

**L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato:
verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?**

di Demis Bessi *

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, n. 6/2003)

1. Con la sentenza n. 274 del 2003 la Corte costituzionale si è pronunciata, nel giudizio di legittimità costituzionale instaurato in via principale, sulla legge della Regione Sardegna 8 luglio 2002 n. 11, recante "Norme varie in materia di personale regionale e modifiche alla legge regionale 13 novembre 1998 n. 31". Prescindendo dalle argomentazioni della Corte concernenti il merito della questione di legittimità, la decisione presenta un elemento di particolare interesse relativamente ad un aspetto della difesa regionale. La Regione Sardegna, oltre a sostenere l'infondatezza della questione nel merito, afferma anche l'inammissibilità del ricorso governativo: secondo la Regione, infatti, l'invalidità del ricorso sarebbe determinata dal fatto che questo "ecceda l'ambito entro cui il Governo è legittimato ad impugnare le leggi regionali". L'art. 127 Cost., novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, equiparerebbe, a parere della difesa regionale, la posizione di Stato e Regione nella proponibilità del giudizio in via principale, consentendo ugualmente ad entrambi i soggetti di impugnare l'atto legislativo, statale o regionale, soltanto qualora esso violi le disposizioni costituzionali relative rispettivamente alla competenza regionale o statale. La Regione Sardegna sembra proporre, in tal modo, una parificazione del ruolo Stato-Regione nei rispettivi rapporti con la Corte costituzionale, concependo in modo egualitario l'interesse a ricorrere di entrambi i soggetti.

Sulla medesima eccezione di inammissibilità, la Corte, recentemente, ha già avuto modo di pronunciarsi: nel giudizio conclusosi con la sentenza n. 94 del 2003, essa ha respinto tale eccezione, sollevata dalla Regione Lazio nei confronti del ricorso governativo, limitandosi a rammentare, soltanto, che il primo comma dell'art. 127 Cost. ammette il ricorso del Governo in termini identici a quelli utilizzati nel III comma del previgente art. 127; in tal modo, la Corte sembrava voler avvertire, seppur implicitamente, che nessuna novità interpretativa doveva annunciarsi sul piano dei vizi denunciabili da Stato e Regione nei giudizi in via d'azione.

2. Fino ad oggi l'interesse a ricorrere riceveva una diversa interpretazione in relazione al fatto che il ricorrente fosse la Regione ovvero lo Stato; le diverse formulazioni contenute nell'art. 127 Cost. e nell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948, che si riferivano rispettivamente ad "eccesso di competenza", nel caso di impugnazione di legge regionale, e ad "invasione di competenza", nel caso di impugnazione di legge statale, sembrava esprimere appunto una diversità delle posizioni di Stato e Regione nel giudizio in via principale, disparità, quest'ultima, da sempre colta dalla giurisprudenza costituzionale. Se, dunque, il ricorso dello Stato poteva ritenersi ammissibile in ogni caso in cui la legge regionale eccedesse la propria competenza, cioè ogni volta che essa risultava contrastante con qualsiasi disposizione costituzionale, il ricorso della Regione, contrariamente, era da qualificarsi ammissibile solo nell'ipotesi in cui la legge statale avesse invaso la competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e, quindi, solo qualora il parametro violato fosse ravvisabile nelle disposizioni del Titolo V della Costituzione.

3. In realtà, fin dal dibattito in Assemblea Costituente era emersa la considerazione di un differente ruolo che Stato e Regione avrebbero dovuto occupare nei giudizi in via d'azione. L'intervento statale sulla legge regionale fu strutturato, da subito, in un'ottica diversa da quella della tutela della costituzionalità dell'ordinamento. La finalità primaria che si voleva realizzare, tramite la preliminare instaurazione di una relazione dialettica e collaborativa tra Stato e Regione, era quella dell'unità giuridico-politica ordinamentale. In tale meccanismo, il momento giurisdizionale, il ricorso cioè alla Corte costituzionale, avrebbe dovuto rappresentare un strumento cui rivolgersi soltanto eccezionalmente.

Diversa, invece, fu l'evoluzione che il dibattito determinò nei confronti del rapporto Regione-legge statale. Se, inizialmente, l'idea dominante fu quella di costruire un controllo sulle leggi statali di natura esclusivamente giurisdizionale, privo di ogni valutazione dell'atto sul piano politico, nel proseguimento dei lavori si fece sempre più strada l'esigenza di mitigare l'astrattezza dei ricorsi diretti: il timore di facili e pretestuosi ricorsi alla Corte, con finalità meramente ostruzionistiche, spinse i costituenti ad agganciare gli stessi ad interessi concreti. Il risultato che si ottenne, rispecchiato dalle formulazioni dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 127 Cost., fu, in primo luogo, l'estrema ambiguità del giudizio in via principale, il quale veniva a ricomprendere due processi (quello promosso dallo Stato contro la delibera legislativa regionale e quello promosso dalla Regione contro l'atto legislativo statale) distinti e diversi, sia sul piano della collocazione temporale del sindacato della Corte, sia su quello dell'interesse a ricorrere, e, in

secondo luogo, conseguentemente, una non paritaria collocazione dello Stato e della Regione di fronte alla Corte, disparità accentuata dal legislatore con l'uso di formule linguistiche diverse (eccesso/lesione/invasione) e, come si è visto, dalla consolidata giurisprudenza costituzionale.

4. Con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 e con la radicale modifica dell'art. 127 Cost., sembravano porsi le premesse per un mutamento della posizione Stato-Regione nei giudizi di costituzionalità. Le prospettive e gli obiettivi perseguiti dalla riforma del Titolo V, orientati appunto al rafforzamento del ruolo della Regione e delle istanze autonomiste, avrebbero dovuto spingere verso una pariordinazione dei soggetti costituenti la Repubblica e titolari del potere legislativo nei rapporti con il Giudice delle leggi.

La riforma costituzionale, tuttavia, non ha modificato la differente terminologia identificante il vizio fatto valere da Stato e Regione, per cui, relativamente all'impugnazione statale contro leggi regionali, si parla ancora di eccesso di competenza, mentre nel caso di ricorso regionale, di lesione di competenza. Il tenore letterale della suddetta disposizione costituzionale non sembra, almeno in apparenza, realizzare la parità di posizione Stato-Regione sul profilo dell'interesse a ricorrere; pressoché inalterata, dunque, apparirebbe la situazione su questo piano: il legislatore costituzionale avrebbe perso così l'occasione, riformando il Titolo V, di risolvere questa equivoca diversità di posizioni tra Stato e Regioni.

L'esame dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 3/2001 non appare al riguardo di particolare aiuto, il piano dell'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale, e le conseguenti locuzioni linguistiche in cui esso dovrebbe esprimersi, appaiono aspetti alquanto trascurati nel corso del dibattito parlamentare. Vero è che nella relazione di maggioranza è espressa dagli onorevoli Soda e Cerulli Irelli la ferma volontà di realizzare una pariordinazione tra Stato e Regione anche di fronte alla Corte, pariordinazione che dovrà compiersi, così come si legge nella relazione, "prevedendo che anche il Governo possa promuovere (in via successiva) dinanzi alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale su una legge regionale soltanto qualora ritenga che essa ecceda la competenza delle Regione medesima, e non anche per qualunque vizio di costituzionalità". Questa finalità, per quanto perseguita, non ha evidentemente fatto emergere, nel dibattito parlamentare, la necessità di una modifica del dato letterale contenuto nell'art. 127 e, quindi, di un chiarimento circa l'esatta qualificazione dell'interesse a ricorrere di Stato e Regioni nel giudizio in via d'azione.

Chiarimento che, invece, appare significativo. E' infatti da notare che, fino alla riforma del Titolo V, la posizione dello Stato all'interno del sistema complessivamente considerato risultava con una certa evidenza, sia per l'implicito riconoscimento allo Stato del ruolo di garante della costituzionalità dell'ordinamento, sia per l'attribuzione a quest'ultimo di una competenza legislativa generale; partendo da tale considerazione e relazionando la stessa ad una competenza non certamente generale delle Regioni, poteva risultare chiaro che il vizio denunciabile dallo Stato, nei confronti dell'atto legislativo regionale, fosse un vizio di incompetenza per eccesso e, contrariamente, quello individuato dalla Regione sull'atto statale fosse un vizio per lesione od invasione. Inoltre, data la competenza legislativa generale dello Stato e la sua collocazione nel sistema, in realtà ben poca rilevanza aveva il tipo di vizio lamentato sull'atto legislativo regionale, la posizione dello Stato all'interno dell'ordinamento giustificava l'impugnazione della legge regionale, da parte di quest'ultimo, qualora essa risultasse lesiva di qualsiasi parametro costituzionale. Con la riforma del 2001, questi "punti fermi" sembrano svanire; sorge, perciò, la necessità di una nuova riconsiderazione della problematica con la finalità, sia di comprendere quale esatta posizione nel sistema sia oggi occupata dai due soggetti, Stato e Regione, sia, secondariamente, quella di chiarire i concetti di "eccesso" e "lesione di competenza" e, quindi, la posizione di Stato e Regione di fronte alla Corte.

5. A tal proposito, come si è visto, anche rivisitando i lavori preparatori della riforma costituzionale del 2001, non sembra sufficiente un'interpretazione letterale del nuovo art. 127 Cost., la quale indicherebbe soltanto una situazione pressoché inalterata. Diviene pertanto rilevante il ricorso ad un'interpretazione che consenta di inserire e valutare il nuovo art. 127 nel più ampio contesto dell'intera riforma del Titolo V.

In realtà, la necessità di relazionare il nuovo art. 127 Cost. alle altre modifiche apportate dalla riforma del Titolo V è già stata posta in evidenza dalla dottrina e, particolarmente, si è già avuto modo di rilevare come il nuovo art. 127 dovesse essere letto alla luce dell'art. 117 Cost.. Quest'ultima disposizione costituzionale riserva attualmente alle Regioni una competenza legislativa generale e residuale su tutte le materie, con l'eccezione di quelle ricomprese nell'elencazione del II comma dell'art. 117, affidate esclusivamente allo Stato, e di quelle figuranti al III comma della medesima disposizione, oggetto di una potestà legislativa ripartita tra Stato e Regioni. La cosiddetta "clausola residuale", prevista al IV comma dell'art. 117, assume per le Regioni e per la loro autonomia legislativa una significativa rilevanza. Le

Regioni, nell'esercizio di tale competenza, innanzitutto, non saranno tenute al rispetto del limite dei principi fondamentali della legislazione statale, come invece accade per le materie di competenza concorrente, e, in secondo luogo, non dovranno più, come in passato, ricondurre il proprio atto legislativo ad un "sistema di materie enumerate", preoccupandosi soltanto di non invadere la sfera di competenza esclusivamente riservata allo Stato. Quest'ordine di valutazioni conduce inevitabilmente a considerare gli effetti che si potrebbero, o si dovrebbero produrre sul giudizio in via d'azione, determinandone una nuova e diversa configurazione. L'eccesso di competenza della legge regionale dovrebbe così verificarsi soltanto qualora l'atto legislativo invada la sfera di competenze esclusivamente spettanti allo Stato ovvero quando esso violi i principi generali dettati dal legislatore ordinario nelle materie di competenza concorrente. Al di fuori delle suddette ipotesi, essendo libero l'intervento legislativo regionale, non potrebbe configurarsi un'incompetenza dell'atto regionale, non potrebbero dunque invocarsi, a parametro del sindacato di costituzionalità sulla legge regionale, le disposizioni costituzionali diverse da quelle relative all'attribuzione di competenze regionali e, quindi, diverse dalle disposizioni contenute nel Titolo V. In questo modo, anche il ricorso statale dovrebbe agganciarsi ad un interesse concreto, attenuando l'astrattezza dell'azione principale; il giudizio in via d'azione assumerebbe così i connotati del conflitto di attribuzione di competenze legislative.

D'altra parte, si è anche notato come, di fronte ad un'espansione della competenza legislativa regionale, si assiste, inversamente, ad una riduzione dello spazio di manovra del legislatore statale, il che potrebbe consentire un'interpretazione più lata del concetto di lesione di competenza, permettendo alla Regione di impugnare leggi e atti aventi forza di legge dello Stato anche in ipotesi fino ad oggi non consentite.

7. Tuttavia, una considerazione complessiva delle modifiche e delle novità apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001 mette in luce la difficoltà di raggiungere una solida ed univoca ricostruzione sistematica. L'intenso dibattito dottrinale, svoltosi in questi anni, ha evidenziato come numerose siano le ombre che coprono il nucleo centrale della riforma costituzionale, tali da rendere incerto il ruolo che la Regione assume, o dovrebbe assumere, all'interno dell'ordinamento della Repubblica.

Si consideri, infatti, l'art. 117 Cost., il quale, da un lato, provvede, al I comma, a dichiarare una equiordinazione tra potestà legislativa statale e regionale, subordinando entrambe, e nello stesso modo, alle medesime limitazioni, dall'altro, però, attribuisce allo Stato una competenza legislativa in materie idonee, non solo ad espandersi trasversalmente, invadendo settori propri delle attribuzioni legislative regionali, ma anche capaci di svuotare completamente la sfera propria della Regione, si pensi, ad esempio, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali o alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, II comma, lett. s e m, Cost.).

Un analogo contrasto si rileva anche dall'esame dell'art. 114 Cost.; il I comma della disposizione costituzionale afferma che "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato": si riconosce così la plurisoggettività della Repubblica e la pluralità degli ordinamenti che, in assoluto rapporto paritario, vengono a comporla. Ma, se una tale conclusione consente di qualificare, nel quadro costituzionale, come nuovo il ruolo della Regione, ora potenziata e in posizione paritaria a quella dello Stato, il II comma dello stesso art. 114 sembra immediatamente "frenare", se non anche rovesciare, quest'ultima interpretazione. L'autonomia costituzionalmente attribuita alle Regioni (e non solo alle Regioni) da questa disposizione costituzionale è, infatti, un'autonomia statutaria, ben diversa da un vero e proprio potere costituzionale di cui lo Stato è, e resta, l'unico soggetto titolare: nel procedimento di revisione costituzionale e di approvazione delle leggi costituzionali, delineato dall'art. 138 Cost., il ruolo della Regione non solo è eventuale, ma anche di ridotta portata, ben lontano da quello rivestito dagli Stati membri di una Federazione (che non solo partecipano al procedimento di revisione della Costituzione federale, ma sono essi stessi titolari di un proprio potere costituzionale) e, comunque, altrettanto lontano da una parificazione dei due soggetti, Stato-Regione, all'interno dell'ordinamento.

8. Le nuove disposizioni costituzionali lanciano, dunque, messaggi contrastanti, che non permettono una chiara soluzione dei problemi considerati: comprendere, cioè, quale sia il ruolo di Stato e Regioni all'interno del sistema, al fine di identificare quale soggetto possa erigersi a ruolo di garante della costituzionalità dell'ordinamento, e, in secondo luogo, e conseguentemente, valutare la corretta qualificazione dell'interesse a ricorrere dei due soggetti nel giudizio principale e, quindi, la loro reciproca posizione di fronte alla Corte.

Sul piano teorico e prescindendo dalle argomentazioni fornite dalla Corte nella decisione qui considerata, l'esame del quadro complessivo consente, tuttavia, di delineare tre diverse soluzioni:

La riforma del Titolo V, seppur potenziando la posizione della Regione, ne riconoscerebbe ancora la subordinazione nei confronti dello Stato, confermando in quest'ultimo il ruolo di garante della costituzionalità. Se accogliessimo questa soluzione, la giurisprudenza costituzionale dovrebbe mantenersi coerente all'impostazione tenuta fino ad oggi: lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio, sarebbe legittimato a ricorrere alla Corte ogni qualvolta la legge regionale risultasse non conforme a qualsiasi disposizione o principio costituzionale (oltre che ai principi generali fissati dalle leggi cornice nelle materie di competenze concorrente), diversamente da quanto accadrebbe qualora la Regione impugnasse la legge statale. Le ragioni giustificanti la giurisprudenza costituzionale sul punto, dovrebbero ritenersi ancora sussistenti e tali da confermare una diversa posizione di Stato e Regione nei giudizi in via d'azione.

Il nuovo dettato costituzionale avrebbe determinato una parificazione, per così dire "verso il basso", di Stato e Regioni, comportando una sorta di "declassamento" del primo dei due soggetti. Il giudizio in via principale dovrebbe allora inquadrarsi come vero e proprio conflitto di attribuzione legislativa; nell'ordinamento né Stato, né Regione si innalzerebbero al ruolo di garante della costituzionalità, ognuno dei due soggetti potrebbe ricorrere alla Corte solo quando risulti lesa o menomata la propria sfera di competenza legislativa. La giurisprudenza costituzionale dovrebbe allora mutare il proprio orientamento, assumendo un'interpretazione restrittiva, rispetto a quella fino ad oggi assunta, del concetto di "eccesso di competenza".

La pariordinazione di Stato e Regione, realizzata con la riforma, determinerebbe un "innalzamento" della Regione e, quindi, una parificazione "verso l'alto" di Stato e Regione, tale da rendere quest'ultima, come lo Stato, garante della costituzionalità dell'ordinamento, e capace di ricorrere in via principale alla Corte, non solo quando l'atto legislativo statale invada direttamente la propria sfera di competenza legislativa, ma anche ogni volta che si ritenga l'atto legislativo statale contrastante o non conforme a qualunque parametro costituzionale. Anche in questo caso dovremmo immaginare un mutamento della giurisprudenza costituzionale tale da interpretare estensivamente il concetto di "lesione di competenza".

9. Tuttavia, affinché l'esame del quadro normativo di riferimento possa dirsi completo, anche allo scopo di ottenere maggiore chiarezza nell'approccio a questa problematica, è necessario considerare un ultimo elemento, dato dalla recente attuazione al Titolo V avvenuta con la legge 5 giugno 2003 n. 131, concernente, appunto, l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

L'art. 9 della legge, che dà attuazione agli artt. 123, Il comma, e 127 Cost., concerne le questioni di legittimità costituzionale dello Statuto regionale e i ricorsi alla Corte costituzionale. Se, tuttavia, neppure la recente disposizione ordinaria contiene elementi che consentano un'immediata soluzione al problema (la disposizione, infatti, si riferisce ancora nei termini di "eccesso di competenza", nel caso dell'impugnativa statale senza fornire i ricercati chiarimenti sul medesimo concetto, e, invece, niente è detto in ordine all'interesse a ricorrere della Regione), essa sembra fornire comunque significative indicazioni. L'art. 9, infatti, modificando gli artt. 31 e 32 della legge 11 marzo 1953 n. 87, prevede, nel I caso, che il Governo, qualora ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, possa promuovere ricorso alla Corte costituzionale anche su proposta della Conferenza Stato-Città e autonomie locali e, nel II caso, che la questione di legittimità costituzionale possa essere sollevata dalla Regione, nei confronti dell'atto legislativo statale, anche su proposta del Consiglio delle Autonomie locali. Come si diceva, nessun espresso chiarimento è fornito dal legislatore ordinario in ordine all'interesse a ricorrere di Stato e Regione e all'ambiguità delle espressioni contenute nel testo costituzionale, ma il riferimento alla Conferenza Stato-Città e al Consiglio delle Autonomie locali non può passare inosservato. Infatti, se rapportiamo, da un lato, la funzione della Conferenza, nata come sede di incontro e confronto politico-istituzionale tra il livello governativo statale e quello degli enti locali, e, dall'altro, il potere d'iniziativa attribuito dalla legge La Loggia alla Conferenza, dovremmo desumere che il ricorso statale avverso la legge regionale, e sorto su iniziativa della Conferenza, avvenga con la finalità di tutelare, da parte dello Stato, principi o disposizioni costituzionali relativi, direttamente o indirettamente, agli enti locali e che, quindi, trascendano da una rigida delimitazione della sfera di competenza legislativa statale.

Se, poi, si considera il potere d'iniziativa che la legge attribuisce al Consiglio delle Autonomie locali nell'ipotesi del ricorso di costituzionalità della Regione, ne dovremmo concludere che anche la Regione possa farsi garante, di fronte alla Corte, di interessi che fuoriescono dalla propria sfera di attribuzione legislativa. Considerato che il Consiglio delle Autonomie, previsto dall'art. 123, ultimo comma, Cost., rappresenta a livello regionale gli interessi degli enti locali, la conclusione non può che far propendere per il riconoscimento dell'ammissibilità di ricorsi regionali che sostengono la lesione, da parte degli atti legislativi statali, di disposizioni o principi costituzionali non riguardanti la sfera di attribuzione della Regione.

Questa ricostruzione, data la configurazione da parte della legge La Loggia di uno spazio d'azione della Regione sicuramente più ampio che in passato, comporterebbe, dunque, l'insostenibilità sia della soluzione che vede inalterato, dopo la riforma del Titolo V, il rapporto Stato-Regione di fronte alla Corte (I alternativa), sia di quella che prospetta una parificazione di Stato e Regione verso il basso (II alternativa). Dunque, tra le tre soluzioni prospettate, è forse la terza quella ad apparire maggiormente conforme al quadro normativo complessivamente considerato; la rivalutazione e la ridefinizione dei concetti di "eccesso di competenza" e "lesione di competenza", così come fino ad oggi sono stati concepiti dalla giurisprudenza costituzionale, si rivela, o dovrebbe rivelarsi, una conseguenza inevitabile.

10. Ma l'uso del condizionale è d'obbligo. Se con la citata sentenza n. 94 del 2003, la Corte si è limitata a lanciare, implicitamente, il messaggio per cui nessun elemento innovativo sarebbe stato rintracciabile sul piano dell'interesse a ricorrere, con la più recente decisione, essa affronta la questione più ampiamente e raggiunge la medesima conclusione, questa volta però in maniera chiara ed esplicita. La decisione della Corte, pur risultando gracile nelle motivazioni, appare, a questo punto, una forte presa di posizione sulla problematica qui considerata. La Corte, infatti, respingendo l'eccezione d'inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione, ritiene che lo Stato, anche dopo la riforma, possa impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale.

Nella sentenza n. 94, l'*obiter dictum* non aveva completamente escluso la possibilità di un futuro mutamento giurisprudenziale. Sulla base della precedente pronuncia, infatti, era da considerarsi, in primo luogo, che, nonostante il tentativo operato dalla difesa regionale, tutti i motivi di illegittimità costituzionale denunciati dallo Stato erano direttamente rapportati o rapportabili alle norme costituzionali disciplinanti le competenze regionali, per cui, ovviamente, sul punto, l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, sollevata dalla Regione, dato il suo scarso fondamento, cadeva e non forniva alla Corte una valida occasione per affrontare ampiamente la questione. In secondo luogo, la Corte sembrava basarsi esclusivamente sul tenore letterale del nuovo art. 127 Cost., senza considerare affatto quali effetti sarebbero derivati dalla relazione tra quest'ultima disposizione e il nuovo e complessivo quadro costituzionale. Con la sentenza n. 274, invece, queste circostanze, che potevano allora giustificare l'immutabilità dell'orientamento giurisprudenziale, non possono far altro che crollare, sia perché, questa volta, il ricorso governativo poggia su parametri costituzionali che esorbitano dal Titolo V della Cost. e, quindi, dalle disposizioni disciplinanti le competenze regionali, sia perché la Corte raggiunge la medesima conclusione della precedente pronuncia pur abbandonando un'interpretazione letterale (ritenendo non decisivo ai fini della risoluzione della questione "il mero dato testuale") a favore di una valutazione sistematica.

In considerazione di tutto ciò, non si può che giungere alla conclusione per cui irrealizzabile apparirebbe, sul punto, un mutamento della giurisprudenza costituzionale. Resta, tuttavia, un unico aspetto cui agganciarsi per poter ancora supporre la realizzazione, tramite giurisprudenza della Corte, di un parallelismo, procedurale e sostanziale, tra l'impugnativa statale e quella regionale. È da notare, infatti, che nella sentenza n. 274, così come nella n. 94, la Corte non interviene affatto sull'altro "ramo" del giudizio principale; essa si riferisce sempre e soltanto all'impugnativa statale di leggi regionali e, indirettamente, al concetto di "eccesso di competenza", ma niente è detto relativamente all'impugnazione regionale e al concetto di "lesione di competenza". È vero che il riferimento all'interesse a ricorrere della Regione potrebbe desumersi implicitamente, ma, allo stesso modo, il mancato intervento della Corte potrebbe essere considerato un silenzio consapevole ed intenzionalmente voluto. Come si è visto la ricostruzione prospettata di una parificazione "verso l'alto" di Stato e Regioni, richiede una diversa interpretazione, non tanto dell'interesse a ricorrere dello Stato nel giudizio principale, a cui appunto, esclusivamente, la Corte si riferisce nella sentenza, ma del vizio fatto valere dalla Regione; quello che, infatti, dovrebbe mutare, per accogliere una tale ricostruzione, è l'interpretazione del concetto di lesione di competenza, concetto che, invece, come si è detto, non è espressamente toccato dalla decisione della Corte.

Tornando alla motivazione della decisione in esame, la Consulta ritiene che, all'interno dell'ordinamento, lo Stato rivesta una posizione "peculiare", in quanto ad esso è riconducibile un'istanza di unitarietà cui soltanto lo Stato può dare soddisfazione. Tale istanza, proclamata nell'art. 5 Cost, sarebbe richiamata, implicitamente, dal rispetto della Costituzione, degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e dai vincoli internazionali, cui sono soggetti i legislatori, statale e regionali, in base al nuovo art. 117, I comma, Cost., e sarebbe, infine, riconosciuta dall'esigenza di tutelare l'unità economica e giuridica dell'ordinamento, come previsto dall'art. 120, II comma, Cost.; ma, soprattutto, tale istanza legittimerebbe l'impugnazione, da parte dello Stato, di ogni legge regionale che sia ritenuta lesiva di qualsiasi parametro costituzionale.

Le argomentazioni della Corte sembrano trascurare, tuttavia, alcuni aspetti fondamentali. In primo luogo, il principio di unità, indubbiamente, è elemento costitutivo dell'ordinamento e caratterizzante il rapporto tra Stato e Regioni, ma la

valutazione che di tale principio deve darsi non può prescindere dalle innovazioni introdotte nel sistema costituzionale, innovazioni che, invece, la Corte sembra considerare soltanto parzialmente. Antecedentemente alla riforma, infatti, la relazione tra Stato e Regioni si incentrava principalmente sul principio di gerarchia, e non su quello di competenza; se, infatti, si fa riferimento alla figura del Commissario di Governo, prevista dall'art. 124, al sistema dei controlli delineato dall'art. 125, all'interesse nazionale cui si riferiva l'art. 127, nonché allo stesso controllo preventivo del Governo sulle delibere legislative regionali, od ancora, al riconoscimento della "sola" potestà legislativa concorrente alle Regioni ordinarie, non si può che concludere per la collocazione dello Stato in posizione di supremazia rispetto alle Regione (ed agli enti locali). Tutti i suddetti aspetti, tuttavia, sono stati eliminati o profondamente modificati dalla riforma costituzionale del Titolo V, la quale, infatti, ha soppresso la figura del Commissario di Governo, il sistema dei controlli amministrativi, il riferimento all'interesse nazionale, ha trasformato il controllo governativo sulle leggi regionali da preventivo a successivo, ha attribuito alle Regioni un potere legislativo generale e residuale. Le novità introdotte dal legislatore costituzionale (e a queste ultime potrebbero aggiungersene altre) hanno indubbiamente ridimensionato il rapporto Stato-Regione, rendendo attualmente il principio di competenza, e non più quello di gerarchia, punto cardine del rapporto stesso. L'istanza unitaria, cui la Corte fa riferimento nella decisione in esame, dovrà essere sì considerata, ma alla luce del nuovo impianto costituzionale e dei principi che adesso fondano il rapporto Stato-Regione. La Corte, invece, sembra limitarsi a valutare l'interesse a ricorrere dello Stato solo sulla base di alcune delle novità introdotte nel Titolo V della Costituzione, continuando a riferirsi al rapporto Stato-Regione così come esso poteva risultare dal sistema previgente; la conclusione a cui essa giunge, sembra, dunque, una conclusione principalmente rivolta al passato, che si limita ad intravedere soltanto, senza però considerare appieno, gli aspetti che dovrebbero caratterizzare ormai l'attuale sistema.

Infine, due ultime considerazioni: innanzitutto, la Corte considera lo Stato come unico garante del principio costituzionale dell'unità; essa, di fatto, individua nel potere sostitutivo, di cui lo Stato è titolare, il fondamento di legittimità di questo suo ruolo "peculiare". In realtà, è da notarsi come, anche negli Stati federali, dove appunto il rapporto tra Federazione e Stato membro non è certo un rapporto gerarchico, sia prevista la possibilità per la Federazione di intervenire e sostituirsi agli Stati membri in casi di particolare eccezionalità (si pensi alla previsione contenuta nell'art. 84 della Costituzione tedesca o a quella prevista dall'art. 16 della Costituzione austriaca), senza che ciò renda "particolare" la posizione della Federazione rispetto agli Stati membri. Alla luce di questa semplice considerazione, la posizione peculiare che la Corte riconosce allo Stato, in quanto titolare di un potere sostitutivo, non può giustificare una disparità di posizioni di Stato e Regioni, sia nei reciproci rapporti, sia nei confronti del Giudice delle leggi. Potere sostitutivo e posizione "peculiare" non costituiscono un binomio inscindibile, nulla esclude, infatti, che sia la Regione stessa a farsi garante dell'unità della Repubblica, potendo richiedere, proprio allo scopo di garantire un'istanza di unitarietà, l'intervento sostitutivo dello Stato, come infatti è attualmente previsto dalla legge La Loggia (art. 8). In secondo luogo, un altro aspetto risulta trascurato dalla decisione della Corte: il principio di unità fonda il rapporto tra i soggetti costituenti la Repubblica tanto quanto il principio di autonomia; come è già stato detto, unità ed autonomia rappresentano due facce della stessa medaglia, in relazione proporzionalmente diretta fra loro ed aventi pari dignità; se l'istanza unitaria rende la posizione dello Stato peculiare, altrettanto dovrebbe dirsi per le Regioni, sulla base del principio autonomista di cui esse sono portatrici.

Concludendo: le probabilità per un accoglimento, da parte della giurisprudenza costituzionale, della ricostruzione che vede in posizione paritaria Stato e Regioni nei giudizi in via d'azione, sembrano, con questa sentenza, drasticamente ridursi, nonostante, come si è visto, la valutazione delle posizioni, sostanziali e processuali, dei due soggetti dovrebbe dirigersi in tutt'altra direzione; resta soltanto da attendere che la Corte si pronuncerà anche sull'entità dei vizi denunciabili dalla Regione nei giudizi di legittimità costituzionale ed esprima, esplicitamente, quale sia l'ampiezza da dare all'interesse a ricorrere delle Regioni; solo allora potranno farsi più complete considerazioni sull'immutabilità, o meno, dell'orientamento giurisprudenziale della Corte.

* Dottorando di ricerca in diritto costituzionale all'Università degli Studi di Ferrara.

In virtù dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, l'art. 127 Cost. sarebbe applicabile anche alla Regione Sardegna, nonché alle altre Regioni speciali; nel caso sardo, ne conseguirebbe l'inapplicabilità dell'art. 33, II

comma, dello Statuto.

Per una ricostruzione di tale profilo si veda G.L. Conti, *L'interesse al processo nella giustizia costituzionale*, Torino, 2000 e C. Padula, *L'assimetria del giudizio in via principale*, Padova, 2001.

Si veda già la sent. n. 30/59 e, più recentemente, la sent. n. 171/99, con commento di A. Spadaro, *Pubblico impiego: lo Stato ha (sempre) ragione. Ovvero della marginalità della legge e dello Statuto regionale (in margine alla sentenza costituzionale n. 171/2000)*, in *Giur.it.*, 2000, pp. 605 ss., o ancora la sent. n. 159/2001, commentata da F. S. Marini, *Il trasferimento delle materie già 'delegate': miracoli (incostituzionali) del d.P.R. n.112/98*, in *Giur. Cost.*, 2001, pp. 1288 e ss.

Così, ad esempio, la Corte ha ritenuto inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate da una Regione per asserita violazione dell'art. 3 Cost. (sent. nn. 171/99 e 337/2001), dell'art. 32 Cost. (sent. n. 507/2000), degli artt. 41 e 42 Cost. (sent. n. 159/2000), dell'art. 101, V comma Cost. (sent. n. 208/2001), si veda E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999 - 2001)*, a cura di R. Romboli, Torino, 2002, p. 133. Questa impostazione ha trovato, nella giurisprudenza costituzionale, soltanto apparenti eccezioni; la Corte, infatti, ha talvolta ammesso, ma non sempre coerentemente, ricorsi regionali contro atti statali aventi forza di legge e ritenuti lesivi degli artt. 76 e 77 Cost.; ma, al di là delle soluzioni fornite dalla Corte, non sempre omogenee ed univoche, l'eccezione sembra comunque ammettersi soltanto qualora la violazione dei suddetti parametri costituzionali comporti, direttamente o indirettamente, un'invasione nella competenza costituzionalmente attribuita alla Regione. Si vedano le sentenze nn. 138/99, 322 e 377/2000, 111, 159, 206, 317 e 353/2001, e si faccia ancora riferimento a E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti*, op. cit., pp. 133 ss. Si veda inoltre la posizione sostenuta, antecedentemente alla riforma, da R. Tosi, *Pretese delle Regioni e parametri costituzionali nel giudizio principale*, in *Le Regioni*, 1993, pp. 942-943.

Per un esame approfondito dei lavori della Costituente relativamente al giudizio in via principale, G. Volpe in *Commentario della Costituzione*, (art. 134-137), di Branca-Pizzorusso (a cura di), sub art. 137, Bologna-Roma, 1990, pp. 312 ss.

L'ambiguità del giudizio in via principale è rilevata anche da G. Zagrebelsky, in *La giustizia costituzionale*, 1988, pp. 235 ss., secondo il quale "l'ambiguità segnalata è implicita nella materia [...] si ha qui l'inevitabile riconoscimento che questo tipo di giudizio attiene contemporaneamente - per usare immagini di R. Smend - sia 'alla vita del diritto' con ciò che oggettivo ne deriva, sia alla 'vita dello Stato', con ciò che di soggettivo ne deriva nei rapporti tra le sue articolazioni".

Per una trattazione generale dell'istituto del controllo delineato dall'art. 127 Cost. antecedentemente la riforma del 2001, E. Rossi, *La Legge controllata, contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, Trento, 1993 e E. Gianfrancesco, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, 1994.

La riforma ha novellato l'art. 127 Cost., innanzitutto, trasformando il controllo di costituzionalità sulle leggi regionali da preventivo a successivo, mediante la soppressione della fase del controllo preventivo del Governo e dell'eventuale rinvio dell'atto regionale al Consiglio della Regione, e, in secondo luogo, sopprimendo il riferimento all'interesse nazionale e delle altre Regioni e, dunque, il possibile ricorso governativo alle Camere contro la legge regionale per motivi di merito; quest'ultima procedura, rimasta inattiva ed oggetto di numerosi dubbi da parte della dottrina, è stata cancellata dal legislatore costituzionale, anche perché, come si è fatto notare, F. Drago, *I ricorsi in via principale nel quadro nel novellato Titolo V*, in <http://www.federalismi.it/>, p. 2 nota 1, "il Governo ha sempre preferito il più collaudato e, soprattutto benevolo, giudizio della Corte". L'art. 127 ha assorbito, infine, al III comma, l'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948. Si è parlato al riguardo di un'abrogazione dell'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per intera regolazione della materia, E. Gianfrancesco, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in Groppi-Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 129. Nel nuovo art. 127 resta dunque immutato il previgente III comma, ora I comma, e, come si diceva, viene recepito l'art. 2 della legge cost. n. 1/48, modificando tuttavia i termini del ricorso (non più 60, ma 30) e la terminologia utilizzata per indicare l'interesse a ricorrere della Regione, il verbo "invadere" è sostituito da "ledere", precedentemente utilizzato dal citato art. 2 con riferimento al caso dell'impugnazione regionale avverso legge di un'altra Regione. Modifica quest'ultima ritenuta "non significativa", F. Drago, op. cit., p. 8, nota 11. Sull'art. 127 Cost. nella sua originaria formulazione si veda P. Costanzo, in *Commentario della Costituzione*, (art. 121-127), di Branca-Pizzorusso (a cura di), sub. art. 127, pp. 459 e ss. e V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale*, Padova, 1984

"Una riproduzione fedele, che non può essere stata fatta inconsapevolmente, ma intenzionalmente, e perciò è probabilmente mirata a mantenere la distinzione in merito all'interesse a ricorrere tra Stato e Regione" in questo senso F. Drago, *op. cit.* p. 8.

R. Romboli, *Le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, V, pp. 185 ss.

E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamenti*, *op. cit.*, p. 154.

Si veda A. Concaro, *La riforma del titolo V: problemi di diritto intertemporale*, in *Le Regioni* n. 6/2001, pp. 1340- 1341, E. Gianfrancesco, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, *op. cit.*, pp. 124 ss. e P. Carretti, *L'assetto dei rapporti tra competenze legislative statali e regionali alla luce del nuovo Titolo V: aspetti problematici*, *Le Regioni*, 2001, pp. 1230 ss.

Sul nuovo art. 117 Cost. si veda M. Olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in Groppi-Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, *op. cit.*, pp. 85 ss.

S. Bartole- R. Bin- G. Falcon-R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, p. 155.

Sul punto E. Gianfrancesco, *op. ult. cit.*, pp. 128 -129, A. Concaro, *op. cit.*, pp. 1339 ss. e E. Rossi, *op. ult. cit.*, p. 155. Per Martines-Ruggeri-Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 301, al rovesciamento del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni corrisponderebbe un rovesciamento del rapporto Stato-Regione nei confronti della Corte costituzionale: l'eccesso di competenza dovrebbe riguardare le leggi statali, mentre l'invasione di competenza quelle regionali.

Si veda A. Ruggeri-P. Nicosia, *Verso quale regionalismo? (note sparse al progetto di revisione costituzionale approvato, in prima lettura, dalle Camere nei mesi di settembre-ottobre)*, in *Rass. Parl.* n. 1/2001, p. 104, R. Tosi, *A proposito dell'interesse nazionale*, o anche R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni* n. 6/2001, pp. 1323 ss.; R. Bin, *La potestà legislativa regionale dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni* n. 4/2001, p. 623 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, pp. 73 ss.; T. Groppi, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in <http://www.statutiregionali.it/>.

A tal proposito si veda M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in Groppi-Olivetti (a cura di), *op. cit.*, pp. 37 ss., per il quale il nuovo art. 114, I comma, Cost. ha "la finalità di costruire un sistema articolato su più punti di forza: un sistema policentrico, non semplicemente un sistema bipolare (Federazione-Stato membro o Stato-Regione). Un sistema nel quale [...] allo Stato si affiancano altri 'centri': la Regione, ente a competenza generale per la legislazione e il Comune, ente a competenza generale per l'amministrazione", pp. 42-43.

Negli Stati Uniti la Costituzione federale può essere modificata con il consenso di una maggioranza qualificata, sia del Congresso federale, sia degli Stati membri (art. V Cost.); in Germania, è richiesta l'approvazione da parte dei due terzi del *Bundestag* e dei voti del *Bundesrat* (art. 79, IV comma, della Legge fondamentale); in Svizzera è necessario il voto favorevole della maggioranza dei cittadini votanti e della maggioranza dei Cantoni (art. 123, I comma, Cost.); in Austria, è prevista l'approvazione della revisione da parte della maggioranza del *Bundesrat* e di almeno quattro *Länder* per le modifiche costituzionali relative alla composizione del *Bundesrat*, al sistema elettorale, ai criteri di rappresentanza dei *Länder*.

Contrariamente a quanto sostenuto, invece, dalla giurisprudenza della Corte Suprema U.S.A., in cui, nella delineazione dei rapporti Federazione-Stati membri, è imperante la teoria della *dual sovereignty*: si faccia riferimento, ad esempio, alla sentenza *National League of Cities v. Usery*, del 1976, oppure alla più recente *Printz v. United States* del 1997. Per una ricostruzione della suddetta teoria nella giurisprudenza statunitense, si veda R. Tarchi (a cura di), *Corso di diritto comparato. Casi e materiali*, Milano, 1999, pp. 22 e s.

In questa direzione sembrava orientarsi anche la Corte con la sent. n. 282/2002: si è infatti affermato, commentando la decisione, che "lo Stato non può più far valere l'intero spettro dei possibili vizi di legittimità costituzionale, dovendosi limitare a denunciare il vizio d'incompetenza strettamente inteso" (corsivo aggiunto), A. D'atena, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.* n. 3/2002, p. 2028. Le perplessità circa i vizi fatti valere dalla Regione nei giudizi in via d'azione si rilevano anche dalla sent. 533/2002, come risulta dal commento alla decisione della Corte di

C. Padula, *La problematica legittimazione delle Regioni ad agire a tutela della propria posizione di enti "esponenziali"*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, pp. 676 e ss.

A. Ruggeri, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice...e non dice (nota a Corte cost. n. 274 del 2003)*, su *Forum dei quaderni costituzionali*, definisce la pronuncia della Corte "per un verso gracile ed evasiva, per un altro oggettivamente ambigua ed oscillante, per un altro ancora controproducente".

Particolarmente significativo, a tal riguardo, appare l'uso dell'aggettivo "peculiare" riferito allo Stato, il quale potrebbe contenere un implicito richiamo all'impugnazione regionale di leggi statali e ai differenti vizi che la Regione può far valere di fronte alla Corte.

In realtà non può dirsi che l'interesse nazionale sia completamente scomparso nel nostro ordinamento, Bartole S.-Bin R.-Falcon G.-Tosi R., *op. cit.*, p. 193.

A. Ruggeri, *op. ult. cit.*, p. 4.

Forum di Quaderni Costituzionali