenuta col tempo sempre più vistosa ed aggrovigliata. Solo la modifica del disposto costituzionale da ultimo richiamato ha potuto sciogliere i nodi intrecciati dalla mano del giudice. Dovremo, dunque, forse augurarci che lo stesso si abbia anche in materia di controlli sugli statuti?

In merito, poi, agli oggetti della disciplina statutaria (con specifico riguardo alla forma di governo), la giurisprudenza - mi è parso, ancora di recente, di poter dire[71] - ha messo un vero e proprio cappio alla gola dell'autonomia. Stranamente, infatti, la Consulta mostra sfavore verso soluzioni istituzionali "ibride", con le quali cioè si attinga sia al modello parlamentare che al modello presidenziale di governo, laddove proprio la Carta - piaccia o no - dichiara preferenza per soluzioni siffatte, *quodammodo* mediane tra gli opposti sistemi (specie laddove, per un verso, "propone" il meccanismo della elezione diretta del Presidente della Regione, dal quale gli statuti possono ad ogni buon conto discostarsi, e, per un altro verso, prevede la sfiducia nei riguardi dello stesso Presidente eletto a suffragio diretto, cui poi automaticamente consegue l'anticipata chiusura della legislatura consiliare). I "paletti" fissati in Costituzione alle libere e varie opzioni statutarie sono, dunque, dalla Corte innaturalmente innalzati e ristretti, sì da comprimere - a mia opinione, senza che ve ne fosse affatto il bisogno - l'autodeterminazione dei legislatori locali.

Vi è di più. Alcune norme statutarie, che pure l'esperienza pregressa aveva dimostrato esser sostanzialmente innocue, siccome espressive in termini estremamente vaghi di "programmi" di azione bisognosi di esser comunque specificati e svolti nelle forme di volta in volta ritenute opportune, sono ora "devitalizzate"[72], qualificate cioè come inidonee a produrre effetti giuridici di sorta, tanto verso l'esterno (e, segnatamente, nei riguardi dello Stato, che non può dunque essere dalle stesse in alcun modo leso o menomato nella propria sfera di competenze) quanto verso l'interno, le stesse leggi regionali (e fonti di autonomia in genere) non essendo vincolate a darvi seguito. L'ultima giurisprudenza (e il riferimento è, nuovamente, alla sent. n. 12 del 2006), poi, ulteriormente riprendendo e svolgendo un'indicazione già data, "denormativizza" altresì talune prescrizioni sicuramente rientranti nella "materia" statutaria (ed, anzi, idonee a porsi proprio al cuore della forma di governo), nel momento in cui si qualifica come non propriamente "fiduciario" il voto eventualmente espresso dal Consiglio sulle dichiarazioni programmatiche fatte dal Presidente eletto a suffragio diretto. Di modo che, ove il Consiglio stesso voglia puntare ad obbligare il Presidente alle dimissioni, si troverebbe stranamente costretto a far luogo ad un secondo voto (in senso stretto) "fiduciario", di tutta evidenza meramente ripetitivo del primo[73].

L'intento è, insomma, evidente nel senso di spuntare l'arma statutaria, proprio in alcune delle sue tradizionalmente espressive manifestazioni.

Se, poi, a ciò si aggiunge - e passo così, da ultimo, al piano dei limiti - che l'"armonia" con la Costituzione è stata sibillinamente intesa[74] come riferita non soltanto alla scrupolosa osservanza di ciascuna delle indicazioni costituzionali e di tutte assieme, nel loro fare cioè "sistema", bensì pure ad un non meglio precisato "spirito" costituzionale, se ne ha la finale, decisiva conferma di quanto stretto sia il cerchio entro il quale gli statuti sono obbligati a stare[75].

11. *Una breve annotazione finale: il riemergere della "logica" difensivistica, sostanzialmente diffidente verso le manifestazioni di autonomia, cui si è tradizionalmente rifatta la giurisprudenza e che è tuttora diffusamente circolante in seno alla Consulta, e l'effetto della sostanziale "decostituzionalizzazione" della Costituzione conseguente all'affermazione di un complessivo indirizzo volto a far dire alla Costituzione stessa tutto su... tutto*

Vi è, alla base di siffatto orientamento, un filo sottile che lega la giurisprudenza maturata in quest'ambito di esperienza a quella di ambiti diversi, tutte in fondo riportandole alle loro origini, alle antiche e mai recise radici alle quali è stato obbligato ad attingere, nella sua vistosamente distorta crescita, l'istituto regionale. Vi è - sembra di poter dire - una "logica" naturalmente *difensivistica*, che muove dall'assunto secondo cui dalle Regioni potrebbe in ogni tempo venire una spinta potenzialmente eversiva dell'ordine costituzionale, minacciosa per l'unità-indivisibilità dell'ordinamento, sì da richiedere l'allestimento di tutte le risorse adeguate a fronteggiare una siffatta, sciagurata evenienza.

Ora, non nascondo che questo stato d'animo, che - come si è venuti dicendo - seguita a pervadere e conformare l'attuale giurisprudenza, possa essersi in una certa misura alimentato da indicazioni della Carta che, nella sua originaria stesura, offriva invero numerosi spunti a favore della "logica" potenzialmente conflittuale suddetta. Non a caso - si rammenterà - è proprio su questo terreno che è allignato e cresciuto il modello della *separazione-garanzia*, in ordine ai rapporti tra le fonti (e gli atti giuridici in genere) di Stato e Regioni, col quale una sensibile dottrina, in una congiuntura oggettivamente non benigna per l'autonomia, ha inteso porre un argine alla massiccia avanzata degli atti dello Stato nei territori regionali ed al conseguente, temuto schiacciamento dell'autonomia stessa[76]. Uno sforzo poderoso, quello prodotto da questa dottrina, quanto però - come l'esperienza ha ripetutamente mostrato - complessivamente non riuscito, a fronte delle pretese "uniformanti" del legislatore statale e dell'avallo con fin troppa generosità ad esse offerto dalla giurisprudenza.

Sta di fatto che - come di diceva - non facevano nella Carta del '48 difetto indicazioni idonee a dar fiato ad una "logica" ricostruttiva di stampo prettamente conflittuale.

Antichi limiti, per lo statuto come per le leggi "comuni", enunciati in termini caricati di una studiata ambiguità, sì da potersi - se del caso - espandere nelle loro concrete manifestazioni, erigendo una efficace barriera protettiva a salvaguardia del bene dell'unità, si saldavano in un armonico disegno con un sistema di controlli avente carattere preventivo (meramente politico quello sugli statuti, nella sede e forma della loro approvazione parlamentare; giurisdizionale ovvero politico quello sulle leggi, a seconda che avesse preso le forme del ricorso di legittimità ovvero di merito).

L'esperienza ha, poi, ampiamente mostrato quanto questi originari timori fossero ad ogni buon conto eccessivi. Non si capirebbe altrimenti la fiduciosa rimozione del limite dell'"armonia" degli statuti altresì rispetto alle leggi della Repubblica, nonché l'abolizione del passaggio parlamentare, denunciato da una diffusa dottrina, sulla base dell'esperienza delle trattative informali avutesi al tempo del varo dei primi statuti, come suscettibile di incidere pesantemente sull'autonomia, proprio nella sua più elevata e rappresentativa espressione; e non si capirebbe ancora la cancellazione del limite degli interessi nazionali (e di altre Regioni) un tempo gravante sulle leggi (e, come si sa, nella sua forma pura mai fatto valere[77]) e - ciò che più importa - la conversione del controllo di legittimità costituzionale da preventivo in successivo[78].

Sono proprio le novità appena indicate, unitamente ad altre in merito alle quali non è tuttavia dato ora di intrattenersi, a confermare il diverso orizzonte culturale entro cui si sono, rispettivamente, mossi l'autore dell'originario dettato costituzionale e quello che lo ha riscritto.

Per il primo scenario, l'idea di uno Stato-sovrano, tutore esclusivo dell'unità potenzialmente messa a rischio dagli atti di autonomia, specie da quelli maggiormente espressivi sul piano politico-normativo, disponeva obiettivamente di non pochi argomenti a suo favore, per quanto già in quel quadro una raffinata lettura dell'art. 5, nel suo fare "sistema" coi principi fondamentali restanti, potesse far pervenire ad esiti ricostruttivi diversi. Per il secondo scenario, di contro, sono ormai largamente[79] venute meno le scorie del passato che davano lo spunto per un'artificiosa, forzata, contrapposizione tra sovranità ed autonomia.

Quel che è davvero singolare, francamente inspiegabile, è che la Corte - forse, senza compiuta consapevolezza delle implicazioni connesse al suo più radicato e solido indirizzo, nel segno della continuità - seguita ad attingere a modelli culturali contrapposti, oscillando vistosamente tra "logiche" ordinamentali irriducibili ad unità.

La giurisprudenza sugli statuti, di cui si sono rammentati unicamente alcuni dei suoi tratti salienti, come pure la giurisprudenza su materie e limiti dell'autonomia legislativa si rifanno palesemente - come si è qui tentato di mostrare con esempi - ad un impianto metodico-teorico "difensivista"; allo stesso tempo (e per compenso), la stessa giurisprudenza in modo ormai martellante, inesausto, si richiama al principio-valore della "leale cooperazione", utilizzato a mo' di *deus ex machina* che - come nelle antiche tragedie - cala dal cielo per districare le più aggrovigliate questioni, "bilanciando" (sia pure, però, non di rado in modo ineguale...) gli interessi in campo.

La "leale cooperazione" - è ormai testimoniato da un corposo materiale giurisprudenziale[80] - è un grimaldello che apre tutte le porte, quando si sono smarrite le chiavi originali: una cooperazione varia non soltanto per forme (e, per ciò pure, per effetti) ma anche per fini, prestandosi ora al sia pur parziale recupero di un'autonomia perdutasi lungo i meandri di una legislazione statale internamente assai articolata e minuta (siccome fin troppo sensibile verso le istanze unitarie) ed ora, all'inverso, per far ulteriormente distendere gli interventi statali, pur laddove, per materia o per altro, parrebbe assai

arduo rinvenirne la giustificazione[81].

La cooperazione è, in sé e per sé, un valore: un *valore-mezzo*, al pari della partecipazione, al servizio dei valori restanti, il mezzo acquisendo quindi la stessa dignità del fine dallo stesso perseguito. E, tuttavia, nel momento in cui viene fatta oggetto di abnorme dilatazione concettuale e di ripetute, assai varie e strumentali applicazioni, essa finisce con lo smarrire proprio la sua ragione giustificativa, la sua identità. Come quando una stessa sostanza viene di continuo manipolata e presentata come in ogni caso conforme a "modello", alla fine è proprio del "modello" stesso che non si riesce più a cogliere l'originaria, genuina connotazione.

Il rischio è, allora, proprio quello della "*decostituzionalizzazione*" della Costituzione, per il sol fatto che le più diverse e reciprocamente discoste esperienze sono pur sempre riportate sotto l'"ombrello" accogliente di un "modello", a conti fatti, inespressivo siccome idoneo a dire *tutto su... tutto*.

Non saprei ora dire quanta consapevolezza si abbia presso la Consulta a riguardo del fatto che oscillazioni troppo vistose della giurisprudenza proprio su questioni di ordine strutturale, che investano cioè le stesse "logiche" ricostruttive del sistema delle fonti, possano produrre, ad un tempo, un duplice, perverso effetto: quello di far da ostacolo alla formazione di un "indirizzo" (in senso proprio) della giurisprudenza stessa, per l'accumulo indistinto sopra uno stesso campo di esperienza di materiali oggettivamente eterogenei, faticosamente componibili ad unità o - diciamo pure - refrattari alla loro reciproca omologazione, e l'altro di far smarrire la stessa identità del "modello" costituzionale, una volta che lo stesso dovesse considerarsi buono a tutti gli usi, ad esso facendosi comunque riportare le più varie, non di rado divergenti, espressioni delle relazioni tra Stato e Regioni.

Sta proprio qui - come si vede - il paradosso irrisolto di una costruzione giurisprudenziale che, alle volte *a causa* della riforma ed alle volte *malgrado* la stessa, rimane, a mio modo di vedere, complessivamente squilibrata: una costruzione che, puntando, sotto la spinta dei più pressanti interessi, comunque a far dire alla Costituzione *tutto su tutto*, finisce a conti fatti col pervenire all'esito opposto, allo stesso tempo dando l'opportunità alla politica, specie nelle sue più vigorose manifestazioni, di affermarsi anche per il tramite appunto della voce della Consulta[82].

Un iniziale disorientamento determinato da una riforma dal lungo respiro, quale quella che ha riscritto il titolo V della Carta, era, naturalmente, da mettere in conto. Ora è, però, finalmente maturato il tempo in cui - ferma la naturale elasticità del modello e la parimenti naturale fluidità delle relazioni tra le fonti dallo stesso previste - occorre, una buona volta, scegliere tra "logiche" ricostruttive reciprocamente alternative e non seguire, dunque, a far ricorso all'una ovvero all'altra, secondo occasionali convenienze. È in gioco - come s'è tentato qui di mostrare - la credibilità della Costituzione come *norma normans*, sulla cui base possono svolgersi e rinnovarsi dinamiche di normazione comunque orientate verso il valore di unità-autonomia.

---

\* Relazione al convegno su *Il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali: Italia e Spagna a confronto*, Udine 5 maggio 2006, in corso di pubblicazione su *Le istituzioni del federalismo*, 2006.

[1] La sensibilità manifestata dalla giurisprudenza - come si tenterà qui di mostrare con esempi - non sempre si esprime a mezzo di forme in pieno apprezzabili; e, tuttavia, appare indicativa di uno stato d'animo e di una consapevolezza di cui non ha invece reso testimonianza l'autore della riforma del 2001 (un quadro di sintesi dei maggiori problemi legati alla transizione può, volendo, vedersi nel mio *Il "regionalismo della transizione" e la teoria della Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, a cura di L. Mezzetti, Napoli 2004, 479 ss.).

[2] V., dunque, il mio *Riforma del titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 18/2005, nonché, ora, in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, IX, *Scritti dell'anno 2005*, Torino 2006, 303 ss. (cui d'ora innanzi si farà riferimento).

[3] Si vedrà, di contro, tra non molto che le cose non stanno propriamente così.

[4] V. Corte cost. nn. 65, 377, 408 e 533 del 2002 (e, in dottrina, tra i molti altri, G. Di Cosimo, *Nuova disciplina del*

controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale, in *Le ist. del fed.*, 2/2002, 355 ss.; E. Gianfrancesco, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 5/2002, 3312 ss.; R. Romboli, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Padova 2003, 263 ss.; E. Rossi, *Il procedimento di controllo delle leggi delle Regioni speciali dopo la legge costituzionale n. 3/2001*, in *Le Regioni*, 1/2003, 298 ss.; A. Rauti, *Il controllo sulle leggi delle Regioni a statuto speciale fra "condizioni più ampie di autonomia" e novità introdotte dalla legge "La Loggia"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6/2003; F. Dal Canto-E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, a cura di R. Romboli, Torino 2005, 177 ss.

Si tratta, forse, della maggiore delle novità processuali, riportabile al *genus* di cui alla lett. c), prima variante, dello schema sopra descritto; una novità incoraggiata a formarsi dalla clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, per quanto non portata fino alle sue ultime, conseguenti applicazioni: segnatamente, con riguardo alla Sicilia, dove una discutibile - e non poco, giustamente, discussa - pronuncia, la n. 314 del 2003 [e, su di essa, tra gli altri, i commenti di F. Teresi, *La inaspettata cristallizzazione del sistema di sindacato costituzionale delle leggi siciliane previsto dallo statuto speciale in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) e, pure *ivi*, il mio *Il controllo sulle leggi siciliane e il "bilanciamento" mancato (nota a Corte cost. n. 314 del 2003)*; C. Padula, *L. cost. n. 3/2001 e statuti speciali: dal confronto fra norme al (mancato) confronto fra "sistemi"*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 682 ss.; E. Rossi, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi siciliane resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 5/2003, 3032 ss. e, pure *ivi*, F. Benelli, *Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane?*, 3043 ss.; N. Viceconte, *La Corte costituzionale "salva" il sistema d'impugnazione delle leggi regionali siciliane*, in *Giur. cost.*, 6/2003, 3969 ss.], ha mantenuto in vigore il vecchio meccanismo di ricorso preventivo da parte del Commissario dello Stato, stranamente preferito dalla stessa Regione, che ne ha sollecitato il perdurante utilizzo all'indomani della "novella" costituzionale.

[5] Un chiaro e - come di consueto - informato quadro di sintesi è al riguardo offerto dallo studio, sopra cit., di F. Dal Canto-E. Rossi, 159 ss., dove su ciascuno dei punti richiamati nel testo sono puntuali indicazioni di giurisprudenza ed opportuni rilievi.

[6] È stato, nondimeno, opportunamente rilevato (da M. D'Amico, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Seminario del Gruppo di Pisa svoltosi a Genova il 10 marzo 2006, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)) esser siffatta preclusione meramente "formale", dal momento che ai terzi è stata comunque offerta l'opportunità di motivare le ragioni dell'intervento richiesto.

[7] Obiettivamente diverso è, invece, il caso d'impugnazione di legge regionale, seguito da richiesta d'intervento *ad adiuvandum* da parte di Regione-terza. Se lo scopo dell'iniziativa processuale è di mettere al riparo una legge già in vigore della richiedente, l'iniziativa stessa non parrebbe aver motivo di esser adottata, una volta scaduti i termini per l'impugnazione da parte del Governo e considerato che il giudicato costituzionale non spiega effetti (neppure in via "conseguenziale"...) nei riguardi di leggi di soggetti terzi. Se, di contro, chi fa richiesta d'intervento punta a spianare la via ad un proprio progetto di legge in formazione, ugualmente la richiesta stessa potrebbe considerarsi prematura, non essendosi ancora concretato il rischio di un'impugnazione da parte del Governo della legge stessa, in presenza della quale nondimeno la Regione potrebbe naturalmente difendersi con gli strumenti di cui è al riguardo dotata. È pur vero, però, che eliminare un possibile, futuro intralcio nei riguardi della legge regionale in cantiere potrebbe ugualmente avere la sua convenienza.

[8] Part., E. Gianfrancesco, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via principale*, in AA.VV., *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, a cura di V. Angiolini, Torino 1998, 225 ss., spec. 234 ss. (pure *ivi*, v., utilmente, G. Guzzetta, *Variazioni in tema di intervento delle Regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione*, 458 ss.).

[9] È pur vero, però, che non particolarmente avvertita sembra essere l'esigenza da parte delle Regioni di partecipare attivamente a vicende processuali altrui, preferendo esse piuttosto stare "alla finestra" ed assistere indifferenti alla conclusione delle vicende stesse (il rilievo è, tra gli altri, in F. Caporilli-P.P. Sabatelli-G.M. Sbrana, *Il contraddittorio nei giudizi in via incidentale e principale*, in A. Pizzorusso-R. Romboli, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, a cura di G. Famiglietti, E. Malfatti, P.P. Sabatelli, Torino 2002, 92).

[10] Su di che, di recente, F. Dal Canto-E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 258 ss.,

[11] Indicazioni a riguardo della più recente giurisprudenza possono, nuovamente, aversi dall'*op. ult. cit.*, 250 s.

[12] Non è stato ancora messo bene in chiaro il legame intercorrente tra la generale previsione di cui all'art. 114, che vuole *tutte* le autonomie poste sul medesimo piano, siccome ugualmente ed esclusivamente fondate sui "principi" della Carta, e la specifica menzione fatta ai regolamenti nell'art. 117, VI c. (che parrebbe disegnare a favore di tali fonti una, sia pur relativa, riserva di competenza, di cui non è tuttavia precisato se valga unicamente al piano secondario, nei rapporti coi regolamenti di Stato e Regione, ovvero, e sia pure in parte, anche nei riguardi delle leggi), cui nondimeno fa da contrappunto il perdurante silenzio serbato a riguardo dei controlli sui regolamenti stessi (e, in genere, sulle fonti di minore autonomia). Su tutto ciò, punti di vista assai vari sono stati - come si sa - manifestati in dottrina, oscillanti tra troppo avanzate (ed ardite) ricostruzioni, tendenzialmente portate ad assimilare la condizione delle fonti in parola a quella propria delle leggi (e degli atti a queste equiparati), e letture parimenti radicali (per difetto), volte a qualificare come *pleno iure* secondaria la condizione delle prime: letture, dunque, appiattite su una tradizione teorica assai problematicamente conciliabile col nuovo dettato costituzionale (ma, forse, neppure in linea col dettato originario della Carta).

[13] La soluzione della legge La Loggia è stata considerata da chi l'ha pensata come transitoria, palesemente compromissoria, in vista di quel riconoscimento in modo pieno di un potere di azione che è quindi, sia pur sinteticamente, enunciato nella legge di "maxiriforma" costituzionale ad oggi *sub iudice popolarum* (dov'è, peraltro, un rinvio a legge costituzionale futura in ordine alle condizioni ed ai limiti di esercizio del potere stesso). A riguardo di quest'ultima previsione si può qui solo dire che essa porta in sé un difetto congenito, già rilevato ai tempi della Bicamerale (allorché un'analoga formulazione era stata già prospettata), l'autonomia comunale e provinciale considerandosi, stranamente, ora di grado primario, per la parte in cui si dà appunto modo agli enti che ne sono dotati di farsene garanti davanti alla Corte, ed ora di grado secondario, perdurando la sottrazione degli atti espressivi dell'autonomia stessa al sindacato di costituzionalità.

Ora, la circostanza per cui Comuni e Province possono essere attori ma non convenuti in un giudizio in via principale è una aporia teorica insanabile. Quali, peraltro, possano in alternativa essere le soluzioni maggiormente adeguate a ripianare siffatta contraddizione non può qui essere detto. Di certo, per uno scenario che non veda gli enti in parola titolari del diritto di azione, potrebbe nondimeno darsi loro - come si viene dicendo nel testo - l'opportunità di prendere parte alle cause intraprese da Stato e Regione, sempre che, ovviamente, dimostrino di esser portatori di interessi dalle stesse direttamente riguardati (come, ad es., per ciò che attiene alle discipline di smistamento delle funzioni). La qual cosa, come si vede, rimanda pur sempre al nodo teorico non sciolto concernente il grado o il fondamento della loro autonomia.

[14] Si rileva, ad es., in Corte cost. n. 196 del 2004 esser "la lesione delle competenze locali ... *potenzialmente* idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali" (in dottrina, riferimenti a questa importante decisione possono ora aversi da F. Dal Canto-E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 163 in nt. 9 e 186 in nt. 51). V., inoltre, sent. n. 417 del 2005. Merita di esser ricordato che si sono dati dei casi di richieste d'intervento da parte di Comuni respinti per ragioni diverse dalla qualità soggettiva del richiedente (ad es., perché la richiesta stessa era tardivamente pervenuta: sent. n. 507 del 2000). Ciò che poteva far pensare che altrimenti esse sarebbero state accolte [v., infatti, E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, a cura di R. Romboli, Torino 2002, 139].

[15] Quali possano poi essere i raccordi adeguati a dar fiato in corso di procedimento alla voce dell'autonomia stessa è, naturalmente, tutto da studiare; un ruolo verosimilmente di primo piano saranno chiamati ad esercitare al riguardo i Consigli delle autonomie locali, una volta che dovessero essere finalmente istituiti presso ogni Regione, così come, peraltro, richiesto dalla "novella" costituzionale del '99.

[16] ... in merito al quale, v., di recente, l'accurato studio monografico di E. Lamarque, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005, nonché, ora, V. Roppo, *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, ed A.M. Benedetti, *L'"ordinamento civile" come "materia" o come "limite"?* Ovvero: *il federalismo italiano tra rigidità delle formule e ragionevolezza delle soluzioni*, entrambi in *Pol. dir.*, 3/2005, rispettivamente, 377 ss. e 471 ss.; P.M. Putti, *Il diritto privato regionale*, in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale e fonti del diritto*, a cura di N. Lipari, Napoli 2006, 281 ss. In giurisprudenza, da ultimo, Corte cost. n. 173 del 2006.



[17] La clausola ha - come si sa - animato un fitto dibattito, specie per ciò che concerne il nuovo assetto delle discipline sul piano sostanziale, vale a dire il concorso che dalle Regioni può attendersi per un'efficace salvaguardia dei diritti, mentre minore attenzione si è ad oggi prestata ai riflessi di ordine processuale che possono aversi dalla ridefinizione della linea di confine degli ambiti di competenza tra Stato e Regioni (v., infatti, per tutti, A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli-F. Rigano, Torino 2004, 80 ss. e, ora, M. Belletti, *Diritti costituzionali e Regioni*, in AA.VV., *I diritti costituzionali*, III, a cura di R. Nania e P. Ridola, Torino 2006, 1051 ss.).

[18] Non vale opporre che i privati possono pur sempre battere la via maestra del procedimento in via incidentale, ove si consideri che, secondo un dato di comune esperienza, l'una via non necessariamente va vista come alternativa all'altra, potendo piuttosto variamente incrociarsi e condurre ad un ottimale appagamento, in ragione dei tempi, dei diritti e delle situazioni soggettive in genere di cui i privati stessi sono portatori. E non è inopportuno qui rammentare come la partecipazione ad una controversia tra Stato e Regione originata da norme relative ai "livelli" delle prestazioni (ad es., in quanto l'uno assuma che l'altra non si sia conformata alle indicazioni contenute in legge statale ovvero per il caso che la seconda contesti al primo di essersi spinto oltre l'area della "essenzialità" entro cui è tenuto a restare) possa dar modo ai privati di intervenire tempestivamente a tutela di diritti che potrebbero non essere più (o, comunque, nella stessa misura) salvaguardati col meccanismo in via incidentale. È pur vero, nondimeno, che il modo maggiormente idoneo a garantire i diritti rimane quello offerto da quest'ultimo meccanismo, specie per il rilievo che in esso assume il "fatto" al fine di un'adeguata ricognizione semantica degli enunciati e di un parimenti adeguato "bilanciamento" degli interessi che fanno capo agli enunciati stessi.

[19] L'incisione può, naturalmente, essere opera anche di atti sublegislativi, specie laddove posti in essere da Comuni e Province: ipotesi, questa, sulla quale nondimeno non si ha ora motivo d'intrattarsi, non riguardando vicende di giustizia costituzionale (quanto meno fintantoché resisterà - come, a quanto pare, resisterà - l'attuale indirizzo sfavorevole a riconoscere "valore di legge" alle fonti di autonomia locale).

[20] Va, ora, nuovamente detto che i privati potranno anche battere la via incidentale al fine di avere protezione dalla Corte nei loro interessi, "sfavoriti" (e non già "favoriti", secondo l'indicazione costituzionale) da provvedimenti legislativi di Stato o Regione (sul significato della formula costituzionale, oggetto di varie e non poco discordanti letture, v., ora, N. Polito, *Articolo 118 u.c. della Costituzione. Un approfondimento sul "favoriscono"*, Relazione al II Seminario di LabSus, Roma 24 marzo 2006, in [www.astrd-online.it](http://www.astrd-online.it)). Fermo tutto ciò, non è ugualmente da escludere che i provvedimenti stessi siano portati alla Corte dietro ricorso diretto; con il che tornerebbe d'attualità la questione ora succintamente discussa.

[21] ... inaugurato da Corte cost. n. 376 del 2002, largamente annotata (per tutti, v. V. Coccozza, *I profili processuali*, Relazione al convegno su *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 490 ss. e F. Dal Canto-E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 173 ss.).

[22] Da ultimo, nel mio *Riforma del titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, cit., 310 ss.

[23] ... dove - com'è assai noto - si è stabilita l'immediata applicazione delle nuove modalità di ricorso introdotte dalla riforma, dandosi pertanto modo alle originarie "delibere legislative" regionali di esser liberate dall'impugnazione governativa e di commutarsi pertanto subito in "leggi" (a seguito della loro promulgazione e pubblicazione), sulle quali poi potrebbe pur sempre (e se del caso) aversi la reiterazione del controllo (ma non - si è opportunamente osservato da P. Nicosia, *Primi passi della Corte costituzionale nell'applicazione del nuovo art. 127 della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) - del giudizio).

[24] Utilmente, possono al riguardo consultarsi le conferenze stampa dei Presidenti degli ultimi anni, nelle quali si prende atto di questa vecchia (per fini) e, ad un tempo, nuova (per forme) esperienza.

[25] Da C. Salazar, *L'accesso al giudizio in via principale e "la parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 227 ss., e da molti altri (maggiori ragguagli possono, quindi, aversi da C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova 2005).

[26] ... come, ora, G. Scala, *Governo e giudizio in via principale*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a mia cura, Napoli 2006, 273 ss., spec. 294 ss. Acuti rilievi a favore della soluzione patrocinata dalla Corte possono già vedersi in G. Gemma, *Impugnativa di leggi regionali e nuovo art. 127 della Costituzione*, in AA.VV., *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 396 ss. Accolto anche da C. Padula, *op. ult. cit.*, 256 s., l'indirizzo giurisprudenziale favorevole all'impugnazione delle leggi regionali da parte del Governo per qualunque loro vizio, in forza dell'assunto secondo cui le leggi stesse sarebbero da considerare lesive del potere statale di disporre in modo esclusivo delle norme costituzionali. Opinione, questa, per vero non in tutto condivisibile, vuoi per la ragione che la stessa riforma del 2001 prevede modifiche della Carta per via pattizia (art. 116, ult. c.) e vuoi - e soprattutto - per il fatto che di alcune norme costituzionali (i principi fondamentali) nessuno può disporre, di modo che ad es. la violazione dell'eguaglianza o di altri principi ancora da parte delle fonti di autonomia non potrebbe - a spingere alle sue ultime conseguenze questa proposta teorica - essere comunque denunciata davanti alla Corte.

[27] Da ultimo, F. Furlan, *I vizi denunciabili*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit.

[28] Su ciò, la densa riflessione teorica di G. Silvestri, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino 2005.

[29] Si vedrà tra un momento che è stata altresì prospettata una soluzione ricostruttiva intermedia, che tuttavia non supera, a mia opinione, le stesse difficoltà cui va incontro una delle tesi ora succintamente prese in esame.

[30] V., nuovamente, la relazione illustrata da M. D'Amico al Seminario su *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, cit.

[31] ... sempre che, peraltro, siano tuttora giustificati; ciò che, per vero, non sembra, secondo quanto si è dietro accennato a riguardo del limite dei rapporti di diritto privato cui andrebbe soggetta la legislazione regionale. E il vero è che alcune zone "franche" (o, più largamente, "d'ombra") della giustizia costituzionale potrebbero essere sensibilmente circoscritte, qualora prendesse finalmente piede un indirizzo giurisprudenziale diverso da quello tralaticciamente adottato.

[32] V., ancora di recente, sinteticamente prospettata questa tesi in A. Ruggeri-A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2004, 87 ss.

[33] L'errore metodico-teorico compiuto da quanti si dichiarano dell'idea che, in un caso e nell'altro, il giudizio verte pur sempre su *norme* (e non su già su *disposizioni*, in ogni loro astrattamente possibile significato) è dato dal fatto che l'attenzione si fissa unicamente sul prodotto del processo interpretativo e non pure su quest'ultimo in sé e per sé; ed è chiaro che, diverso essendo il processo in parola, diversi non potranno che esserne gli esiti.

[34] Ovviamente, è pure da mettere in conto il caso che un ricorso proposto in via d'azione possa essere respinto, di modo che la legge che vi abbia dato luogo possa tornare in un secondo tempo davanti alla Corte per iniziativa di parte privata. Come si è, però, appena fatto notare, la questione non sarebbe ad ogni modo la stessa, a motivo della diversità dei processi interpretativi nei due casi posti in essere.

[35] F. Furlan, nello scritto dietro cit., dove è ripreso ed originalmente svolto uno spunto teorico che è già in R. Tosi, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, 947 e C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 305 ss.

[36] Si consideri, nuovamente, l'esempio, dietro fatto, delle leggi che fissano i "livelli" delle prestazioni concernenti i diritti. Si supponga che la Regione deliberi di attaccare una legge statale, non già contestandole di aver esorbitato dall'area della "essenzialità", la sola riservata per le materie regionali, bensì per aver violato, in occasione della disciplina della "materia" sua propria, il principio di eguaglianza o diritti inviolabili (l'ipotesi è stata già configurata da R. Tosi e C. Padula, negli scritti sopra cit., dove è enunciato l'orientamento secondo cui la violazione dei principi fondamentali suddetti può convertirsi in lesione della competenza regionale. La qual cosa non può, per vero, astrattamente ed in ogni caso escludersi ma neppure sembra appunto per sistema aversi, altrimenti la competenza, crescendo e moltiplicandosi mostruosamente a dismisura, finirebbe con l'attrarre a sé e *quodammodo* a metabolizzare ogni forma d'illecito costituzionale, ovverosia la violazione dei principi di struttura dell'ordinamento si tradurrebbe nei fatti

- kelsenianamente - in violazione di metanorme).

Ebbene, senza nulla togliere al significato dell'azione regionale, che anzi - proprio nei casi più gravi - potrebbe parere sul nascere l'incisione di principi fondamentali dell'ordinamento, ugualmente non è dubbio che la via più conducente alla meta della salvaguardia dei principi stessi (e, segnatamente, dei diritti fondamentali) sia quella dei ricorsi *ope iudicis*, tanto più appunto per iniziativa di parte. D'altro canto, l'impulso dei soggetti direttamente portatori di situazioni soggettive potenzialmente esposte a violazione da parte del legislatore sembra essere proprio il mezzo in ogni caso più adeguato a presidio delle situazioni stesse, secondo quanto si è poc'anzi fatto notare trattando dell'eventuale partecipazione dei privati a vicende processuali che abbiano per protagonisti comunque lo Stato e la Regione, sempre che la Corte si decida una buona volta a far luogo a quella estensione del contraddittorio che è da tempo e da molti vigorosamente reclamata.

[37] Su ciò, per tutti, E. D'Orlando, *La funzione arbitrale della Corte costituzionale tra Stato e Regioni: verso una convergenza tra Verfassungsgerichtsbarkeit e Staatsgerichtsbarkeit?*, in AA.VV., *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 374 ss.

[38] Ancora da ultimo, da M. D'Amico, nella sua relazione più volte richiamata. Con riguardo alla tecnica decisoria in parola, tra i primi commenti, P. Passaglia, *Il funzionamento (e la funzionalità) del giudizio in via principale dopo la riforma del titolo V: osservazioni a margine della prima sentenza parziale "con riserva"*, in *Foro it.*, 9/2003, I, 2227 ss., nonché, volendo, anche il mio *La Corte e il drafting processuale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

[39] Sulle competenze in parola, fatte oggetto di un animato dibattito, v., tra gli altri, G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 461 ss.; G. Arconzo, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di N. Zanon e A. Concaro, Milano 2005, 181 ss.; M. Picchi, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano 2005, 438 ss.; A. Concaro-I. Pellizzone, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2005, 434 ss.; B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale e regionale*, Torino 2006, 147 ss.

[40] Ciò che, ancora di recente, ha fatto dubitare della utilità di un riparto siffatto di competenze, poggiante sulle sabbie mobili di etichette dalle evidentemente assai ridotte capacità espressive (v., infatti, M. Belletti, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, intervento al convegno su *La nuova riforma costituzionale. Assetti di governo e organizzazione territoriale*, Ravenna 3 marzo 2006, in *paper*, e, già, volendo, il mio *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del titolo V?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2/2006. Un quadro di sintesi delle principali pronunzie della Corte sulle materie può vedersi in A. Morrone, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Padova 2005, 43 ss., nonché, ora, *amplius*, in B. Caravita, *Lineamenti*, cit., 139 ss.). Per l'aspetto ora considerato, il discorso sembra per vero generalizzabile, estendendosi dunque naturalmente anche alla "riforma della riforma", non diversa per tecnica di riparto ed impianto complessivo, siccome pur sempre imperniata sulla mera enunciazione di "etichette" indicanti i campi materiali di intervento di questo o quell'ente.

[41] Le manipolazioni, per vero, non mancano neppure per mano dei legislatori regionali, come pure largamente diffuse sono le letture riduttive da questi fatte del nuovo dettato costituzionale e di cui rendono inequivoca, sconcertante testimonianza le discipline positive venute alla luce nel corso degli anni trascorsi dal rifacimento del quadro delle materie, scarsamente innovative, per metodi e contenuti, rispetto al passato (utili, ancorché parziali, indicazioni possono al riguardo aversi dai contributi di più autori che sono nel fasc. 5/2005 de *Le Regioni*).

[42] Sui criteri di interpretazione dei nomi costituzionali relativi alle materie, cfr. i non coincidenti punti di vista manifestati da R. Bin, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"*. *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di L. Paladin*, I, Napoli 2004, 295 ss. e, pure *ivi*, A. Ruggeri-C. Salazar, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, IV, Napoli 2004, 1943 ss. Del primo, v., inoltre, *I criteri di individuazione delle materie*, relaz. al Convegno su *Le prospettive della legislazione regionale*, Milano 26-27 gennaio 2006, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). V., inoltre, utilmente, B. Caravita, *Lineamenti*, cit., 141 ss.

[43] ... e, tra questi, part. G. Tarli Barbieri, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in AA.VV., *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 256.

[44] L'esempio forse maggiormente indicativo di questa diffusa tendenza è dato dai lavori pubblici, per come trattati dalla famigerata sent. n. 303 del 2003.

[45] Tra le molte altre, sentt. nn. 370 del 2003; 50, 219, 231 e 234 del 2005; 133 del 2006 (in dottrina, da ultimo, B. Caravita, *Lineamenti*, cit., 144 ss. e M. Belletti, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze*, cit., par. 5 del *paper*).

[46] Innegabile il coinvolgimento, operato dai decreti delegati di trasferimento delle funzioni (specie da quelli della seconda e terza "ondata"), delle Regioni nella disciplina di ambiti materiali per vero problematicamente riportabili allo striminzito catalogo contenuto nell'originario art. 117. Non casuale è, peraltro, da ritenere la circostanza - ampiamente rilevata in vecchi e nuovi commenti - per cui ad un'estensione siffatta degli ambiti suddetti ha fatto da *pendant* un'accezione forte dei limiti "verticali" cui si sono trovate soggette le fonti di autonomia (su di che, *amplius, infra*).

[47] ... e, su di essa, la mia nota dal titolo *Potestà legislativa primaria e potestà "residuale" a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003)*, in *Giur. it.*, 8-9/2003, 1530 ss.

[48] La questione, come si dirà meglio tra un momento, riguarda più in genere ogni caso in cui si discuta della possibile entrata in campo della clausola di maggior favore.

[49] Fa ad oggi difetto uno studio adeguato che consenta di stabilire fino a che punto i due limiti qui posti a raffronto si distinguano apprezzabilmente l'uno dall'altro. E, invero, mentre la giurisprudenza sulle "norme fondamentali" delle riforme, pur nelle sue non poche oscillazioni e varie articolazioni interne, appare assai nutrita e dotata di una sua complessiva compiutezza (riferimenti possono ora aversi da G.A. Ferro, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove aut.*, 4-5/2005, 633 ss.; *adde*, da ultimo, sent. n. 51 del 2006), di contro la giurisprudenza sui "livelli essenziali" è ancora largamente bisognosa di essere messa a punto dalla stessa Corte, in primo luogo, e, secondariamente, dalla dottrina, chiamata - come di consueto - a porre ordine in seno ad un materiale giurisprudenziale assai eterogeneo e naturalmente portato a sottrarsi ad ogni forma rigida di catalogazione.

[50] La notazione che subito segue nel testo riprende un'indicazione di ordine metodico-teorico già data in *La legge La Loggia e le Regioni speciali, tra "riserva di specialità" e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni*, 4/2004, 781 ss., nonché in AA.VV., *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano. Primo incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, a cura di L. Violini con la coll. di Q. Camerlengo, Milano 2005, 473 ss.

[51] Ancora l'ultima giurisprudenza (sent. n. 175 del 2006), pur sanzionando il difettoso utilizzo della clausola di maggior favore, non sembra nondimeno mostrare consapevolezza della complessità del raffronto tra i materiali normativi al riguardo rilevanti, nel senso indicato nel testo.

[52] Per l'aspetto ora considerato, un filo sottile ma resistente unisce - come si tenta qui di mostrare - le esperienze di ordine sostantivo a quelle processuali, per il modo (l'orientamento) con cui le une e le altre prendono forma e vengono a maturazione per il tramite della giustizia costituzionale.

[53] Di recente e per tutte, v. Corte cost. n. 153 del 2006.

[54] Ancora di recente, in *Riforma del titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, cit., 339 ss.

[55] Non è, poi, forse inopportuno rammentare che l'ipotesi di convertire la *nostra* potestà concorrente in quella "alla tedesca" fa a pugni con l'intera, solida costruzione eretta da una pluridecennale giurisprudenza, oltre a mostrarsi comunque discosta dalla lettera della Costituzione, che non offre il minimo appiglio a sua giustificazione.

[56] ... annotata, tra gli altri, da R. Dickmann, *Dal principio di continuità al "principio di stabilità" delle istituzioni nella transizione costituzionale*, in *Foro amm.*, 2004, 1535 ss.; A. Poggi, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 3/2004; P. Milazzo, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 4/2004, 963 ss.; A. Celotto-G. D'Alessandro, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 1/2004, 228 ss.; T. Groppi, *Corte costituzionale e Regioni: riflessioni a margine della conferenza stampa del 20 gennaio*

2005 del Presidente della Corte costituzionale, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4/2005, par. 3; U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2004, 1262; M. Luciani, *L'autonomia legislativa*, Relazione al Convegno su *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, cit., 359 ss.; F. Dal Canto-E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 246 s.; M. Belletti, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze*, cit., par. 4 del paper; M. D'Amico, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, cit.

[57] Ancora in *Riforma del titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, cit., 338.

[58] Indicazioni in un senso e nell'altro nella mia *op. ult. cit.*, spec. 347 ss. (aggiornamenti, ora, in B. Caravita, *Lineamenti*, cit., 166 ss.).

[59] Particolarmente istruttiva l'affermazione fatta da Corte cost. n. 336 del 2005, secondo cui "l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali ... non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa". Si tiene, poi, ulteriormente a precisare (sent. n. 270 del 2005) che, ove sia richiesto dalla "complessità" e "delicatezza" dell'oggetto, le leggi-quadro statali possono andare oltre ciò che è *ordinariamente* in loro potere, in vista della salvaguardia di quelle "esigenze di carattere unitario" delle quali si fa menzione nell'art. 118 della Carta, "seppure evidentemente nei limiti e con le necessarie forme collaborative cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale in materia".

[60] *Ex plurimis*, sentt. nn. 376 del 2002, 303 e 364 del 2003, 283 del 2004, 263 e 287 del 2005. Un significativo temperamento di siffatto rigoroso indirizzo è, però, in sent. n. 151 del 2005 [annotata da G. Scaccia, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. cost.*, 2/2005, 1251 ss. e M. Sias, *Titoli di intervento statali e "sussidiarietà razionalizzata" (o da razionalizzare?)*, in *Le Regioni*, 5/2005, 1010 ss., spec. 1021].

[61] In molte delle pronunzie sopra richiamate, tuttavia, la Corte, mentre si dichiara favorevole ad un corposo utilizzo della sussidiarietà per via legislativa ("a rimorchio" della sussidiarietà amministrativa: sopra tutte, v. la già cit. sent. n. 303 del 2003), parrebbe piuttosto voler chiudere le porte alla (conseguente) sussidiarietà regolamentare: con ciò che se ne può avere al fine di una compiuta disciplina di taluni ambiti materiali e di un ottimale esercizio delle funzioni sopra gli stessi (ma v. gli ulteriori svolgimenti che al riguardo subito seguono nel testo).

[62] ... da A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss., con espressione divenuta quindi d'uso comune.

[63] Maggiori ragguagli a riguardo delle possibili interferenze riscontrabili al piano regolamentare tra le discipline di Stato, Regione, enti locali possono, volendo, aversi dal mio *Teoria e prassi dell'autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttivo)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 19/2005, nonché, ora, anche in *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, IX, cit., 217 ss. Cfr. al mio il punto di vista ancora non molto tempo addietro manifestato da C. Calvieri, *Gli statuti ed i regolamenti degli enti locali tra riforma del titolo V e prossima revisione costituzionale*, in *Pol. dir.*, 4/2004, 533 ss e G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti. Vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Milano 2005.

[64] Si è, dunque, qui in presenza di uno di quei casi riferibili alla penultima delle categorie inizialmente indicate.

[65] Di una "probabile maggiore rilevanza di quest'ipotetica normazione secondaria regionale" discorre Corte cost. n. 2 del 2004.

[66] Una rapida notazione sul punto, nel senso ora indicato, è già nel mio *Riforma del titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale*, cit., 366 in nt. 124.

[67] Si tratta, dunque, di esperienze riportabili all'ultima delle categorie sopra indicate.

[68] ... trattandosi delle fonti nelle quali massimamente prende corpo e si esprime l'autonomia.

[69] La questione, per vero, è stata animatamente discussa, ammettendosi da alcuni studiosi l'eventualità

dell'impugnazione dello statuto da parte del Governo, sulla base di una assai dubbia analogia riscontrabile tra lo stesso e le restanti leggi regionali (un'impugnazione, ovviamente, possibile a seguito dell'eventuale riapprovazione dell'atto conseguente al suo rinvio ad opera delle Camere). Maggiormente credibile, invece, l'ipotesi per cui, davanti al perdurante diniego manifestato dalle Camere stesse all'approvazione dell'atto confermato tale e quale dal Consiglio regionale, sarebbe stata la Regione ad adire la Corte contro la decisione parlamentare, senza dunque che l'oggetto di ricorso fosse dato dallo statuto (analogamente, per l'ipotesi che le Camere avessero approvato con emendamenti lo statuto, nel qual caso il ricorso regionale non avrebbe comunque investito lo statuto bensì la legge statale per la parte in cui indebitamente vi innovava). Assai complicato, invece, il caso, su cui nondimeno non è ora il caso d'intrattarsi, che le Camere si fossero limitate a restare inerti, senza dichiararsi né in un senso né nell'altro; ciò che avrebbe reso assai problematicamente accettabile l'azione d'incostituzionalità esercitata dalla Regione contro il "silenzio" tenuto dalle assemblee statali (quale, in ispecie, il tempo ragionevole dell'attesa prima di poter considerare fondato il ricorso alla Corte?).

[70] Accesamente discussa - come si sa - la questione relativa al momento in cui il Governo avrebbe potuto considerarsi legittimato al ricorso, se dopo la prima ovvero la seconda pubblicazione. L'obiettivo incertezza al riguardo denunciata dal dettato costituzionale avvalorava l'impetoso (ma non ingiusto) giudizio di chi - come R. Tosi, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 5/1999, 847 - ha, in generale, rilevato il carattere "sciatto" della prosa esibita da chi ha riscritto il titolo V.

[71] ... ne *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), annotando una importante pronunzia della Corte, nella quale sono peraltro riprese ed ulteriormente svolte talune indicazioni date in precedenti decisioni (e, segnatamente, nella sent. n. 2 del 2004). Diversa valutazione ne dà, invece, G. D'Amico, *Corte costituzionale e dinamiche del rapporto di fiducia*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., 3 ss.

[72] V., part., sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004, largamente e variamente annotate (v., tra gli altri, i commenti che sono nei fasc. 6/2004 di *Giur. cost.* e 1-2 e 4/2005 de *Le Regioni*; altri ancora possono, poi, vedersi in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) e [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

[73] Certo, nulla in astratto esclude che il secondo voto contraddica il primo; è, però, il fatto in sé della ripetizione della pronunzia consiliare ad essere - a mia opinione - privo di senso. Non sembra tuttavia tenerne conto quella dottrina (part., G.E. Vigevani, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, 4/2005, 606 ss.) che parrebbe non qualificare, per l'aspetto ora considerato, come compressiva dell'autonomia statutaria la soluzione fatta propria dalla giurisprudenza (già in sent. n. 379 del 2004 e, quindi, ulteriormente confermata dalla sent. n. 12 del 2006, sopra cit.). Nel senso qui nuovamente patrocinato (e già in altri scritti), v., invece, S. Catalano, *Statuti regionali e voto di fiducia iniziale*, in *Giur. cost.*, 1/2005, 712 ss., spec. 718 s.

[74] Ancora sent. n. 304 del 2002 e, in dottrina, tra i molti commenti, A. Spadaro, *Ancora sul limite dell'«armonia con la Costituzione»: un vincolo forte (di fatto giurisprudenziale) da contenere secondo criteri oggettivi (testuali)*, in AA.VV., *Regioni ed Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di L. Chieffi e G. Clemente di San Luca, Torino 2003, 201 ss. (del quale v., già, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 3/2001, 453 ss.); C. Pettinari, *Note a margine dei concetti di "armonia con la Costituzione" e di "spirito della Costituzione"*, in *Giur. cost.*, 3/2003, 1891 ss.; M. Olivetti, *Lo "spirito della Costituzione": un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.*, 1/2004, 38 ss.; C. Calvieri, *Il controllo degli statuti regionali e delle leggi statutarie*, in AA.VV., *La riforma del titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, cit., 10 ss.; B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, Relazione al Convegno su *Corte costituzionale e Regioni due anni dopo la riforma*, cit., 320 ss.; M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 165 ss.; A. Cardone, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2005, par. 3; S. Catalano, *Forma di governo regionale*, in AA.VV., *L'incerto federalismo*, cit., 369 ss.; P. Passaglia, *Il controllo di legittimità costituzionale degli Statuti ordinari*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, cit., 148 s.; B. Caravita, *Lineamenti*, cit., 196 ss.

[75] È singolare che la Corte non si sia avveduta della contraddizione in cui è incorsa nel momento in cui parrebbe aver inteso gravare gli statuti di un peso ancora maggiore di quello al quale sono sottoposte le "comuni" leggi regionali, l'"armonia" ponendosi come ancora più stringente per l'autonomia del (mero) "rispetto" della Costituzione, di cui si fa parola nel l. c. dell'art. 117 cost. Ciò che, infatti, si fatica non poco a comprendere (ma v. il diverso e più articolato punto

di vista al riguardo manifestato da A. Spadaro, negli scritti sopra cit.) è come una fonte (lo statuto), ancora di recente (sent. n. 119 del 2006) qualificata come sovraordinata alle "altre" leggi regionali (ma v., su ciò, tra gli altri, G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2005, 581 ss.), possa andare incontro a vincoli ancora più intensi di quelli cui vanno soggette le fonti venute alla luce in applicazione di procedure non aggravate.

[76] Ispirata al riguardo la riflessione teorica di T. Martines, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.

[77] Singolare il suo ripescaggio ad opera del già richiamato testo di "maxiriforma" costituzionale. La qual cosa potrà rivelarsi o del tutto inutile (per il caso che, nuovamente, il limite non dovesse essere fatto valere nelle aule parlamentari) ovvero sommamente pericoloso, laddove dovesse essere docilmente piegato al fine di mortificare innaturalmente l'autonomia regionale.

[78] Indice, invece, degli antichi, e non in tutto sopiti, timori, l'innovazione, dalla assai dubbia conformità a Costituzione, operata dalla legge La Loggia, nella parte in cui acconsente alla sospensione delle stesse leggi impugnate in via diretta, ma senza alcuna discriminazione in ragione della provenienza della fonte: previsione, comunque, evidentemente sgradita alla Consulta che sta facendo di tutto per privarla di pratico rilievo.

[79] ... ma non interamente, in ragione del carattere parimenti sibillino (e, comunque, fortemente elastico) di taluni enunciati (specie di quelli espressivi di competenza "trasversale"), obiettivamente idonei a giocare a vantaggio dello Stato, laddove dovesse tornare ad affermarsi un indirizzo politico di stampo conservatore, tenendosi formalmente integra la cornice costituzionale.

[80] ... fatto oggetto di numerose, attente analisi, tra le quali quelle di S. Agosta, da ultimo riprese ed originalmente rielaborate nella sua tesi dal titolo *La "leale collaborazione" nei rapporti tra Stato e Regioni. Contributo ad un principio ancora in formazione*, svolta nell'ambito del dottorato di ricerca in *Giustizia costituzionale e diritti fondamentali*, Università di Pisa. V., inoltre, di recente, D. Galliani, *Riflessioni sul principio e sugli strumenti della collaborazione (costituzionale) tra Stato e Regioni*, in *Quad. reg.*, 1/2005, 89 ss.

[81] A mezzo della "leale cooperazione" si consuma, non di rado, una duplice torsione costituzionale: per un verso, essa si pone infatti quale innaturale compenso per una sostanziale, ancorché parziale, espropriazione di ambiti astrattamente ricadenti nell'area materiale delle Regioni (specie di quella di tipo "residuale"), mentre, per un altro verso, si introducono varianti procedurali impreviste nella Carta (di certo, non vietate ma, appunto, ugualmente non predeterminate neppure *per essentialia* nelle loro complessive movenze). L'esempio, forse, più emblematico al riguardo è dato dalla già richiamata sent. n. 303 del 2003, seguita poi da molte altre.

[82] Da una prospettiva di più largo raggio, riflessioni di vario segno a riguardo dei rapporti tra giurisprudenza costituzionale e politica possono ora vedersi in AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura-M. Carducci-R.G. Rodio, Torino 2005.