

LA PRASSI DEGLI ORGANI
COSTITUZIONALI

PRIN 2004

***La delibera governativa di impugnazione
delle leggi regionali nella prassi***

(25 settembre 2007)

*(relazione al convegno "La prassi degli organi costituzionali",
Bologna, 14-15 giugno 2007, in corso di pubblicazione)*

di Simone Calzolaio *

Sommario: 1. Annotazioni metodologiche. – 2. All'origine del controllo preventivo sulle leggi regionali. – 3. Cenni sulla prassi del controllo governativo prima della riforma costituzionale del 2001. – 4. Un quadro di insieme del controllo preventivo sulle leggi regionali. Il Governo co-legislatore (regionale) e la prassi «Prodi I». – 5. La riforma dell'art. 127 della Costituzione e le sue principali conseguenze rispetto al ruolo del Governo. – 6. La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali: oggetto, tendenze, influenze. – 7. Questioni processuali: delibera, ricorso, precisazioni della Corte costituzionale. – 8. Il tasso di «politicalità» delle impugnazioni governative di leggi regionali. – 9. La recente prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali.

1. Annotazioni metodologiche.

Il presente lavoro prende ad oggetto la prassi concernente le delibere governative di impugnazione delle leggi regionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione (L.C. n. 3 del 2001), tuttavia tenendo presente, in linea generale, le tendenze che sino ad allora avevano caratterizzato la prassi governativa in materia.

Specificamente, secondo quanto fra breve si illustrerà, trattandosi di una mole di dati piuttosto ampia e senza dubbio accumulata in un lasso temporale relativamente ristretto, occorre immediatamente individuare con precisione l'oggetto della presente analisi: essa si riferisce agli estratti delle delibere del Consiglio dei Ministri (le quali, com'è noto, non sono pubblicizzate), riportati nella banca dati del Ministero per gli affari regionali (www.affariregionali.it). Tale supporto informatico non contiene né i riferimenti alle impugnazioni statali di delibere legislative della Regione Sicilia, né si estende alla impugnazione statale, ai sensi dell'art. 123, Cost., degli statuti regionali. Si riferisce, invece, a tutte le delibere del Consiglio dei Ministri che hanno inteso promuovere l'impugnazione in via diretta di leggi regionali, dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V e, quindi, nella vigenza del nuovo art. 127 Cost.

In questo contesto, successivamente alla entrata in vigore della riforma costituzionale, il Ministero per gli affari regionali ha esaminato 3.405 leggi regionali ed il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'impugnazione di 257 leggi regionali (si ripete: al netto delle impugnazioni delle delibere legislative della Regione Sicilia e delle impugnazioni degli statuti regionali).

* Dottore e assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale – Alma Mater Studiorum – Università di Bologna (simone.calzolaio@unibo.it).

2. All'origine del controllo preventivo sulle leggi regionali.

Sarebbe molto arduo tentare di comprendere la prassi che si sta consolidando dopo la riforma costituzionale del 2001 senza radicarla nella traiettoria più complessiva della storia del regionalismo nostrano, che a sua volta si intreccia, in riferimento al tema che si affronta, con il complesso problema dell'organizzazione del Governo (e delle sue progressive «tappe»).

Si deve subito segnalare che fra le non poche parti dell'originario «progetto Ambrosini»¹ che hanno subito una correzione in senso «centralista» da parte della Assemblea Costituente vi è senz'altro l'art. 12 – sul cui impianto sarebbe stato costruito l'art. 127 della Costituzione – nel quale si prevedeva la possibilità del rinvio governativo (con osservazioni) della delibera legislativa regionale entro 30 giorni dalla comunicazione al Governo, nell'ipotesi che l'esecutivo ritenesse la legge eccedere la competenza regionale o contrastare con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni. In caso di riapprovazione a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale, le delibere legislative regionali rinviate divenivano «senz'altro leggi», potendo successivamente proporre il Governo ricorso di fronte alla Corte costituzionale per richiedere l'annullamento parziale o totale della legge.

In realtà, proprio grazie all'intervento di un costituente democristiano², che raccoglieva un trasversale consenso, rappresentato plasticamente da una serie di emendamenti concordanti, si stabiliva che tutte le possibili contestazioni rispetto alla delibera legislativa regionale (nella specie, ovviamente, rinvio all'assemblea regionale e ricorso governativo alla Corte) si dovessero esaurire prima dell'entrata in vigore della legge regionale³. Ciò comportò, sul piano normativo, una prima modifica del testo originario nel senso che dopo la riapprovazione da parte del Consiglio regionale la legge veniva promulgata, ma non entrava in vigore se il Governo entro quindici giorni (dalla comunicazione della riapprovazione) la impugnava, per questione di legittimità, presso la Corte o, per questione di merito, di fronte al Parlamento⁴.

Da quel momento la discussione intorno all'approvando art. 127 Cost. non ne cambiò i termini essenziali rispetto al testo vigente fino al 2001⁵. Tuttavia un emendamento

¹ Il progetto venne presentato alla Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione nel novembre del 1946, cfr. A.C.S.S., p. 137, *Relazione del deputato Ambrosini Gaspare sulle Autonomie regionali*.

² Ciò rende ragione della affermazione (cfr. A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2001, p. 305) secondo cui “anche tra quanti erano convinti sostenitori della causa regionale (e, tra questi, particolarmente, i democristiani), non poche furono le preoccupazioni circa i possibili rischi che avrebbe potuto correre il bene irrinunciabile dell'unità-indivisibilità dell'ordinamento in conseguenza di un esercizio non tempestivamente controllato degli strumenti primari di normazione di cui venivano dotate le Regioni”.

³ Cfr. l'intervento dell'on. Mannironi (DC) ed i contestuali emendamenti – salvo l'eccezione rappresentata dall'on. Bozzi (UDN), il quale, non senza lungimiranza, riteneva inutile e dannosa la fase del rinvio e quindi con il suo emendamento tentava di sopprimerla - presentati nella seduta del 30 novembre 1946 della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, A.C.S.S., p. 606, e la seguente approvazione della Sottocommissione: peculiare il *lapsus* del Presidente Terracini, il quale, poi correggendosi, aveva sintetizzato il concorso dei due poteri governativi necessariamente precedenti l'entrata in vigore della legge regionale in termini di «diritto di veto».

⁴ Cfr. quanto deciso nella seduta della Seconda Sottocommissione precedentemente citata e l'art. 118, c. 2, del Progetto di Costituzione della Repubblica italiana presentato alla Presidenza della Assemblea Costituente in data 31 gennaio 1947.

⁵ ... anche se va ricordato quanto sia stato utile – nel momento in cui, in sede di Assemblea Costituente, la possibilità stessa di istituire le Regioni sembrava vacillare -, non solo sul piano dialettico, all'on. Ambrosini poter affermare, introducendo i lavori che “la legislazione dell'art. 109 [poi comunque espunta dall'Assemblea] non è «esclusiva», perché è condizionata dalle suddette restrizioni preventive di sostanza e dalle altre successive restrizioni derivanti dalla facoltà attribuita dal successivo articolo 118 [poi divenuto l'art. 127 Cost.] al Governo centrale di sospendere l'efficacia ed impugnare le norme legislative deliberate dalla Regione”, cfr. A.C., seduta del 10 giugno

dell'on.le Lami Starnuti (PSLI) nella seduta – una delle ultime – della Assemblea costituente del 4 dicembre 1947 (poi ritirato e trasformatosi in una raccomandazione al Comitato di coordinamento) provocava, proprio in sede di coordinamento finale⁶, l'ulteriore arretramento della progressione del procedimento legislativo regionale in caso di impugnativa statale. Nell'art. 127 licenziato dall'Assemblea costituente, infatti, non c'era più traccia della possibilità di promulgare la delibera legislativa regionale (sospingendone l'entrata in vigore in caso di impugnazione governativa), ma effettivamente il rinvio ed il ricorso governativo sospendevano l'*iter* legislativo prima della promulgazione della legge regionale.

La Costituzione, dunque, ci consegnava un procedimento legislativo regionale senz'altro farraginoso⁷, che dopo l'approvazione da parte del Consiglio regionale e la comunicazione al Commissario del governo⁸ era soggetto: a) al rinvio governativo (entro 30 giorni il Commissario del governo aveva l'onere di apporre il visto, ovvero il governo poteva rinviare); b) alla necessaria – nell'ipotesi si volesse concludere «positivamente» il procedimento – riapprovazione a maggioranza assoluta da parte del consiglio regionale; c) all'eventuale ricorso statale per vizio di legittimità alla Corte costituzionale (o per vizio di merito al Parlamento) da sollevarsi entro 15 giorni dalla comunicazione della riapprovazione da parte della assemblea regionale.

Successivamente, l'art. 31 della l. n. 87 del 1953 precisava che la questione di costituzionalità della legge regionale doveva essere sollevata dal Presidente del Consiglio, "previa deliberazione del Consiglio dei ministri", mediante ricorso diretto alla Corte costituzionale, notificato, entro il termine di quindici giorni dalla comunicazione della riapprovazione della legge regionale al Presidente del Consiglio, al Presidente della Giunta regionale e depositato, entro il termine di dieci giorni dalla notifica, presso la cancelleria della Corte costituzionale.

In realtà, sia la prospettiva della Assemblea costituente che l'attuazione normativa cui si è appena accennato non rendono ragione della evoluzione della prassi concernente il ricorso in via principale, visto dalla parte governativa, in cui si intrecciano e si sovrappongono interpretazioni delle norme processuali, evoluzione dell'organizzazione del governo e dinamica (essenzialmente recessiva, com'è noto, almeno fino agli anni novanta) del regionalismo italiano.

3. Cenni sulla prassi del controllo governativo prima della riforma costituzionale del 2001.

1947, p. 4592.

⁶ Non si tratta dell'unico intervento del Comitato di coordinamento concernente le potestà normative regionali: cfr. G. Falcon, *Le potestà normative regionali dall'Assemblea costituente al testo costituzionale*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1979, p. 976 ss.

⁷ ... dovuto alla pressantemente avvertita esigenza, in sede costituente, di "definire, senza rinvii e lacune, nell'ambito dei rapporti fra stato e autonomia regionale, gli strumenti di garanzia contro i rischi allora temuti (e oggi dovremmo precisare: sopravvalutati) per l'unità dell'ordinamento, derivabili dal pluralismo legislativo introdotto con l'autonomia regionale", così G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, 1988, p. 235.

⁸ La cd. legge Scelba (n. 62 del 1953, art. 11) precisava che "il Presidente del Consiglio regionale invia entro cinque giorni al Commissario del Governo, per il visto, le leggi deliberate dal Consiglio" e che "se entro trenta giorni dalla data della ricevuta il Governo non fa opposizione e il Commissario non appone il visto, questo si dà per apposto". Cfr. G. Meale, *L'ordinamento regionale*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XIX, p. 98 ss. Sul tema del «visto tacito» v. sinteticamente L. Paladin, *Diritto regionale*, Cedam, 1992, p. 422 ss., più estesamente E. Gianfrancesco, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Giuffrè, 1994, p. 50 ss., il quale riconosce il merito alla disposizione normativa citata di aver dissipato i possibili dubbi sulla sorte della delibera legislativa regionale che, in mancanza di una soluzione puntuale, potevano sorgere trascorsi i trenta giorni senza che l'opposizione del visto fosse intervenuta.

Prima di addentrarci – per cenni, come anticipato nel titolo – alla complessa prassi del controllo governativo sulle leggi regionali, per introdurre al clima che accolse il neo-nato regionalismo italiano con l'entrata in vigore della Costituzione, è bene dar conto della dialettica interna all'esecutivo, segnalata in dottrina, per cui si correva il rischio che i rapporti Stato-Regioni, da parte statale, facessero capo, per le Regioni come già per gli Enti locali, al Ministero dell'Interno⁹, essendosi poi stabilizzata la soluzione che riconosceva alla Presidenza del Consiglio e, progressivamente, in seno alla stessa, al Dipartimento per gli affari regionali (ed, eventualmente, al relativo ministro senza portafoglio) la titolarità delle competenze accennate.

Interessante rilevare – salvo quanto nel proseguio si dirà rispetto alla prassi «Prodi I» e «Prodi II» - che l'eventualità del rinvio della delibera legislativa regionale, secondo accreditate ricostruzioni¹⁰, seguiva a livello statale uno specifico procedimento. Il Commissario del Governo girava la delibera legislativa regionale “non solo agli organi centrali preposti al controllo, ma anche ad una serie di Ministeri, alcuni dei quali vengono considerati referenti costanti (essendo sempre previsto l'invio del testo ai loro uffici), altri interlocutori eventuali (l'invio del testo essendo previsto solo nel caso risultino nella legge trattate materie di loro specifica competenza)”¹¹. Costoro, nel più breve tempo possibile, facevano intervenire pareri e osservazioni sul testo legislativo loro sottoposto “alla Presidenza o al Dipartimento (chiamato a proporre il provvedimento da adottare)”¹², ed, ovviamente, entro il termine di 30 giorni dalla comunicazione al Commissario del Governo da parte degli organi regionali preposti, il Governo doveva determinarsi a rinviare o meno la delibera legislativa regionale.

La prassi ha variamente arricchito diversi tratti caratteristici del controllo preventivo sulla legislazione regionale¹³, ponendo delicate questioni in ordine: a) al problema dell'identificazione del soggetto titolare del potere di rinvio e di ricorso fra Presidente del Consiglio e “governo” collegialmente inteso (anche se il dato normativo propendeva chiaramente per quest'ultimo), e sulla «tempistica» dei rispettivi ruoli; b) al tema del

⁹ Cfr. la ricostruzione analitica svolta da E. Gianfrancesco, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Giuffré, 1994, p. 28 ss., il quale descrive l'evoluzione per cui all'iniziale Ufficio Regioni (momentaneamente, nei primi anni cinquanta, sottoposto alla competenza del Ministero dell'Interno) venne progressivamente affiancarsi un Dipartimento per gli affari regionali istituito presso la Presidenza del Consiglio, normalmente diretto, sul piano politico, da un Ministro senza portafoglio per gli affari regionali titolare della relativa delega. Per una specificazione delle alterne vicende che caratterizzarono i rapporti e le attribuzioni di queste strutture (Ufficio e Dipartimento e, d'altra parte, Presidente del Consiglio e Ministro degli affari regionali) v. anche C. Romanelli Grimaldi, *I ministri senza portafoglio nell'ordinamento giuridico italiano*, Cedam, 1984, p. 59-61. Per le vicende precedenti alla approvazione della legge n. 400 del 1988, v. E. Gizzi, *Aspetti organizzativi e funzionali del controllo sulle leggi regionali*, in AA.VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali (atti del seminario, Bologna, 26 settembre 1979)*, Giuffré, 1982, p. 33 ss.; per quelle successive v. ancora quanto affermato da E. Gianfrancesco, *Il controllo*, cit., p. 33 ss.; l'approvazione del d.lgs. n. 303 del 1999, non sembra aver modificato nei tratti essenziali, intorno al tema che ci occupa, la situazione previgente (sul tema v. A. Pajno, *La presidenza del consiglio dei ministri dal vecchio al nuovo ordinamento*, in A. Pajno, L. Torchia (a cura di), *La riforma del Governo*, Il Mulino, 2000, p. 35 ss.).

¹⁰ Cfr. E. Gianfrancesco, *Il controllo*, cit., p. 37 ss.

¹¹ Così E. Gianfrancesco, *Il controllo*, cit., p. 38, il quale fa discendere tale prassi dalla circolare 12.11.1970 n. 200/5381/G.5 OAAGG del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. In particolare, l'A. precisa che i Ministeri cui costantemente era comunicata la delibera legislativa regionale per sollecitare eventuali osservazioni erano il Ministero dell'Interno, quello del Tesoro e quello delle Finanze, mentre altri dicasteri venivano interessati solo in via eventuale in riferimento alle materie di specifica competenza (p. 38, nota 28).

¹² Così E. Gianfrancesco, *Il controllo*, cit., p. 38.

¹³ Per una analisi specifica v. E. Rossi, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo delle leggi regionali*, Trento, 1993. Al riguardo, di recente, molto interessante la ricostruzione, attraverso i riferimenti dottrinali tratti dalla rivista «Giurisprudenza costituzionale», del ricorso in via principale svolta da A. Anzon, *Il giudizio in via d'azione nel dialogo fra la Corte e la dottrina nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale»*, in A. Pace (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Giuffré, 2006, p. 1 ss.

rapporto fra rinvio, delibera governativa e ricorso alla Corte costituzionale, in particolare sotto il profilo della autonomia (o meno) di questi ultimi in ordine alla identificazione dei vizi denunciabili; c) alla questione della “novità” della delibera legislativa riapprovata con modifiche più o meno marginali dal consiglio regionale, che, per un certo tempo, ha permesso che venissero effettuati, di fatto, più rinvii dello stesso disegno di legge approvato, riapprovato e riapprovato nuovamente da parte della (...annichilita) assemblea regionale.

Sotto il primo profilo, la Corte sembrava avviata a riconoscere la necessità della previa delibera governativa sia per l’atto di rinvio¹⁴ che per il successivo ricorso alla Corte. Tuttavia, nei primi anni settanta finiva per mitigare “il rigore di tale giurisprudenza, del resto poco corrispondente alla prassi, ritenendo che per «ragioni eccezionali» (nella specie si trattava di una crisi di Governo che avrebbe impedito la decisione di ricorrere nel tempo prescritto) l’ordine delle manifestazioni di volontà [potesse] essere invertito e che la decisione del Presidente del Consiglio [potesse] in taluni casi sostituirsi momentaneamente, e salvo successiva ratifica, a quella del Consiglio (sent. 147/1972)”¹⁵.

Ovviamente, sul piano processuale un’affermazione del genere faceva scolorire l’assunto – che la Corte stessa aveva introdotto – per cui il rinvio e la successiva impugnazione della delibera legislativa regionale rappresentassero un atto di indirizzo politico, con rilevanti ricadute istituzionali, che solo il Consiglio dei Ministri poteva deliberare: il ruolo del Consiglio, una volta ammessa l’impugnazione autonoma da parte del suo Presidente, finiva giocoforza per assestarsi su una «forzata» ratifica postuma dell’operato del Presidente.

Tuttavia, la citata decisione n. 147 del 1972 tagliava il nodo interpretativo ricostruendo il controllo governativo della legge regionale come un procedimento essenzialmente unitario¹⁶, nel quale già con l’atto di rinvio (e con le censure ivi contenute) il Governo, in ultima analisi, prendeva posizione e si impegnava anche rispetto alla fase successiva ed eventuale del ricorso alla Corte avverso la riapprovata delibera legislativa regionale. La stessa soluzione è stata successivamente ribadita¹⁷, anche se va dato atto della sporadicità di decisioni in tal senso.

Quel che conta è il quadro complessivo che se ne trae: anche sotto questo profilo, seppure scontata la previa verifica da parte della Corte, caso per caso, della fondatezza delle ragioni eccezionali dedotte dal Presidente del Consiglio per impugnare autonomamente la delibera legislativa regionale, la legge regionale finiva per essere

¹⁴ Con la sent. n. 8 del 1967 la Corte costituzionale aveva definitivamente chiarito che l’atto di rinvio (così come l’eventuale successivo ricorso) doveva essere deliberato dal Consiglio dei Ministri e non poteva essere adottato autonomamente dal Presidente del Consiglio. Riscontra L. Paladin, *Note sul rinvio delle leggi regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1967, p. 75, che, nonostante la soluzione fosse unanimemente sostenuta in dottrina “non era questo l’avviso seguito dal Governo, tanto nella prassi quanto in sede normativa”, per cui non erano rari i casi in cui il rinvio veniva “disposto dalla sola Presidenza”.

¹⁵ Così F. Dimora, *I problemi processuali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 87. Proprio la citata sent. n. 147 del 1972 attirava decise critiche dottrinali: cfr., in particolare, V. Onida, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 1504 ss.; P. Ridola, *Competenze costituzionali del Governo e impugnativa delle leggi regionali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1972, p. 1530 ss.; P. A. Capotosti, *Questioni in tema di rinvio ed impugnativa delle leggi regionali*, in «Il Foro amministrativo», 1973, p. 162 ss.

¹⁶ La Corte affermava in un passo della decisione che “non appare utile distinguere, nel procedimento di controllo latamente inteso, due fasi, e ritenere che la prima finisca con la riapprovazione della legge”.

¹⁷ Cfr., in particolare, la sent. n. 54 del 1990, in cui si afferma che “in presenza di circostanze straordinarie (da valutare caso per caso), il Presidente del Consiglio dei ministri - accertata l’oggettiva impossibilità di procedere alla convocazione del Consiglio dei ministri e l’esigenza di garantire la continuità e l’indefettibilità della funzione di governo - possa provvedere, sotto la propria responsabilità, alla proposizione dell’impugnativa avverso la legge regionale, salva, in ogni caso, la successiva ratifica consiliare”.

comunque sottoposta al vaglio della Consulta pur in mancanza di previa delibera consiliare.

Al riguardo – passando così al secondo profilo segnalato – un immediato precipitato della configurazione unitaria del procedimento di controllo della legislazione regionale comportava il riconoscimento da parte del giudice costituzionale di uno strettissimo legame fra «ragioni» del rinvio e vizi denunciati nel ricorso: volendo generalizzare si può sintetizzare che era l'atto di rinvio a identificare i limiti entro i quali il ricorso governativo avrebbe potuto muoversi. Potendo, quest'ultimo, peccare esclusivamente per difetto, ma non per eccesso (e potendo comunque la Corte stessa rimediare, nel parallelo fra rinvio e ricorso, alle mancanze del secondo, integrandone i contenuti con l'atto di rinvio)¹⁸.

Ciò evidentemente aveva un riflesso sul valore della delibera consiliare con la quale si promuoveva il ricorso, la quale, di fatto, appariva schiacciata fra la previa decisione consiliare di rinvio e la «successiva» giurisprudenza costituzionale che riconosceva (in ipotesi eccezionali) la possibilità al Presidente del Consiglio di impugnare «autonomamente» (salvo successiva ratifica del Consiglio) la delibera legislativa regionale e, soprattutto, riteneva i contenuti del ricorso governativo integrabili con i vizi già denunciati in sede di rinvio. A differenza di quanto accade ora, dopo la riforma dell'art. 127 Cost., allora la delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali aveva un ruolo essenzialmente secondario¹⁹.

D'altra parte, non meno incisiva sull'evoluzione del potere di controllo preventivo della legislazione regionale risultava la possibilità per il Governo di rinviare più volte la delibera legislativa regionale, purché fosse stata anche solo impercettibilmente modificata. E' la stessa Corte ad avallare – con la sent. n. 40 del 1977²⁰ – questo genere di prassi, sostenendo, non senza formalismo, che "l'unica soluzione che dia sempre pratica certezza è quella più strettamente aderente al testo e alla ratio dell'art. 127, ultimo comma, Cost.: che ricollega l'esigenza della maggioranza assoluta e il decorso del termine di quindici giorni per la promulgazione o per l'eventuale ricorso governativo al dato, di agevole e sicura verifica, che la legge sia stata approvata «di nuovo»: vale a dire, nel medesimo identico testo che aveva formato oggetto della prima deliberazione e del successivo rinvio"²¹.

Poteva dunque accadere, ed accadeva, che il consiglio regionale facesse addirittura proprie le censure contenute nel rinvio governativo²² (o buona parte di esse: normalmente i rinvii non contenevano materialmente la «riscrittura» dei passi della legge regionale che il Governo richiedeva fossero sostituite in luogo di quelli «originali»), che riuscisse a riapprovare la legge a maggioranza assoluta e che, tuttavia, si ritrovasse di lì a poco a dover ricominciare l'*iter* a causa del rinvio della «nuova» delibera legislativa²³.

¹⁸ Sul tema v., con chiarezza, A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, 2001, p. 312-313.

¹⁹ Partendo da un caso specifico, cfr., in chiave ricostruttiva, D. Monego, *Genericità del rinvio, indeterminatezza della delibera a ricorrere, inammissibilità dell'impugnativa statale contro la legge regionale*, in «Le Regioni», 1997, p. 1141 ss.

²⁰ Ritenuta "fondamentale" nei complessivi rapporti fra Stato e Regioni da L. Paladin, *Corte costituzionale e autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Il Mulino, 1982, p. 331.

²¹ Successivamente (a partire dalla sent. n. 158 del 1988, su cui v. G. Grottanelli de' Santi, *Legge regionale non nuova e reiterazione del rinvio governativo*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 548 ss.; R. Tosi, *Nuove soluzioni e nuovi problemi in tema di rinvio di leggi regionali riapprovate*, in «Le Regioni», 1988, p. 691 ss.) la Corte tornerà su questa posizione accedendo a tesi meno formalistiche: sul punto si rinvia, per una analisi complessiva, alla completa ed approfondita disamina di E. Gianfrancesco, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Giuffrè, Milano, 1994 (in particolare, p. 127 ss.).

²² ... ovvero riapprovasse la legge con lievi modifiche.

²³ Un caso peculiare è quello risolto dalla Corte nella sent. n. 357 del 1991: il Presidente del Consiglio dei ministri sollevava conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Lazio in relazione all'atto di

Considerata la difficoltà politica a livello regionale – nel sistema precedente alla riforma elettorale regionale del 1995²⁴ – a coagulare maggioranze stabili ed ampie, considerato altresì che tanto poteva non bastare ad evitare un nuovo rinvio, invalse una sorta di «prassi parallela» di riapprovare le leggi regionali a maggioranza semplice, finendo così il consiglio regionale per «autodenunciare» la rinnovazione del procedimento legislativo, in vista (o in forza) di un più semplice (e magari previo) accordo con la burocrazia ministeriale che avrebbe potuto evitare il successivo (e, come subito si dirà, lungo) percorso a ostacoli²⁵.

Da ultimo, va segnalato un altro aspetto decisamente influente sia sulla capacità pervasiva (e persuasiva) del controllo governativo che, più in generale, sull'assetto dei rapporti fra legislazione statale e legislazione regionale. Il riferimento ovviamente è ai tempi di decisione dei ricorsi promossi in via d'azione da parte del giudice costituzionale. A causa della mole dei ricorsi statali avverso leggi regionali – per la verità, non particolarmente eclatante se riferita alla situazione affrontata negli ultimi anni a palazzo della Consulta – e del concorrente (e spesso superiore²⁶) fenomeno inverso, di anno in

promulgazione di una legge regionale, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 3 del 30 gennaio 1991. Secondo il ricorrente, poiché la legge era stata approvata e rinviata una prima volta nella legislatura precedente e poiché dunque la "riapprovazione" della stessa nella legislatura susseguente avrebbe dovuto esser qualificata come prima approvazione di una legge nuova, il Presidente della Regione, prima di promulgare, avrebbe dovuto attendere il termine di trenta giorni, prescritto dall'art. 127, primo comma, della Costituzione, anziché procedere alla promulgazione, come invece aveva fatto, nel termine inferiore previsto per il caso della riapprovazione di una legge precedentemente rinviata. La Corte ha risolto per l'inammissibilità il conflitto, sostenendo che il Governo avrebbe dovuto o impugnare la legge entro 15 giorni dalla riapprovazione ovvero rinviarla nuovamente entro 30 giorni dalla riapprovazione deducendo quanto poi erroneamente dedotto in sede di conflitto. Avendo lasciato decorrere inutilmente i due termini, sottolinea la Corte, "l'eventuale accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione promosso in relazione all'atto di promulgazione non potrebbe produrre l'effetto di restaurare l'ordine delle competenze, nel senso che non potrebbe vincolare il Consiglio regionale a un nuovo esame della legge, ma comporterebbe soltanto il diverso effetto di imporre una nuova promulgazione della legge stessa, considerato che il mancato esercizio del potere di rinvio nel termine prescritto comporta di ritenere come apposto il visto del Commissario del Governo". Cfr. il commento adesivo di A. Pace, *Rinvio governativo di delibera legislativa regionale a fine legislatura: richiesta di riesame o veto?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1991, p. 2854 ss.; v. anche R. Tosi, *Ancora sul riesame consiliare*, in «Le Regioni», 1992, p. 1087 ss.

²⁴ Per la descrizione del sistema politico regionale prima delle riforme degli anni novanta v. C. Fusaro, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. Barbera, L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 223-308 (spec. p. 244 ss.); v. anche A. Barbera, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale*, in AA. VV., *Le Regioni. Bilancio di Venti Anni*, IV Convegno Nazionale di Studi regionali, Napoli, Esi, 1991, pp. 89-98

²⁵ Evidentemente, la delibera legislativa regionale riapprovata a maggioranza semplice dopo la sent. n. 158 del 1988 doveva essere sottoposta ad uno specifico «test di novità»: se considerata quale delibera legislativa nuova avrebbe potuto passare indenne il giudizio di costituzionalità (ma sarebbe stata passibile, in precedenza, di rinvio governativo), viceversa, sarebbe stata dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 127 Cost., che imponeva, com'è noto, la riapprovazione a maggioranza assoluta della legge rinviata dal Governo da parte del Consiglio regionale. Sul punto, si rinvia a quanto lucidamente espresso da G. Falcon, *Sulla riapprovazione a maggioranza semplice della legge regionale rinviata*, in «Le Regioni», 1990, p. 942 ss.; v. anche E. Rossi, *Legge regionale: nuove certezze e persistenti incertezze in ordine al procedimento di controllo*, in «Il Foro italiano», 1991, p. 408 ss. e da S. Bartole, *Inconvenienti e prospettive della giurisprudenza costituzionale in materia di controllo statale sulle leggi regionali*, in «Le Regioni», 1991, p. 608 ss.; per l'analisi del caso particolare in cui il Governo rinviava e impugnava la stessa legge regionale (proprio in quanto sussisteva il dubbio in ordine alla sua «novità») – e per una casistica giurisprudenziale sul tema – v. S. Salvini, *Rinvio della legge al Consiglio regionale e contemporaneo ricorso alla Corte costituzionale: quando il Governo gioca su due tavoli*, in «Le Regioni», 2000, p. 728 ss.

²⁶ Fa notare che «mentre il contenzioso sulle leggi regionali – promosso con ricorso dello Stato – è molto limitato (...), preferendo le regioni per lo più adeguarsi ai rinvii governativi per evitare impugnative destinate a bloccare per anni la promulgazione e quindi l'operatività della legge contestata, ben più numerosi sono i ricorsi in via principale delle Regioni contro provvedimenti statali, posto che tali ricorsi non producono effetti immediati, sulla vigenza degli atti impugnati» F. Cuocolo, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di Regioni*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F.

anno, a partire dalla seconda metà degli anni settanta, la Corte incamerava un cospicuo arretrato nella decisione dei ricorsi in via d'azione pendenti: dopo il lungo percorso che la delibera legislativa regionale doveva (o meglio: rischiava di dover) seguire prima di arrivare di fronte al giudice costituzionale, si verificava, per il fatto stesso dell'impugnazione statale, uno stallo che poteva durare qualche anno²⁷ prima che la Corte si pronunciasse²⁸. Al di là del merito delle decisioni – peraltro, nel complesso, di segno non propriamente regionalista –, per la legge regionale (specialmente per quelle più «importanti», con un riflesso in ordine all'attribuzione o all'utilizzo di fondi) il ricorso statale alla Corte comportava, di norma, l'inutilizzabilità pratica dell'esito della decisione, anche se favorevole, dando vita al fenomeno tipico degli anni settanta ed ottanta della *fuga dalla giustizia costituzionale*²⁹.

4. Un quadro di insieme del controllo preventivo sulle leggi regionali. Il Governo co-legislatore (regionale) e la prassi «Prodi I».

Per completare il quadro sin qui delineato è forse utile tentare di accertare – anche per avere un termine di paragone con quanto si è verificato successivamente alla riforma del

Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 38.

²⁷ Facendo la media dei dati esposti da S. Bartole, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 16 (tab. 1 e 2), emerge che tanto per i ricorsi statali che per quelli regionali proposti in via principale (fra il 1971 e il 1985), dalla notificazione del ricorso alla pubblicazione della decisione trascorrevano mediamente 717 giorni (per i ricorsi statali) e 740 (per i ricorsi regionali), per altro con una lunghezza dei tempi crescente a partire dal 1974. Precisa puntualmente l'A. che “al manifestarsi dei primi ritardi, a partire, pertanto, dal 1974 in avanti, furono dapprima i ricorsi regionali ad essere posticipati e pertanto quelli statali ad essere favoriti: questa scelta non va letta come espressione di un orientamento statalista, in quanto una pronta decisione sul ricorso statale comporta un rapido espletamento dell'intera procedura di controllo sulle leggi regionali, quale disciplinata dall'art. 127 Cost., e va quindi a vantaggio delle Regioni che vedono contenuti i tempi di incertezza sulle loro proprie leggi (...)” (p.18). Si sottolinea, infine come successivamente la tendenza abbia subito una inversione: nel 1982 erano necessari 1432 giorni per arrivare ad una pronuncia della Corte su ricorso statale avverso delibera legislativa regionale, nel 1985 addirittura 2235 (cioè oltre sei anni per l'unico grado di giudizio!).

²⁸ L'arretrato, accumulato per l'impugnazione di leggi regionali da parte dello Stato, ma anche per il concorrente fenomeno inverso, veniva smaltito alla fine degli anni ottanta, sul punto, v., fra i numerosi commenti, P. Caretti, *L'eliminazione dell'arretrato e i nuovi sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in «Quaderni costituzionali», 1989, p. 391 ss. Per comprendere come l'avvento delle Regioni ordinarie abbia inciso sull'accumularsi dell'arretrato è sufficiente fornire uno dei numerosi dati a suo tempo forniti ed elaborati da S. Bartole, *Considerazioni sulla funzionalità della Corte costituzionale*, in S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988, p. 14, secondo cui, in riferimento ai giudizi di legittimità costituzionale in via d'azione, si riscontravano “16 pendenze nel 1971 e 215 nel 1985, il che corrisponde nel primo caso al 145,45% dei giudizi dello stesso tipo pervenuti nel 1971 (11) e, rispettivamente, al 447,91% dei giudizi pervenuti nel 1985 (48)”.

²⁹ Questo percorso emerge con chiarezza in alcune pagine di A. Barbera, *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari, 1977, p. 258, in cui l'A., muovendo peraltro dalla constatazione dell'atteggiamento antiregionalista assunto progressivamente dalla Corte costituzionale a partire dai primi anni settanta, rileva che “la sfiducia dei governi regionali verso il loro giudice naturale, nei confronti del quale avevano pur mostrato nei primi mesi della loro attività un atteggiamento di fiducioso riguardo, ha determinato un fenomeno che sembrava esclusivo del processo civile: la *fuga dalla giustizia costituzionale*. Fuga resa ancor più necessaria dall'opportunità di evitare di tenere immobilizzati, per il tempo certo non breve della conclusione del processo costituzionale, fondi e finanziamenti del magro bilancio regionale o di evitare il rinvio *sine die* della erogazione dei fondi speciali già così tardi e lenti nella fase della ripartizione e distribuzione (...). La consapevolezza di non poter contare su un giudice imparziale, pronto a sostenere accanto alle esigenze unitarie anche quelle delle autonomie, ha ormai assegnato al governo una forza tale da costringere le Regioni o ad accettare passivamente qualsiasi osservazione e qualsivoglia cesura, o ad iniziare un'umiliante trattativa politica (...) con gli organi di governo”. Considerazioni analoghe rimanevano valide anche a una decina di anni di distanza: cfr. G. Azzariti, *Il controllo preventivo di legittimità delle leggi regionali nel disegno costituzionale e nella sua attuazione pratica*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1988, p. 803.

Titolo V – le dimensioni quantitative del controllo preventivo del governo sulla legislazione regionale.

Al riguardo è possibile, rifacendosi a studi pregressi, avere un'immagine definita almeno nei contorni della mole dei rinvii e dei successivi (eventuali) ricorsi governativi rispetto al complesso della produzione legislativa regionale.

Colpisce riscontrare che (incrociando i dati riportati in lavori distinti³⁰), la mole dei rinvii sul totale delle delibere legislative regionali si sia con una certa costanza attestato, a partire dagli anni settanta, fra il 15 ed il 25%³¹; mentre i ricorsi statali «conseguenti» si sono attestati saldamente al di sotto del 10% dei rinvii effettuati (quindi, fra l'1 e il 2% del totale delle delibere legislative regionali).

Ovviamente ciò non sta a simboleggiare la scarsa ingerenza governativa sul legislatore regionale – come è stato ampiamente notato –, ma, al contrario, che il vero potere conformativo dell'esecutivo nazionale rispetto alla legge regionale non risiedeva tanto nella possibilità di impugnare la legge regionale di fronte alla Corte (potere esercitato, tutto sommato, in modo residuale), quanto piuttosto nella capacità di piegare la Regione alla volontà governativa attraverso l'esercizio del potere di rinvio.

Per le ragioni sommariamente accennate nel paragrafo precedente – su tutte: prassi della reiterazione multipla dei rinvii e tempistica delle decisioni della Corte nei giudizi in via principale – in buona parte delle numerosissime leggi regionali contenute nell'asse differenziale fra delibere legislative rinviate e delibere legislative impugnate – stiamo parlando di oltre il 15% della produzione legislativa regionale complessiva – ciò che realmente si verificava era una intensa attività «contrattuale»³² e «transattiva» fra burocrazia regionale e nazionale, che, proprio a causa dell'impari potere contrattuale, di norma si risolveva con la conformazione del legislatore regionale ai *desiderata* del Governo³³.

³⁰ Il riferimento è a S. Bartole, *I rinvii governativi di leggi delle Regioni ordinarie negli anni 1971-72*, in «Le Regioni», 1973, p. 553 ss.; S. Bartole, *Il controllo sulle leggi regionali: per un ripristino dell'articolo 127*, in «Le Regioni», 1986, p. 841 ss.; S. Bartole, M. Scudiero, A. Loiodice (a cura di), *Regioni e Corte costituzionale*, Franco Angeli, 1988; AA.VV., *Rapporto sulle regioni*, Franco Angeli, Milano, 1989; V. Santantonio, *Il controllo sulle leggi*, in AA.VV., *Il rapporto sulle Regioni*, Franco Angeli, Milano, 1994, p. 157 ss.; P. F. Lotito, L. Mannelli, M. Picchi, *L'incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, 1997, p. 107 ss.

³¹ Quest'ultima percentuale ricordata di recente da L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, 2006, p. 14 ss., il quale si riferisce ai dati sul rinvio governativo di leggi regionali pubblicati dall'allora Ministro per gli affari regionali A. Aniasi, nel *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, 1982, p. 670 ss., secondo i quali alla fine degli anni '70 "il numero dei rinvii ammontava a 347 (1978), 279 (1979), 366 (1980), riguardando una percentuale delle leggi approvate dalle regioni superiore al 25 %" (p.15). In realtà, nel corso degli anni l'andamento del rapporto fra il totale delle leggi approvate e i rinvii governativi ha subito alterne vicende: come ricostruito da V. Santantonio, *Il controllo sulle leggi*, in AA.VV., *Il rapporto sulle Regioni*, Franco Angeli, Milano, 1994, p. 181, nell'anno 1988 la percentuale dei rinvii sulle leggi approvate era il 25%; per il 1989 il 21,7%; per il 1990 il 23,8%; per il 1991 il 12,1%; per il 1992 il 15,8% (la media nell'intero periodo 1988-1992 considerato è dunque del 19,8%). Lo stesso dato complessivo riportato nel testo è confermato da un'altra ricerca (P. F. Lotito, L. Mannelli, M. Picchi, *L'incidenza del controllo governativo sul prodotto legislativo regionale*, in P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, 1997, p. 107 ss.) da cui emerge che in media nella IV legislatura regionale le leggi rinviate sul totale delle approvate nelle regioni considerate dalla ricerca (Toscana, Lombardia, Basilicata, Piemonte, Emilia-Romagna) è del 19,5%.

³² Ha messo in luce come nella prassi si fosse passati dalla prospettiva propria del controllo finalizzato alla contestazione (che sembrava emergere dal testo costituzionale) al controllo utile alla contrattazione G. Falcon, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1980, p. 531 ss., non senza sottolineare, argutamente, che una tale evoluzione aveva il pregio – al di là delle apparenze – "che ciascuno dei protagonisti della vicenda, Corte costituzionale, Governo e Regioni, ha, nella soluzione raggiunta, qualcosa da guadagnare" (p. 534).

In questa prospettiva, dunque, lo strumento del «controllo mediante richiesta di riesame»³⁴, per come si era andata strutturando la prassi, permetteva all'esecutivo nazionale di mantenere saldamente in mano le redini della produzione legislativa regionale e di uniformarla alle proprie esigenze, non solo in chiave conformativa, ma talvolta in chiave schiettamente sostitutiva³⁵.

Come è stato acutamente osservato «la dissoluzione dei parametri di controllo, la contrattualizzazione del suo esercizio, la causalità degli esiti conseguenti esprimono complessivamente la realtà di un controllo che non è più tale ma che si muove tra discrezionalità politica e fiscalismo burocratico»³⁶.

L'esecutivo nazionale bloccando sul nascere l'«iniziativa» legislativa³⁷ regionale riusciva, in ultima analisi, a contenerne la carica innovativa, recuperando, di fatto, al livello centrale competenze e spazi di manovra³⁸.

Evidentemente, da parte regionale (ma non solo³⁹), il sistema di controllo governativo veniva ritenuto complessivamente insoddisfacente e, sul finire degli anni ottanta, se ne auspicava la modifica, magari cogliendo l'occasione della riforma della presidenza del consiglio⁴⁰.

In realtà, come è stato segnalato in dottrina⁴¹, bisognava attendere qualche anno perché qualcosa mutasse nel procedimento di controllo della legislazione regionale. In tal senso, dopo il tentativo del Ministro Frattini di «decentrare» parte dell'istruttoria rispetto alla decisione del rinvio governativo al Commissario del Governo⁴², con l'avvento

³³ Fenomeno che senza dubbio ha contribuito – assieme ad altri concorrenti – alla scarsa qualità, al basso profilo e alla tendenziale omogeneizzazione della legislazione regionale.

³⁴ ... per parafrasare il titolo di una delle prime elaborazioni dottrinali in materia (cfr. F. Benvenuti, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1954, p. 377 ss.).

³⁵ Come sottolineato in dottrina (G. Pastori, *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, in «Le Regioni», 1986, p. 774), tutt'altro rispetto alla «funzione neutrale o imparziale per la tutela obiettiva del sistema complessivo autonomistico, del tipo assimilabile a quella spettante a un pubblico ministero o a un procuratore pubblico» che sembravano a prima lettura emergere dall'art. 127 della Costituzione – anche se si aggiungeva opportunamente che proprio la formulazione dell'art. 127, individuando nel governo il soggetto controllore, si prestava ad essere maggiormente funzionale ad un'ipotesi di «controllo indirizzo».

³⁶ Così G. Pastori, *L'esperienza dei rinvii nelle Regioni a Statuto ordinario*, in «Le Regioni», 1986, p. 783.

³⁷ L'espressione è ovviamente utilizzata in senso atecnico.

³⁸ L'insieme di questi dati, peraltro, divarica radicalmente l'esperienza del rinvio governativo da quella del rinvio presidenziale: sorvolando le pur cospicue differenze strutturali fra i due poteri, senz'altro il controllo presidenziale sulla legislazione statale, nella prassi, è stato, al contrario di quello governativo sulla legislazione regionale, essenzialmente *lieve* sia sul piano quantitativo che su quello qualitativo, anche perché – questo mi preme sottolineare – il Capo dello Stato poteva senz'altro ambire all'influenza sulle scelte del Parlamento, in alcuni peculiari momenti avrà potuto immaginare di dirigerne indirettamente gli indirizzi svolgendo un ruolo di supplenza, ma, obiettivamente, non è mai stato in condizioni di bloccarne l'attività o di sostituire al potere delle Camere (sul piano della produzione legislativa) il proprio. Al riguardo, sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in «Quaderni costituzionali», n. 4 del 2006, p. 853 ss.

³⁹ Si vedano le critiche alla prassi del controllo governativo da parte della Commissione Bicamerale per le questioni regionali nella *Relazione in ordine all'attività governativa di controllo della legislazione regionale* (cfr. Senato della Repubblica, VIII legisl., doc. LXII – bis, n. 1, in «Le Regioni», 1983, p. 355 ss.) ed il relativo commento di P. Caretti, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo governativo delle deliberazioni legislative delle regioni*, in «Le Regioni», 1983, p. 333 ss.

⁴⁰ V. le proposte di M. Carli, *La razionalizzazione dei controlli sulla legge regionale. L'occasione della riforma della presidenza del Consiglio*, in «Politica del diritto», 1987, p. 523 ss.

⁴¹ Cfr. F. Dal Canto, *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998, p. 448 ss.

⁴² Sembrava questo il tentativo promosso con la Circolare del Ministro per la funzione pubblica e per gli affari regionali del 27 novembre 1995, n. 22, (peraltro immediatamente oggetto di un giudizio per conflitto di attribuzioni, parzialmente fondato, sollevato dalla regione Toscana e dalla provincia di Trento: cfr. sent. n. 86 del 1997) in cui si tentava «di sollecitare i Commissari a rivestire una parte più attiva, anche nell'ambito del procedimento ex art. 127 Cost.: (...) nell'ambito di una complessiva razionalizzazione delle funzioni di cui era titolare tale organo, aveva previsto non solo che la trasmissione del testo legislativo deliberato dal Consiglio

dell'esecutivo guidato dal premier Prodi, il Ministro per gli affari regionali Bassanini dava impulso ad un nuovo modo di istruire il controllo governativo sulla legislazione regionale, palesandone e formalizzandone alcuni passaggi già ben presenti nella prassi.

La prassi che – per comodità, rispetto alla attuale, di cui di seguito – ho chiamato «Prodi I» (oppure «prassi Bassanini», secondo quanto esposto in dottrina, dal nome del Ministro competente) suddivideva il controllo governativo in cinque fasi (il tutto si traeva da una comunicazione del Ministro Bassanini in sede di Conferenza permanente Stato – Regioni il 16 luglio 1996), innovando, rispetto a quanto si è già detto in precedenza, soprattutto sul piano della «pubblicità» e della «formalizzazione» dei diversi passaggi: 1) la delibera legislativa regionale approvata viene comunicata al Commissario del governo, il quale prontamente la trasmette al Dipartimento per gli affari regionali; 2) il Dipartimento svolge l'istruttoria – entro 15 giorni – coinvolgendo i Ministeri di cui già si è detto *supra* (suddivisi in «necessari» e «competenti»); 3) a partire dal sedicesimo giorno “le regioni possono rivolgersi al Dipartimento per chiedere di conoscere lo stato dell'istruttoria”, presentando entro i successivi quattro giorni eventuali memorie; 4) nei due giorni successivi il Dipartimento predispone una relazione da presentare al Consiglio dei Ministri, nella quale si propone il rinvio o l'apposizione del visto; 5) “le delibere vengono inserite nell'ordine del giorno del penultimo Consiglio dei Ministri «utile»”, il quale decide il da farsi ovvero – qualora non si raggiunga un accordo – ha un'ulteriore seduta per decidere⁴³. La stessa procedura – con termini necessariamente dimezzati – veniva seguita per deliberare l'impugnazione delle delibere legislative regionali avanti alla Corte.

In realtà, il respiro principale di questa prassi sembra essere quello di rendere la nota «contrattazione» fra Stato e Regione in sede di controllo governativo palese, ordinata, in «contraddittorio» (si è, forse con un po' di enfasi, sottolineato).

5. La riforma dell'art. 127 della Costituzione e le sue principali conseguenze rispetto al ruolo del Governo.

Considerando i dati che fra breve si sintetizzeranno, si può effettivamente sostenere che la riforma del Titolo V (e, in particolare, la riforma dell'art. 127 della Costituzione⁴⁴), abbia rappresentato uno spartiacque rispetto alla prassi della impugnazione governativa delle leggi regionali.

Dopo la riforma del Titolo V, secondo i dati statistici riportati in un recente testo edito a cura della Corte costituzionale per i suoi cinquant'anni di attività⁴⁵, il contenzioso costituzionale promosso in via principale ha avuto una vera e propria esplosione: si è passati da una media – peraltro piuttosto oscillante – di c.ca 50 ricorsi all'anno (fra

regionale al Dipartimento per gli affari regionali avvenisse «entro sette giorni dal ricevimento del testo medesimo» (un termine, quindi, non particolarmente stretto), ma anche che fosse trasmessa, unitamente al testo, una «scheda illustrativa» della legge regionale con allegate osservazioni circa i profili di legittimità costituzionale”; così F. Dal Canto, *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998, p. 454.

⁴³ Tutti i riferimenti virgolettati del presente capoverso, come la stessa impostazione in 5 punti è tratta dal già citato lavoro di F. Dal Canto, *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. Angiolini (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, 1998, p. 448-9.

⁴⁴ Sul tema, in generale, v. recentemente R. Romboli, voce *Legge (controllo di costituzionalità)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Giuffrè, 2006, p. 3396 ss.

⁴⁵ AA.VV., *1956-2006. Cinquant'anni di Corte costituzionale*, III, 2007, Corte costituzionale, Roma.

pervenuti e decisi) degli anni settanta, ottanta e novanta ad una media degli anni 2003-2006 che si attesta intorno ai 100 ricorsi annui⁴⁶ (ancora fra pervenuti e decisi)⁴⁷.

A ciò si aggiunga che nel 2004⁴⁸, per la prima volta da quando la Corte costituzionale ha iniziato ad operare, le sentenze rese in merito a questioni sollevate in ricorsi in via diretta hanno superato quelle rese in merito a ricorsi promossi in via incidentale e la stessa tendenza si è confermata nel 2005 e nel 2006⁴⁹.

Le cause di questo *boom* sono senz'altro eterogenee, e non è compito di questo contributo analizzare specificamente in quale misura abbiano concorso i difetti strutturali (assenza di una disciplina transitoria, mancata istituzione di una "Camera delle Regioni" o, almeno, di una forte implementazione del cd. «sistema delle Conferenze») ovvero quelli "postumi" (debole e in parte incostituzionale attuazione legislativa e sostanziale soluzione di continuità che ha caratterizzato la legislazione statale dopo l'entrata in vigore delle riforme costituzionali) della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Tuttavia sarebbe errato sottovalutare il ruolo giocato, in relazione all'aumento, anch'esso esponenziale, dei ricorsi proposti da parte statale, dalla impossibilità di rinviare (o bloccare) l'entrata in vigore di leggi regionali a causa della modifica dell'art. 127 della Costituzione.

Si è già analizzata la prassi precedente alla riforma costituzionale e gli strumenti (di fatto e di diritto) che il Governo utilizzava, in modo pervasivo, per bloccare l'*iter* legislativo regionale o modificare i contenuti delle leggi regionali.

Il nuovo art. 127, invece, parifica i termini e le condizioni dell'impugnazione da parte del Governo di leggi regionali e viceversa: entrambi possono impugnare le leggi solo successivamente alla loro pubblicazione (e, tendenziale, entrata in vigore), il che significa, principalmente, che il Governo ha perso la possibilità di ostacolare l'entrata in vigore di leggi regionali e, contestualmente, il ponderoso potere che ne derivava, di «contrattare» preventivamente il contenuto delle leggi regionali stesse, sapientemente paventando la prospettiva del rinvio⁵⁰.

⁴⁶ Recentemente in dottrina si è offerta una sintetica partizione storica del lavoro della Corte costituzionale nei giudizi in via principale, di cui è utile dare atto, in quanto mi sembra confermare quanto sostenuto in questo lavoro (cfr. V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in «Le Regioni», n. 1 del 2007, p. 11 ss.): «la giurisprudenza della Corte in questo campo può suddividersi in tre grandi periodi. Nel primo, dal 1956 al 1970 – coincidente con i primi 15 anni di funzionamento della Corte, in cui le sue pronunce riguardarono esclusivamente le cinque Regioni ad autonomia speciale, già costituite dal 1948 (salvo una costituita nel 1963) – essa ha reso in giudizi sulle leggi promossi in via principale 172 decisioni (11,4 in media all'anno). Nel 1971 si inaugura il contenzioso riguardante anche le Regioni ad autonomia ordinaria, istituite l'anno precedente: il secondo periodo comprende i 31 anni fra il 1971 e il 2001, in cui la Corte ha reso 845 pronunce in giudizi di questo tipo. La media annua, che si aggira ancora sulle 15 pronunce fino al 1987, sale a 36 pronunce dopo il 1988, anno in cui la Corte compie uno sforzo eccezionale di recupero dell'arretrato definendo fra l'altro 130 giudizi di legittimità in via principale. Il terzo periodo inizia nel 2002, a seguito delle riforme costituzionali recate dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, che hanno innovato profondamente il quadro della disciplina dei rapporti Stato-Regioni (fra l'altro anche con riguardo alla potestà delle Regioni di darsi, con legge regionale approvata con procedura speciale, i propri statuti, a loro volta oggetto di varie pronunce della Corte)¹ e il relativo riparto di competenze. In questo periodo, ancora breve, il numero di pronunce rese nei giudizi in via principale è salito nettamente, raggiungendo una media di oltre 70 all'anno, e la tendenza non accenna a rallentare. Ormai la maggioranza delle decisioni più impegnative, che sfociano in sentenze e non in ordinanze, sono rese dalla Corte in questi giudizi, e nel complesso il contenzioso regionale occupa una quota importante dei ruoli d'udienza».

⁴⁷ Con un *trend* per il 2007 che sembra confermare i dati, con una attenuazione, per quanto riguarda le decisioni rese su ricorsi in via diretta e che, invece, vede crollare il dato numerico (almeno) dei ricorsi promossi da parte del Governo.

⁴⁸ U. De Siervo, *Il sistema delle fonti: il riparto di potestà normativa fra Stato e Regioni*, in «Le Regioni», 2004, p. 1247.

⁴⁹ I dati, riferiti nelle conferenze stampa annuali sull'attività della Corte, sono reperibili presso il dominio www.cortecostituzionale.it.

⁵⁰ In tale ottica, da un punto di vista interno all'ordinamento regionale, venuto meno il controllo preventivo del governo, è stato posto il problema delle ipotizzabili forme di controllo regionale sulle

La «reazione» governativa a questo stato di cose è consistita in un aumento esponenziale dei ricorsi deliberati dal Consiglio dei Ministri avverso leggi regionali⁵¹.

Tutto ciò peraltro è accaduto senza che il numero complessivo di leggi approvate dalle regioni italiane fosse aumentato⁵². Ciò sembra avvalorare il rilievo secondo il quale ciò sia, almeno in parte, avvenuto come reazione alla perdita «supremazia» dello Stato rispetto alla possibilità di ostruire l'*iter* della legislazione regionale.

TAB. 1 – Le delibere governative di impugnazione di leggi regionali fra il 2001 e il maggio 2007.

ANNO	N. DELIBERE
2001	2
2002	57
2003	32
2004	61
2005	64
2006	31
2007	10
TOTALE 2001-2007	257

Tuttavia trovo che, oltre a quella enunciata, vi sia anche una ragione di fondo che spiega la crescita del numero delle leggi regionali impugnate dal Governo e, viceversa, delle leggi statali impugnate dalle Regioni; quindi più in generale il grande aumento del contenzioso costituzionale sollevato in via principale.

A ben vedere, gli anni '90 si sono caratterizzati, fra l'altro, per l'emersione della «questione federale» come elemento determinante (o supposto tale, dalle diverse coalizioni di centro-destra e centro-sinistra che hanno costantemente e con esiti ondivaghi corteggiato la Lega) per raggiungere il Governo del Paese⁵³.

Il decennio si concludeva con l'approvazione delle leggi cd. Bassanini (che si usavano definire in termini di "federalismo amministrativo a Costituzione invariata") e con la L.C. n. 1 del 1999 (concernente il nuovo assetto istituzionale delle Regioni ordinarie); il nuovo millennio si apriva con la istituzionalizzazione di quelle rivendicazioni politiche attraverso l'approvazione – *le riforme come pretesto* secondo la felice intuizione dottrinale⁵⁴ – della L.C. n. 3 del 2001. Le rivendicazioni (*pseudo*) federaliste, rimaste politicamente attualissime anche all'inizio del millennio, hanno finito per contagiare, attraverso le riforme costituzionali citate, anche gli assetti istituzionali, provocando il ponderoso contenzioso di cui si è detto.

deliberazioni legislative regionali, cfr. L. Panzeri, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti compensativi*, in «Le Regioni», n. 1-2 del 2005, p. 103 ss.

⁵¹ Per avere un quadro puntuale della mole di contenzioso è sufficiente sfogliare le relazioni dei Presidenti della Corte costituzionale riferite agli anni 2003, 2004, 2005, 2006, in www.cortecostituzionale.it, e, in particolare, i grafici statistici in appendice alla relazione riferita alla giurisprudenza costituzionale del 2004, dove si dimostra che in quell'anno furono 39 le questioni decise promosse dal Governo e ben 46 i ricorsi proposti avverso leggi regionali dall'esecutivo. Il dato non coincide con quello indicato nella tabella n. 2. Immagino che la ragione di tale discrepanza consista nel fatto che la Corte prende a riferimento i ricorsi governativi depositati nell'anno 2004, mentre la tab. n. 2 si riferisce alle questioni sollevate, nel 2004, con delibera governativa (e quindi alla data in cui il Consiglio dei Ministri esamina la questione, decidendo di impugnare la legge regionale considerata).

⁵² Come dimostrato nell'indagine pubblicata nel n. 6 del 2005 della rivista www.federalismi.it, dedicata alla analisi della attività statutaria, legislativa e regolamentare delle regioni italiane nella settima legislatura – 2000/2005

⁵³ A. Barbera, *Le riforme come pretesto*, in «Quaderni costituzionali», 2006, p. 760.

⁵⁴ A. Barbera, *Le riforme, cit.*, p. 760.

In altri termini, dunque, lo scontro fra idee politiche degli anni '90 (fra le anime centraliste, regionaliste e federaliste), per il tramite delle riforme legislative e, soprattutto, costituzionali, si è insinuato ("istituzionalizzato", appunto) anche nei rapporti fra Stato e Regioni, fra Governo e Giunte regionali, rendendoli ampiamente e strutturalmente più conflittuali, almeno nei primi anni successivi all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

6. La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali: oggetto, tendenze, influenze.

Per quanto concerne le «materie» che hanno formato oggetto delle delibere del Consiglio dei Ministri concernenti l'impugnazione di leggi regionali, deve essere sottolineato una sorta di dialogo implicito fra Governo (e per esso, in particolare, il Ministero degli affari regionali) e Corte costituzionale⁵⁵.

In particolare, scorrendo le delibere governative, colpisce scoprire il frequente e crescente utilizzo, a partire dal 2002, del parametro costituito dal rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, ai sensi dell'art. 117, c. 1, Cost.: fra il 2002 ed il 2007 ben 34 volte (di norma insieme ad altri concorrenti parametri) il Governo ha deciso di avvalersi di un tale «limite» per contestare la legittimità costituzionale di leggi regionali. Visto il crescente utilizzo che la Corte sembra fare di tale parametro, probabilmente le sollecitazioni dell'esecutivo in tal senso hanno sortito l'effetto desiderato⁵⁶.

D'altra parte, l'assestarsi ed il consolidarsi della giurisprudenza della Corte, com'è facilmente comprensibile, svolge ed ha svolto un'ampia funzione di orientamento delle (scelte contenute nelle) delibere governative. In tal senso, comprensibilmente, l'atteggiamento del Governo rispetto all'impugnazione di leggi regionali ha finito per seguire gli orientamenti della Corte in ordine alla sistemazione delle competenze legislative dopo la riforma costituzionale: progressivamente, dunque, si riscontra nelle delibere governative anche l'usuale riferimento, quale fondamento delle censure proposte avverso la legislazione regionale, ai precedenti della giurisprudenza costituzionale stessa ed al modo di intendere materie e competenze.

Fra le diverse tendenze giurisprudenziali che hanno fatto breccia nella dinamica delle impugnazioni statali, ve ne sono quattro che, anche sul piano della consistenza numerica, senz'altro meritano menzione.

La prima riguarda la giurisprudenza costituzionale in tema di «professioni», la quale, sin dalla sent. n. 353 del 2003, ha chiarito che l'individuazione di nuove figure professionali costituisce un principio fondamentale della materia. Sono 14 le delibere del Consiglio dei ministri – molto simili fra loro – che denunciano l'invasione di tale competenza statale, a fronte di leggi regionali che continuano ad istituire le più svariate figure di «professionisti».

Un altro profilo largamente utilizzato dall'esecutivo per denunciare l'illegittimità della legislazione regionale riguarda il riferimento all'enunciato della Corte costituzionale in relazione alla tutela dell'ambiente intesa come «materia trasversale»: la Corte aveva precisato (a partire dalla sent. n. 407 del 2002) che lo Stato, pur dovendo subire l'ingerenza di leggi regionali, in connessione con alcune competenze vicine o sovrapposte

⁵⁵ L'influenza delle decisioni della Corte costituzionale sull'attività di controllo governativo della legislazione regionale era stata già oggetto di ricerca prima della riforma del Titolo V: cfr. E. Santantonio, *Il «seguito» alla giurisprudenza della Corte costituzionale in sede di controllo governativo sulle leggi regionali*, in F. Cuocolo, L. Carlassare, U. De Siervo, M. Bertolissi, M. Scudiero, F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Regioni*, ESI, 1988, p. 327 ss.

⁵⁶ Il riferimento è alle recenti sentt. n. 406 del 2005, 129 e 399 del 2006. Sul punto di recente v. A. Barbera, *Corte costituzionale e giudici di fronte ai «vincoli comunitari»: una ridefinizione dei confini?*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2007, p. 335 ss.

alla tutela ambientale, mantiene «il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale»⁵⁷.

Questo concetto ha colpito i redattori delle delibere – che evidentemente vi leggono un criterio elastico di giustificazione delle competenze statali – i quali lo fanno ricorrere spesso, e in relazione ai casi più diversi.

Altri due aspetti, peraltro ben presenti nella giurisprudenza costituzionale più recente, riguardano sia l'utilizzo della «tutela della concorrenza» come strumento assorbente, in modo trasversale, le competenze regionali in materie con profili «economici»⁵⁸ (come l'energia, il commercio, la comunicazione) e, specularmente, come mezzo di accentramento nello Stato di ogni decisione di tal genere (sono 41 le leggi regionali impugnate sulla base, non necessariamente esclusiva, di questo parametro); sia il riferimento a quella serie di decisioni, piuttosto restrittiva per le Regioni, in materia «tributaria», che trova largo seguito nelle delibere dell'esecutivo.

Sul piano, invece, della frequenza con cui i parametri vengono utilizzati per fondare le impugnazioni di leggi regionali, vanno senz'altro segnalati: la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e l'«ordinamento civile» (rispettivamente utilizzati come parametro 56 e 35 volte), fra le competenze esclusive; i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», «tutela della salute», «produzione, trasporto, distribuzione dell'energia» e «ordinamento della comunicazione» (rispettivamente richiamati 20, 25, 9 e 13 volte) fra quelle concorrenti.

Altrettanto frequente – con un'impennata dopo la sent. n. 43 del 2004 – l'impugnazione, sulla base dell'art. 120, c. 2, di leggi regionali che disciplinano i poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, spesso non rispettandone le prerogative.

La stessa disposizione è stata utilizzata per giustificare il richiamo del principio di leale collaborazione quale parametro di legittimità della legislazione regionale (come risulta dalla tabella che segue).

In generale, il Governo tende a difendere in modo particolare i complessi normativi che garantiscono in ciascun settore un assetto stabile delle funzioni (così come disciplinate, segnatamente, prima della riforma costituzionale). Fra le leggi regionali esaminate dall'esecutivo è costante l'impugnazione di quelle che non sono ritenute perfettamente coerenti con il d.lgs. n. 112 del 1998, con il TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000) e, da ultimo, ad esempio, con il Codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. n. 259 del 2003).

TAB. 2 – I parametri utilizzati più frequentemente dalle delibere governative (2001-2007).

DISPOSIZIONE COST.	MATERIA – PRINCIPIO	N. DELIBERE
ART. 117, C. 1	RISPETTO DEI VINCOLI COMUNITARI	34
ART. 117, C. 2	LETT. A (politica estera, rapp. internaz. e con l'UE dello Stato, diritto d'asilo e condiz. giur. dello straniero)	15

⁵⁷ Sul punto, per un inquadramento generale nell'ottica descritta, sia consentito rinviare a S. Calzolaio, *L'ambiente e la riforma del titolo V (nota breve a Corte cost., sentt. n. 407 e 536 del 2002)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁸ Come mi era sembrato poter desumere dalla sent. n. 14 del 2004: cfr. S. Calzolaio, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela? (nota a Corte cost., sent. n. 14 del 2004)*, in «Giurisprudenza italiana» n. 3 del 2005.

	LETT. B (immigrazione)	2
	LETT. C (rapporti con confess. religiose)	
	LETT. D (difesa e forze armate)	3
	LETT. E (tutela del risparmio e della concorrenza, sistema valutario e tributario, perequazione delle risorse finanziarie)	41
	LETT. F (organi dello Stato, leggi elettorali e referendum statali, elezioni del Parlamento UE)	1
	LETT. G (ordinamento e organizzazione dello Stato e degli enti pubbl. naz.)	21
	LETT. H (ordine pubblico e sicurezza)	16
	LETT. I (cittadinanza, stato civile, anagrafe)	
	LETT. L (ordinam. civile)	35
	LETT. L (ordinam. penale)	4
	LETT. L (giurisdiz. e norme processuali)	1
	LETT. M (livelli essenziali delle prestazioni)	13
	LETT. N (norme generali sull'istruzione)	4
	LETT. O (previdenza sociale)	3
	LETT. P (legisl. lettorale, organi di governo e funz. fondamentali degli enti locali)	7
	LETT. Q (dogane, protezione dei confini nazionali, profilassi internazionale)	2
	LETT. R (pesi, misure, determinaz. del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, opere dell'ingegno)	2
	LETT. S (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema)	56
	LETT. S (tutela dei beni culturali)	3

ART. 117, C. 3		
	TUTELA DEL LAVORO	9
	ISTRUZIONE	2
	PROFESSIONI	14
	RICERCA SCIENTIFICA	2
	TUTELA DELLA SALUTE	25
	PROTEZIONE CIVILE	6
	GOVERNO DEL TERRITORIO	20
	PORTI AEREOPORTI CIVILI	1
	ORD. DELLA COMUNICAZIONE	13
	ENERGIA	9
	COORD. FINANZA PUBBL. E SISTEMA TRIBUTARIO	8
	VALORIZZ. BENI CULTURALI	2
ART. 120, C. 1	LIBERA CIRCOLAZIONE	2
ART. 120	POTERI SOSTITUTIVI	13
	LEALE COLLABORAZIONE	9
ART. 122		2
ART. 123		10
ART. 126		2
ART. 3		8
ARTT. 3, 5		4
ART. 3, 120		3
ARTT. 3, 119, C.2		3
ART. 9		3
ART. 33, C. 6		3
ARTT. 3, 41, 120		4
ART. 97		11
ARTT. 3, 51, 97		7
ARTT. 3, 97		13
ARTT. 117, C. 1-3, 119		8

7. Questioni processuali: delibera, ricorso, precisazioni della Corte costituzionale.

Il contegno della Corte costituzionale è risultato senz'altro rilevante anche sotto il profilo strettamente processuale.

In particolare, la Corte, un po' inaspettatamente, a partire (dalla sent. n. 94-2003 e poi, approfondendo il tema) dalla sent. n. 274 del 2003, ha ribadito l'asimmetria dei vizi denunciabili fra Stato e Regioni nei giudizi in via principale (permettendo allo Stato di continuare a denunciare qualsiasi vizio di costituzionalità della legge regionale e, invece, ritenendo deducibili dalle regioni solo vizi di competenza della legislazione statale), ponendo un rilevante segno di continuità con la propria precedente giurisprudenza⁵⁹.

Al riguardo, tuttavia, anche scorrendo la precedente tabella, deve essere sottolineato che, salvo il riferimento all'art. 97 – utilizzato con frequenza per bloccare tentativi regionali di «interpretare» in modo sensibilmente estensivo il concetto di «concorso pubblico» - e all'art. 3 della Costituzione, che vengono richiamati con una certa costanza, non sembra che l'asimmetria dei vizi denunciabili comporti un particolare sbilanciamento nelle pretese processuali: le delibere governative si fondano nella quasi totalità dei casi su disposizioni del Titolo V, coinvolgendo – si potrebbe dire – in modo prettamente strumentale ed eventuale disposizioni estranee a questo titolo della Costituzione.

Il giudice costituzionale ha altresì specificato⁶⁰:

- che la delibera deve essere sufficientemente determinata nell'indicare le disposizioni da impugnare;
- che è necessaria una puntuale corrispondenza fra l'oggetto delle delibera del Consiglio dei Ministri ed il ricorso della Avvocatura dello Stato, essendo senz'altro inammissibili le questioni proposte "autonomamente" dall'Avvocatura, al di là di quanto espressamente disposto nella delibera del Consiglio dei ministri, sulla scorta del fatto che la decisione concernente l'impugnazione della legge regionale, in quanto scelta importante rilevanti conseguenze istituzionali, deve essere (assunta dal e) riferibile all'organo politicamente responsabile⁶¹;
- che, in tale contesto, la relazione del Ministro per gli affari regionali assume un valore generalmente definitorio dei limiti dell'impugnazione deliberata dal Consiglio dei ministri. Ad esempio, nella sentenza n. 323 del 2006, è stata dichiarata inammissibile una delle questioni proposte nei confronti di una legge regionale "in quanto nella proposta del Ministro per gli affari regionali, richiamata dalla delibera

⁵⁹ Cfr. C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale: la posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 2005, p. 233 ss.

⁶⁰ Si rinvia per una puntuale trattazione a F. Dal Canto, E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, Torini, 2005, p. 187 ss.; v. anche B. Randazzo, *Profili processuali*, in V. Onida, B. Randazzo (a cura di), *Viva Vox Constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2004*, Giuffrè, 2005, p. 659 ss. Sul problema dell'intervento nel giudizio in via principale di terzi non titolari di potestà legislativa, nonostante la modifica delle norme integrative oggi sembri potenzialmente permetterlo, v. L. Panzeri, *L'allargamento del contraddittorio nel giudizio in via principale: qualche riflessione sul tema alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, 2007, p. 400 ss., sia consentito rinviare anche a S. Calzolaio, *La Corte dice "no" all'allargamento del giudizio in via principale (nota a Corte cost., sent. n. 150 del 2005)*, in www.forumcostituzionale.it.

⁶¹ Con riferimento all'incidenza che ha la deliberazione con cui l'ente statale, regionale o provinciale si determina all'impugnazione, può constatarsi come, in varie occasioni, la Corte costituzionale abbia operato una valutazione diretta a verificare la corrispondenza tra l'intento dell'organo politico ed il ricorso redatto dalla difesa tecnica. Così, nella sentenza n. 95 del 2005, si è evidenziato – onde delimitare l'oggetto del giudizio – che, benché nell'epigrafe del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio avverso la legge della regionale si facesse generico riferimento all'intera legge, «dalla motivazione e dalle conclusioni del ricorso emerge[va] chiaramente che la questione di legittimità costituzionale [era] limitata al solo art. 1, e ciò peraltro conformemente a quanto risulta[va] dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che [aveva] deciso l'impugnativa della legge regionale in questione». Cfr. M. D'Amico, *Profili processuali*, in V. Onida, B. Randazzo (a cura di), *Viva Vox Constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2005*, Giuffrè, 2006, p. 723-24.

del consiglio dei ministri di impugnazione della legge in esame, non v'è traccia di tale motivo di impugnazione”;

Fra gli elementi di novità vi è il tema della impugnazione delle leggi delle regioni a statuto speciale che, sia detto per inciso, rappresentano (esclusa, come premesso, la Sicilia) poco meno del 30% della leggi regionali impugnate dalle deliberazioni governative: ben 71 su 257⁶². Al riguardo, la Corte ha sottolineato⁶³ che i ricorsi dello Stato nei confronti di leggi delle Regioni a statuto speciale, nel caso in cui intendano far valere la violazione del riparto di competenze, devono essere fondati sulla ricostruzione di un parametro articolato, nel quale siano considerate sia le attribuzioni riconosciute alle titolari della potestà legislativa dagli Statuti speciali che quelle loro spettanti in seguito alla riforma costituzionale del 2001⁶⁴.

8. Il tasso di «politicalità» delle impugnazioni governative di leggi regionali.

Il quadro sinora sinteticamente descritto sarebbe incompleto se non si analizzassero i dati raccolti in relazione ad un aspetto significativo che ha riguardato il tema dell'impugnazione governativa di leggi regionali dopo la riforma del Titolo V. Mi riferisco, particolarmente, alla (difficile) verifica del tasso di «politicalità» delle decisioni del Consiglio dei Ministri in merito alla impugnazione in via d'azione delle leggi regionali.

Il tema è senz'altro connesso a quello, che ho tentato di descrivere inizialmente, concernente la istituzionalizzazione delle dinamiche di rivendicazione di istanze federalistiche, e consiste nella eventualità che può verificarsi se il Governo non impugna con coerenza e sistematicamente tutte le discipline regionali recanti disposizioni identiche o analoghe, ritenute, quindi, solo rispetto ad alcune regioni ... estranee o eccedenti le competenze regionali.

L'ipotesi che si verifica è la seguente: immaginando che più regioni disciplinino in modo tendenzialmente uniforme (come peraltro talvolta accade), con legge, uno stesso oggetto, può succedere che il Governo non impugni tutte le leggi regionali in questione, ma solo alcune di esse, talvolta, peraltro, non facendo valere le medesime questioni di costituzionalità (anche se si è di fronte a testi dal contenuto analogo)⁶⁵.

⁶² Sul tema v. G. Di Cosimo, *Nuova disciplina del controllo sulle leggi regionali. Il caso delle Regioni a statuto speciale*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, 2003, p. 109 ss.

⁶³ Cfr., fra le molte, sent. n. 8 del 2004.

⁶⁴ Cfr. M. D'Amico, *Profili processuali*, in V. Onida, B. Randazzo (a cura di), *Viva Vox Constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2005*, Giuffrè, 2006, p. 721.

⁶⁵ Questa dinamica è stata in parte e per altri fini affrontata da E. Longo, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, EUM, 2007, p. 101 ss., quando questi ha riscontrato che solo alcune delle leggi regionali istituenti nuove «figure professionali» sono state impugnate dal Governo (e dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte): “allo stato attuale sono in vigore – poiché non impugnate dal Governo – tre leggi regionali che dettano una disciplina di queste attività professionali molto simile alle leggi impugnate e dichiarate incostituzionali” (p. 102). Connesso a questa tematica vi è il problema della possibilità, per la Corte, di rimediare alla disparità di fatto che si crea tra Regioni (a causa della mancata impugnazione governativa di leggi regionali analoghe, che, in forza della interpretazione della Corte costituzionale sarebbero tutte incostituzionali, permanendo in vigore, tuttavia, quelle non impugnate dall'esecutivo) attraverso l'utilizzo dello strumento della illegittimità consequenziale (addirittura esteso a leggi regionali non ritualmente impugnate dall'esecutivo e, tuttavia, in palese contrasto con pronunce di illegittimità costituzionale di leggi regionali pronunciate dal giudice costituzionale). Sul problema degli effetti della declaratoria di incostituzionalità di norme di principio (e sui possibili «effetti estensivi» di tale pronuncia) v. A. Barbera, *Questioni conseguenti alla pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma di principio*, in «Il Foro amministrativo», 1963, IV, p. 64 ss. Di recente, al riguardo bisogna segnalare il lavoro di E. Bindi, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in R. Balduzzi, P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, 2007, p. 373 ss., che peraltro specificamente si occupa proprio della materia «professioni» (p. 390 ss.). In realtà, si

Di norma – quanto di seguito si descrive è accaduto in modo eclatante rispetto alla mancata impugnazione, ai sensi e nei termini dell’art. 123 Cost., degli statuti regionali ordinari – ciò può essere la conseguenza della affinità politica (o meno) delle Regioni verso le quali l’impugnazione è promossa (o meno): sono più frequenti le impugnazioni di leggi di Regioni governate da maggioranze diverse da quella dell’esecutivo nazionale, dimostrandosi, al contrario, il Governo più flessibile verso le Regioni «vicine» (ad onor del vero deve essere ricordato che si verifica, in relazione alla impugnazione di leggi statali da parte delle Giunte regionali, la stessa prassi: le Regioni rette da maggioranza diversa da quella nazionale tendono ad essere più occhiate delle altre rispetto alla legislazione statale). Alcuni dati possono servire a rappresentare la tendenza.

TAB. 3 – Leggi regionali esaminate e leggi regionali impuginate dal governo (2001-2007)

REGIONE*	LEGGI ESAMINATE	LEGGI IMPUGNATE	%**
ABRUZZO (2005)	248	17	6,85
BASILICATA	184	7	3,80
BOLZANO	74	20	27,02
CALABRIA (2005)	168	10	5,95
CAMPANIA	139	12	8,63
EMILIA-ROMAGNA	149	18	12,08
FRIULI VENEZIA GIULIA (2003)	157	18	11,46
LAZIO (2005)	180	6	3,33
LIGURIA (2005)	192	5	2,60
LOMBARDIA	175	11	6,28
MARCHE	162	22	13,58
MOLISE	227	5	2,20
PIEMONTE (2005)	185	13	7,02
PUGLIA (2005)	162	13	8,02
SARDEGNA (2004)	99	15	8,27
TOSCANA	278	23	8,27
TRENTINO ALTO ADIGE	37	2	5,40
TRENTO	82	7	8,53
UMBRIA	158	13	8,22
VALLE D’AOSTA	164	9	5,48

tratta di una prassi già riscontrabile anteriormente alla riforma costituzionale del 2001: cfr. S. Bartole, *Indirizzo politico e imparzialità nel controllo delle leggi regionali*, in AA.VV., *Il controllo governativo sulle leggi regionali (atti del seminario, Bologna, 26 settembre 1979)*, Giuffrè, 1982, p. 21, il quale sottolineava che “gli studi che sono stati condotti sui rinvii deliberati dal governo in questi anni stanno a dimostrare che frequenti sono le difformità di trattamento da regione a regione anche nello stesso turno di tempo. Anche in ordine a questioni non ambigue il governo ha spesso assunto atteggiamenti diversi, riprovando soluzioni adottate da alcune regioni che erano state lasciate correre a vantaggio di altre regioni, e viceversa”. Ancora sull’atteggiamento ondivago dell’esecutivo in merito a questioni analoghe cfr. L. Vandelli, *Considerazioni generali sull’esperienza dei rinvii*, in «Le Regioni», 1976, p. 985-6.

VENETO	185	11	5,94
TOT. REGIONI	3405	257	7,54

* Le Regioni governate (a partire dal 2001) costantemente dal centrodestra sono in carattere grassetto; quelle governate dal centrosinistra hanno il carattere ordinario; quelle già governate dal centrodestra oggi governate dal centrosinistra sono in carattere corsivo; fra parentesi l'anno delle elezioni che hanno determinato il cambio di maggioranza.

** In corsivo la percentuale di impugnazioni rispetto alle leggi esaminate dal Governo superiori alla media generale.

Ad esempio, balza subito ad evidenza che due Regioni piuttosto attive e prolifiche sul piano legislativo, come la Lombardia e l'Emilia-Romagna, abbiano dati sensibilmente diversi sul piano delle impugnazioni governative. In termini percentuali, sono circa la metà le leggi lombarde impugnate rispetto a quelle emiliano-romagnole.

Anche il dato della Toscana, che percentualmente si colloca appena sopra la media (considerata l'impareggiabile produzione legislativa della Regione), ha un suo specifico significato: sono 23 le leggi regionali toscane impugnate e, quindi, il 9% del totale delle delibere governative si occupa di legislazione toscana.

In generale, mi sembra emergere che negli ultimi anni, di fronte ad uno stabile esecutivo di centrodestra, le Regioni (allora) politicamente limitrofe si collocano prevalentemente sotto la media generale, rispetto alle leggi impugnate dal Governo: oltre a Lombardia, Veneto e Molise, mi sembra rilevante anche il dato del Lazio e della Liguria; mentre in parziale controtendenza sono i dati della Puglia e del Friuli Venezia Giulia.

Evidentemente, si tratta di una tendenza che, senz'altro, va esposta con la dovuta prudenza. Non sfugge, ad esempio, che un raffronto meramente «numerico» o percentuale come quello che si è fatto non tiene conto né del contenuto e della portata delle disposizioni impugnate e degli atti legislativi nel loro complesso, né della necessaria comparazione fra atti legislativi di Regioni diverse ricadenti nella stessa materia (che magari possono avere fra loro contenuti molto diversi), né della qualità complessiva della legislazione delle singole Regioni, tutti elementi (ma se ne potrebbero individuare di ulteriori) che concorrono a delineare l'eventuale tasso di «politicalità» delle delibere governative e che possono far sensibilmente variare il dato descritto.

Per inciso, vorrei segnalare che il tema della «politicalità» delle delibere governative – quale che sia il grado di effettività che lo caratterizza - pone un problema piuttosto sensibile, poiché finisce per creare una disparità irragionevole fra Regioni, specie «in forza della ritenuta applicabilità, affermata dalla Corte, del principio di eguaglianza anche ai rapporti fra regioni»⁶⁶.

9. La recente prassi «Prodi II» introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?

L'attuale calo, (ma nelle dimensioni in cui si sta verificando nel 2007 potrebbe definirsi un «crollo»), delle impugnazioni in via diretta, rivendicato dal Ministro degli affari regionali, on.le Lanzillotta⁶⁷, potrebbe apparire una conferma della dinamica testé descritta: proprio

⁶⁶ Così P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, ESI, 2006, p. 792.

⁶⁷ Si veda il comunicato del Ministro dell'8 febbraio 2007, in www.affariregionali.it.

nel momento in cui vi è una corrispondenza fra maggioranza politica nazionale e maggioranze politiche di numerose regioni ordinarie, il contenzioso diminuisce.

Ovviamente, sarebbe errato ritenere la tendenza che qui si è cercata di documentare come una spiegazione «mono-causale»: in particolare, potrebbe ragionevolmente ritenersi che l'attuale diminuzione del contenzioso sia un riflesso condizionato di anni di altissima conflittualità e, quindi, sia fisiologica; con altrettanti, validi, argomenti si può sostenere che Stato e Regioni abbiano progressivamente preso coscienza che dirimere i conflitti di competenza di fronte alla Corte non è un rimedio vantaggioso per alcuno dei contendenti – anche considerato il frequentissimo ricorso al principio di leale collaborazione, attraverso il quale il giudice costituzionale finisce per riconsegnare la palla a «contendenti» trasformati in «contraenti»⁶⁸...

Credo, al contrario, che tutte queste spiegazioni concorrano, insieme, a spiegare il dato dell'anno in corso, in cui, ad oggi, sono state impugnate solo 10 leggi regionali.

Al riguardo, bisogna certamente dare conto di una recente prassi⁶⁹ - che potremmo definire «Prodi II» - introdotta, immediatamente dopo l'insediamento, dal Ministro Lanzillotta con una «direttiva» (interna) «sul contenzioso costituzionale» del 26 giugno 2006⁷⁰ che ha modificato e sta modificando l'approccio del Governo alla impugnazione di leggi regionali (con il fine di modificare anche l'approccio regionale alla impugnazione di leggi statali).

Tale direttiva si suddivide in due parti. Una lunga e forbita premessa, che ripercorre le cause dell'enorme contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni e, soprattutto, introduce l'utilizzo delle «pratiche conciliative» per la prevenzione del contenzioso futuro e la risoluzione – per vie diverse da quella «giudiziale» - di quello in atto.

Precisando che questo genere di pratiche non può essere del tutto assimilato a quelle transattive, di stampo privatistico, «in cui i diritti oggetto della contestazione sono disponibili», poiché il regime delle competenze statali e regionali prescritto dalla Costituzione risulta «in quanto tale non disponibile», si aggiunge che «è, tuttavia, possibile prevedere tavoli di negoziazione tra le parti, di carattere tecnico, intesi ad accertare di comune accordo la ricorrenza dell'interesse al ricorso e a definire le questioni controverse nel senso più rispettoso dei principi costituzionali, utilizzando quali criteri guida i principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale. Il processo di negoziazione dovrebbe ultimarsi con il raggiungimento di un'intesa con la quale le parti si impegnano, vincolate da un *gentlemen's agreement*, ad apportare alla normativa oggetto dell'esame le modifiche concordate».

⁶⁸ A ciò si aggiunga che nella XV legislatura, finora, si assiste ad un ritmo di produzione legislativa statale così basso (se non erro, dovremmo attestarci al di sotto delle 3 leggi approvate al mese, molto lontani dai ritmi delle precedenti legislature) per cui, di fatto, anche le Regioni hanno minore possibilità di adire il giudice costituzionale.

⁶⁹ Tale prassi conferma l'incidenza dei «governi Prodi» sulla tematica oggetto del presente contributo. Infatti, come ricordano F. Dal Canto ed E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 208 ss., già nel primo «governo Prodi» si era instaurata una prassi, poi mantenuta, che prevede «un sub-procedimento, preliminare alla deliberazione del Consiglio dei ministri, incentrato sul ruolo svolto dal Dipartimento degli affari regionali, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e normalmente posto alle dipendenze del Ministro senza portafoglio cui è delegata la competenza relativa agli affari regionali» (sul problema della ministerializzazione del dipartimento affari regionali incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, si rinvia, per i profili generali ed evolutivi, al lavoro di E.C. Raffiotta).

⁷⁰ Anticipata in sede di Conferenza Unificata Stato – Regioni, in data 22 giugno 2006 (cfr. verbale n. 7 del 2006), dal premier Romano Prodi e poi spiegata nel dettaglio dal Ministro Lanzillotta. Successivamente, in data 13 luglio 2006, il Ministro Lanzillotta presentava al Senato (alla I Commissione Affari costituzionali, presieduta dal sen. Bianco) le proprie linee programmatiche e, in quel contesto, in particolare, la nuova direttiva. Peculiare il vivace battibecco con il sen. Storace, molto scettico sulle prospettive indicate dal Ministro (cfr. Resoconto sten. n. 6 della diciottesima seduta della I Commissione Affari Costituzionali del 13 luglio 2006, p. 9 ss.)

Nella seconda parte («Metodologia operativa») si specificano i profili organizzativi e di indirizzo di una simile attività e si prevede la nascita di una «*task-force*» (che poi sembra essersi materializzata in un “Servizio di pre-contenzioso” interno al Ministero) adibita a risolvere il contenzioso pendente (così si spiegherebbero alcune recenti rinunce al ricorso da parte del Governo⁷¹) attraverso «la costituzione di tavoli tecnici con le singole amministrazioni di volta in volta coinvolte», e a prevenire quello futuro «proponendo alle autorità competenti un percorso condiviso di soluzione alternativa al contenzioso» che verrebbe successivamente «presentato alle regioni e, se approvato, potrebbe tradursi in norma cogente».

Attente ed informate ricostruzioni⁷² hanno messo in luce il «nuovo clima» di collaborazione («informale», come correttamente si precisa) fra Stato e Regioni, sottolineando che «comincia a prender piede tra le Regioni la prassi di sottoporre preventivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri alcuni disegni *in itinere* che presentino degli aspetti controversi, potenzialmente idonei a suscitare un contenzioso”.

Si da anche atto di una altrettanto contemporanea prassi, per cui il Governo, nell'esaminare la legislazione regionale al fine di valutare la necessità di impugnarla in via d'azione, «comunica alla Regione i rilievi riscontrati; quindi a seguito dell'impegno assunto, da parte regionale, di apportare, in un successivo intervento legislativo (...) le modifiche richieste da parte statale» lo Stato evita di sollevare la questione di costituzionalità⁷³ ovvero, quando si ritengono i profili di incostituzionalità particolarmente evidenti, impugna la legge regionale col patto di rinunciare al ricorso al momento in cui le modifiche concordate vengono approvate.

Al riguardo sarà interessante verificare, nei prossimi anni, le conseguenze eventualmente dilatorie che questo genere di prassi può comportare rispetto al giudizio di legittimità in via principale, in quanto diviene decisivo che la questione non sia regolata dalla Corte prima che la singola regione possa adempiere agli impegni assunti col Governo.

Più in generale, questo genere di prassi, specialmente se non confortata dal requisito della reciprocità (consistente nella negoziazione preventiva – intuitivamente abbastanza complicata da ottenere – anche delle leggi statali⁷⁴), sembra recuperare nel presente alcuni caratteri del controllo preventivo delle leggi regionali, apparentemente scomparso dopo la riforma costituzionale del 2001.

⁷¹ Molto aumentate a partire dal 2006: cfr. ord. n. 163, 230, 418 del 2006 (peculiare il caso della ordinanza n. 417 del 2006: il Governo rinuncia al ricorso prima che intervenga la modifica legislativa richiesta ritenendo che la censura proposta avverso la legge regionale impugnata possa ritenersi superata “dal disegno di legge regionale n. 198 approvato con deliberazione giunta n. 1384 del 15 giugno 2006 che abroga la disposizione censurata ed è di prossima e imminente approvazione da parte del Consiglio regionale”); ord. n. 299, 313 del 2007.

⁷² Il riferimento è al recente lavoro di S. Musolino, *I rapporti Stato – Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, 2007, p. XVIII e 138 ss.

⁷³ Va peraltro precisato che in questo modo il governo perde la possibilità di impugnare in via d'azione la legge regionale, in quanto lascia spirare il termine di 60 giorni previsto dall'art. 127 della Costituzione. Per completezza bisogna rilevare che gli impegni in parola – i noti *gentlemen's agreement* – sono contratti dal Presidente della Regione, avendo tuttavia ad oggetto «prestazioni» a carico del Consiglio regionale: come recuperare e giustiziare l'eventuale «inadempimento» regionale?

⁷⁴ In particolare, si pensi a quanto si dimostra, insieme, necessaria ed ardua una concertazione fra Stato e Regioni, specificamente, delle proposte di leggi finanziarie (sul tema, in generale, si rinvia al lavoro di Massimo Rubechi) che annualmente vengono approvate; in una prospettiva di riforma delle procedure di bilancio è stato osservato che “la definizione della proposta di legge finanziaria dovrebbe prevedere un adeguato, e non formale, esame in sede di Conferenze, da effettuarsi nel corso del mese di ottobre. Nel corso di tale esame dovrebbe essere condivisa l'impostazione generale della manovra riservando, naturalmente, ai diversi livelli istituzionali l'esame delle decisioni di specifica competenza” (così F. Bassanini, G. Macciotta, *La disciplina della manovra finanziaria annuale e pluriennale e dei suoi strumenti. Una proposta di riforma*, in www.astrid-online.it, p. 13).

Il che induce ad almeno due conclusive considerazioni. In primo luogo, mi sembra svelare una certa recondita «riserva mentale» degli apparati regionali, i quali, quasi per abitudine, sono assuefatti – in particolare per le leggi regionali considerate di maggior rilievo - a ritenere necessaria una previa certificazione governativa della correttezza dell'operato regionale, anche se ciò comporta di modificare alcuni parti del testo legislativo.

In secondo luogo, sembra quasi preludere ad una seconda ondata di *fuga dalla giurisprudenza costituzionale*, che non sembra essere ritenuta (dalle Regioni, vista la prassi di sottoporre preventivamente la propria legislazione al vaglio governativo per evitare l'impugnazione) strumento idoneo a risolvere i conflitti di competenza con lo Stato, in quanto, magari attraverso un ricco e differenziato strumentario interpretativo, finisce costantemente per garantire, nel complesso, le istanze statali. Molto meglio la burocrazia – che mi sembra essere cosa diversa dalla politica, in questo caso⁷⁵ – sembrerebbero affermare, con il loro comportamento, le Regioni

⁷⁵ Cfr. quanto suggerito da A. Morrone, *Lo stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in «Quaderni costituzionali», n. 2 del 2006, p. 351 ss.