## UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE

#### DOTTORATO DI RICERCA – XX CICLO

Scuola dottorale in Scienze Politiche Sezione *Governo e Istituzioni* 

Tesi dottoral	e:					
Il raf	PPORTO COR	TE COSTITUZ	ZIONALE E I	LEGISLATORI	E REGIONALE	

Coordinatore: Prof. Gian Cesare Romagnoli

Tutor: Prof. Carlo Colapietro

dottoranda: Sabina Ruffo

## CAPITOLO I

Il Giudizio in via principale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

1.	L'incren	nento del contenzioso in vi	ia principale
	1	L'andamento del c	contenzioso in via principale nel 2001 e nel 2002
	2	L'andamento del d	contenzioso in via principale nel 2003
	3	L'andamento del d	contenzioso in via principale nel 2004
	4	L'andamento del d	contenzioso in via principale nel 2005
	5	L'andamento del d	contenzioso in via principale nel 2006
	6	L'andamento del d	contenzioso in via principale nel 2007
	7	L'andamento del d	contenzioso in via principale nel 2008
2.	Il ruolo	della Corte nella delimitaz	ione delle competenze di Stato e Regioni
	21		i. Le precisazioni del giudice delle leggi
	22	L'interpretazione	dei nuovi parametri
	23		petenze del nuovo Titolo V e i criteri di alla Corte costituzionale
	24	La sussidiarietà le	egislativa
2	T	1 1 1.	
3.			ove nei giudizi in via principale
		_	terpretative e di monito
	32	Le sentenze manipolative	2
		32.1.	Sentenze manipolative e la leale collaborazione
		32.2. circa la retroattività	Sentenze di accoglimento ad efficacia limitata
		32.3. posticipata	Sentenze di accoglimento ad efficacia

### CAPITOLO II

## Il "seguito" delle decisioni della Corte nella legislazione regionale

1.	Il c.d seg	guito delle decisioni della Corte costituzionale				
2.	2.1 2.2 2.3	i raccordo tra Corte costituzionale e legislatore regionale				
3.	Il seguite	guito legislativo regionale				
	3.1.	Il metodo di ricerca				
		3.1.1. Il questionario				
		3.1.2. La ricerca attraverso le banche dati informatiche delle regioni				
	3.2.	Indagine di seguito per tipo di decisioni				
		3.2.1. Un "non seguito" inatteso: le pronunce interpretative di rigetto				
		3.2.2. Le pronunce monitorie e un legislatore disattento				
		3.2.3. Un caso riuscito di seguito: le pronunce additive di principio				
	3.4.	Le sentenze manipolative a dispositivo complesso (e un primo tentativo di comparazione tra le Regioni)				
III	[ Consider	AZIONI CONCLUSIVE				
$\mathbf{p}_{\mathbf{n}}$	I IOCD A ELA					

#### Capitolo I

IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE DOPO

LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

#### 1. L'incremento del contenzioso in via principale

La modifica del Titolo V della Costituzione ha comportato, come ovvio, importanti elementi di innovazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale, ed in particolare, nel giudizio di legittimità in via principale, con riflessi più in generale sull'intero processo costituzionale.

La volontà del legislatore costituzionale di porre sullo stesso piano, in relazione alle competenze, la legge statale e la legge regionale non poteva, infatti, non richiedere anche una modifica di ordine processuale che esprimesse la parità dei due titolari della normazione primaria anche rispetto al giudice delle leggi.

Ecco, quindi, che accanto ad una nuova ripartizione delle competenze e a nuove definizioni delle materie, si assiste ad una modifica delle norme processuali che regolano il giudizio in via principale: nel nuovo articolo 127 della Costituzione viene meno la fase di controllo delle delibere legislative regionali mediante rinvio<sup>1</sup>, introducendo l'impugnativa solo su leggi già promulgate e pubblicate, come avveniva nella precedente formulazione nei confronti delle leggi statali<sup>2</sup>, con ciò consacrando

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> L'unica Regione per la quale è stato conservato il meccanismo del rinvio è la Regione Sicilia. Con la sentenza n. 314 del 2003 la Corte costituzionale ha stabilito, infatti, che la singolarità del sistema siciliano, che permette la pratica della promulgazione parziale, costituisce un'anomalia che dovrebbe spingere a favore di un'equiparazione della Regione Siciliana a tutte le altre ma sulla base di un giudizio di merito, non dell'applicazione dell'art. 10 della L. cost. n. 3 del 2001. In presenza di sistemi così diversi la Corte non ritiene di poter accertare quale tra essi consista in una "forma di autonomia più ampia". Di qui la decisione di mantenere le previsioni statutarie siciliane, in attesa di un adeguamento dello Statuto stesso alla riforma del Titolo V. Cfr. sul punto il commento critico di E. Rossi, *La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi resiste alla riforma dell'art. 127 Cost.*, in *Giur.cost...*, 2003, 3032; e di N. Viceconte, *Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane*?, in *Giur.cost...*, 2003, 3043.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Nella diversa disciplina delle impugnazioni dello Stato e delle Regioni precedente alla riforma del 2001, non è mancato chi vi ha colto una sorta di diffidenza nel legislatore regionale, quasi ritenuto meno capace di produrre norme conformi a Costituzione. cfr. T. Martines − A. Ruggeri − C. Salazar,

definitivamente una pari dignità dei due legislatori<sup>3</sup>. La previsione di una diversa allocazione delle competenze tra Stato e Regioni ha immediatamente innescato una diversa reazione nei due legislatori e un aumento esponenziale dei ricorsi in via principale, che ha richiesto un ruolo attivo della Corte costituzionale in un momento di transizione istituzionale.

Ecco, quindi, che il contenzioso fra Stato e Regioni in via principale, ritenuto non più tardi di dieci anni fa nelle rassegne ragionate sul processo costituzionale come una sorta di "genere minore" nel quadro della giustizia costituzionale nel nostro Paese<sup>4</sup>, ha subìto non solo un incremento importante nel numero delle pronunce, passando dalle 47 del 1995 alle 113 del 2006<sup>5</sup> (consideriamo che il numero totale delle decisioni per anno è di circa 400-450 pronunce), di cui la maggior parte riguarda leggi dello Stato, ma si è qualificato come il nuovo terreno sul quale la Corte ha dovuto svolgere un ruolo di supplenza, quanto meno in prima battuta, fornendo risposte in molti casi fatte proprie, poi, dal legislatore statale.

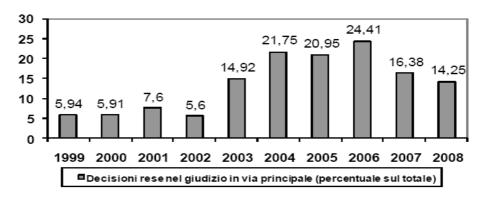
Lineamenti di diritto regionale, Milano, 2002, 287.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Gli effetti della modifica della norma costituzionale sono stati ritenuti dalla Corte costituzionale immediatamente applicabili ai giudizi in corso, con l'effetto di provocare l'improcedibilità dei ricorsi statali pendenti avverso le deliberazioni legislative regionali "ferma restando la facoltà (...) di proporre, eventualmente, impugnativa, nei termini e nei modi di cui al nuovo testo dell'art. 127 della Costituzione". (Un esempio concreto è costituito dall'ord. n. 228 del 2002 in cui viene dichiarata l'improcedibilità della impugnazione di una delibera legislativa del Piemonte, successivamente promulgata (L. 13 novembre 2001, n. 26), impugnata secondo il nuovo art. 127, nonché dichiarata illegittima dalla sent. n. 282 del medesimo anno). Tale soluzione è stata criticata in nome del principio tempus regit actum (cfr. A. Ruggeri, Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale - Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 2002, in www.giurcost.org) in applicazione del quale, invece, la Corte ha deciso su alcuni ricorsi regionali avverso la legge statale "avendo riguardo esclusivamente alle disposizioni costituzionali nel testo anteriore alla riforma recata alla legge costituzionale n. 3 del 2001, trattandosi di ricorso proposto anteriormente all'entrata in vigore di quest'ultima, che invoca quindi come parametri dette disposizioni". Rispetto ai ricorsi promossi dalle Regioni nei confronti delle leggi dello Stato, la Corte si è pronunciata nel merito utilizzando, quindi, come parametro le disposizioni della Costituzione anteriori alla riforma. Cfr. Corte cost. sentt. nn. 376, 422 e 507 del 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Così E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*, Torino, 1996, 205, mutuando un espressione di V. Оліда, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in AA.VV., *Giustizia e Regioni*, Padova, 1990, 25.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Cfr. La giustizia costituzionale nel 2003, in Conferenza stampa del 2 aprile 2004 del Presidente della Corte costituzionale G. Zagrebelsky, in <a href="https://www.cortecostituzionale.it">www.cortecostituzionale.it</a>, il quale evidenzia come a fronte di una diminuzione del numero totale delle pronunce, il rapporto tra ordinanze e sentenze, in progressiva riduzione dalla metà del anni '90 a favore delle ordinanze, subisce un incremento percentuale delle sentenze legato alla crescita di quello degli "altri giudizi", tra cui, primariamente, il giudizio in via principale.

Solo nel 2007 si è avuta una riduzione del numero totale delle decisioni rese nel giudizio in via principale (76), ulteriormente ridotto nel 2008 (64), rimanendo comunque significativo tra esse il numero delle sentenze (58).



\*Fonte: Relazione annuale 2008 - Corte costituzionale

Naturalmente le ragioni, per le quali il contenzioso tra Stato e Regioni è aumentato dal 2001 ad oggi, sono diverse a seconda che ci si riferisca al periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione o ai cinque anni successivi. Non è questa la sede per analizzare dettagliatamente questo fenomeno, ma certamente la finalità che ci si ripropone con questo studio non può prescindere da una breve descrizione, anche attraverso dati statistici, dei cambiamenti sul fronte dell'attività della Corte costituzionale, della sua giurisprudenza, della legislazione di attuazione della riforma costituzionale, della formalizzazione delle prassi nei rapporti tra Stato e Regioni.

Se l'aumento del contenzioso, all'indomani della riforma, è da imputarsi da un lato ad una volontà del legislatore regionale, emancipatosi, di "impadronirsi" delle nuove competenze ad esso attribuite, sia attraverso la produzione di nuove leggi, che attraverso l'impugnazione di quelle statali ritenute invasive delle proprie nuove competenze, dall'altro è da ascriversi anche all'immutato comportamento del legislatore statale che ha legiferato spesso non rinunciando alle precedenti attribuzioni, quasi volendo talvolta ignorare l'avvenuta modifica<sup>6</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Non va, inoltre dimenticato "l'atteggiamento tra perplesso e ostruzionistico della nuova maggioranza di governo nei confronti di una riforma apparsa come opera esclusiva della precedente e opposta maggioranza parlamentare, atteggiamento complicato ulteriormente dalle acrobazie e dagli equilibrismi escogitati per tentare di conciliare le diverse anime della stessa coalizione governativa specie dinanzi a risorgenti tendenze centralistiche e, ad un tempo, al velleitario e poco comprensibile progetto della c.d. devolution alla padana. Il risultato di tante spinte differenti consiste in un coacervo di iniziative tra loro

Di qui il trasferimento in sede di giudizio di legittimità anche di quelle tensioni che nel sistema previgente erano filtrate dal previo controllo governativo<sup>7</sup>.

#### 1.1. L'andamento del contenzioso in via principale nel 2001 e nel 2002.

Delle 1.189 leggi adottate dalle regioni tra il giugno 2001 e il dicembre 2002 59 sono state oggetto di impugnativa in via principale. Per contro, delle 316 leggi e atti aventi forza di legge adottati dallo Stato nel medesimo periodo, 36 sono state impugnate dalle regioni. Il numero totale dei ricorsi è passato così dai 43 del 2001 ai 96 del 2002.

Il giudice delle leggi, però, comincia ad occuparsi del nuovo assetto delle competenze solo a partire dal 2002<sup>8</sup>, e limitatamente a problemi di diritto intertemporale<sup>9</sup>, affrontando nel merito le questioni a partire dal 2003.

#### 1.2. L'andamento del contenzioso in via principale nel 2003

E' in quest'anno che il numero delle pronunce rese nei giudizi in via principale (tutte aventi a parametro le norme novellate nel 2001) arriva a sfiorare quelle rese nei giudizi in via incidentale, superandone il numero quando ci si riferisce solo alle sentenze.

apparentemente non coordinate e comunque certo non facilmente conciliabili, delle quali è arduo pronosticare la sorte. Infatti, da un lato, il Governo manifesta l'intento di promuovere l'«adeguamento» dell'ordinamento della Repubblica al testo costituzionale vigente con un apposito disegno di legge ordinaria (c.d. La Loggia), il quale solo in questi giorni (27 maggio 2003), dopo lunga e poco trasparente gestazione, è stato approvato definitivamente dalle Camere ed è ancora in attesa di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Dall'altro lato, il medesimo Governo presenta due disegni di legge costituzionale, ora in diverso stato di avanzamento, che mirano ad un tempo - non si comprende secondo quale logica - sia - il primo - ad integrare l'attuale art. 117 Cost. sia - il secondo - a sostituirlo presso che completamente.", così A. Anzon, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur.cost.*, 2003, 2, 1149. Cfr. G. Scaccia, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in *www.costituzionalismo.it.* 

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> L'abolizione del controllo preventivo delle leggi regionali, infatti, ha trasferito la pratica della negoziazione che prima avveniva in sede di rinvio alla fase del giudizio. Lo testimoniano le numerose dichiarazioni di cessazione della materia del contendere o di estinzione del processo per rinuncia nei casi in cui le norme impugnate, nelle more del giudizio, sono state oggetto di modifica o di abrogazione.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Per ciò che concerne i "giudizi in via principale e i conflitti intersoggettivi iscritti a ruolo al momento dell'entrata in vigore della menzionata legge costituzionale n. 3 del 2001 è stato disposto il rinvio, allo scopo di chiarire le situazioni intertemporali.", Cfr. *La giustizia costituzionale nel 2001*, in *Conferenza stampa dell'11 febbraio 2002* del Presidente della Corte costituzionale C. Ruperto, *in www.cortecostituzionale.it.* 

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> In tema di diritto intertemporale cfr.: A. Concaro, Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale, in Le Regioni, 2001, 1333; T. Groppi, La legge costituzionale n. 3 del 2001 tra attuazione e autoapplicazione, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2001, 220; A. Ruggeri, La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del Titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti), in Le Regioni, 2002, 852.

Infatti, su un totale di 134 sentenze, il 40,29% è emesso nel giudizio incidentale, il 35,92% nel giudizio principale, il 13,43% nei conflitti tra Stato e regioni, il 5,22% nei conflitti tra poteri dello Stato, il 4,47% nel giudizio sull'ammissibilità del referendum abrogativo.

Il proliferare dei ricorsi ha avuto ad oggetto, tuttavia, un ristretto numero di leggi che si caratterizzano per il loro contenuto disomogeneo o per il loro carattere di disciplina di settore. Per gestire la moltiplicazione dei ricorsi e delle questioni di illegittimità contenute in ciascuno di essi, la Corte ha adottato la prassi, definita dallo stesso Presidente della Corte la "novità processuale" del 2003<sup>10</sup>, di scorporare le questioni contenute nel singolo ricorso per poi eventualmente accorparle - per ragioni di omogeneità di materia - ad altre oggetto di distinte decisioni<sup>11</sup>. "Il ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto. Esigenze di omogeneità e univocità della decisione inducono a distinguere le materie e a procedere, quindi, alla decisione separata di ciascuna questione o gruppo di questioni" (sent. n. 201 del 2003). Questa esigenza di circoscrivere il thema decidendum della decisione a una questione o a un gruppo omogeneo e univoco di questioni è stata avvertita in particolare a fronte dell'impugnazione di provvedimenti omnibus, come la legge finanziaria 2002 e la legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative), definita dalla Corte "una legge priva di unitarietà, che interviene sulle più disparate materie" (sent. n. 331 del 2003).

La scorporazione delle questioni interne ai singoli ricorsi e il loro accorpamento con altre questioni dal contenuto omogeneo è solo una misura di tamponamento che aiuta l'interprete a enucleare i singoli rilievi, senza peraltro aver contribuito a ridurre i capi del dispositivo<sup>12</sup>.

Sotto altro profilo, appare importante segnalare come una percentuale significativa

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Così G. Zagrebelsky, La giustizia costituzionale nel 2003, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> La Corte ricorre alla tecnica di separazione e successivo accorpamento delle questioni nel caso di una pluralità di ricorsi proposti avverso un medesimo atto normativo e che tuttavia siano caratterizzati dalla impugnazione di disposizioni dal contenuto molto eterogeneo. Le singole questioni proposte dai diversi ricorsi introduttivi vengono prima separate e poi riunite in un unico giudizio in modo tale che con una decisione unica possano essere risolte questioni omogenee, sia pure sollevate da più di un ricorso. Nel 2003 con 93 decisioni la Corte si è pronunciata su circa 200 questioni con un ampio ricorso alla riunione e alla separazione delle questioni.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> L. Ronchetti, *La giurisprudenza costituzionale nel 2005*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSiRFA, 2006.

delle pronunce del 2003 (un settimo del totale) siano di estinzione del processo o del giudizio<sup>13</sup> e, prevalentemente, di cessazione della materia del contendere<sup>14</sup>.

La maggioranza dei casi di pronunce di cessazione della materia del contendere ha avuto ad oggetto leggi statali<sup>15</sup> e solo in misura minore leggi regionali<sup>16</sup>. Lo stesso giudice delle leggi evidenzia un'attività di contrattazione Stato-Regioni che ha portato ad un aumento degli accordi, delle intese, dei tavoli con cui Stato e Regioni negoziano le rispettive competenze, in un continuo tentativo di esercitare anche il conflitto con spirito collaborativo<sup>17</sup>.

Due, infine, sono gli elementi di novità del 2003: l'entrata in vigore della legge di attuazione del nuovo Titolo V (L. n. 131 del 2003, *c.d.* La Loggia) e l'adozione da parte del giudice delle leggi di importanti pronunce - di cui si dirà - che rappresentano le pietre miliari dell'elaborazione giurisprudenziale sul nuovo Titolo V.

#### 1.3. L'andamento del contenzioso in via principale nel 2004

Nel 2004, per la prima volta nella storia della Corte, il numero di sentenze (non di ordinanze) pronunciate dalla Corte nei giudizi in via principale supera quello delle

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Sentenze di estinzione del giudizio promosso dalle Regioni sono le nn. 345, 390, 424 del 2003; di estinzione del processo promosso dalle Regioni è l'ord. n. 31 del 2003, dallo Stato l'ord. n. 243 del 2003.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Sul tema Cfr. Mangia, Referendum e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, in Giur. cost., 2002, 1494; E. Gianfrancesco, La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni, in Quad. cost., 2002, 1495.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Cfr. le ordd. n. 443 del 2002 e n. 347 del 2001, la sent. n. 12 del 2000, in materia di quote-latte, la sent. n. 15 del 2004, in materia di servizi pubblici, la sent. n. 17 del 2004, per la concessionaria dei servizi informatici pubblici (CONSIP), la sent. n. 36 del 2004, per sanzioni in caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno, la sent. n. 196 del 2004, sul condono edilizio, l'ord. n. 274 del 2004, sui servizi pubblici locali, la sent. n. 345 del 2004, sulla concessionaria CONSIP, la sent. n. 424 del 2004, sul registro delle società e associazione sportive dilettantistiche.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Cfr. sent. n. 8 del 2003 in materia di energia, sent. n. 32 del 2003, ord. n. 131 del 2003, ord. n. 137 del 2003 in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai gruppi consiliari; ord. n. 203 del 2003 in materia di Comunità montane; un caso particolare di *ius superveniens* è quello della pronuncia di illegittimità costituzionale intervenuta in seguito all'impugnativa statale, come è accaduto in materia di condono edilizio in seguito alla sent. n. 196 del 2004 (ord. n. 416); ord. n. 432 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> In particolare nella sent. n. 320 del 2003 la cessazione della materia del contendere in merito agli asili nido è stata dichiarata perché "l'attuazione della disposizione impugnata (censurata in riferimento al ruolo meramente consultivo attribuito alla Conferenza Stato-Regioni ai fini del riparto della somma) si è esaurita mediante l'adozione di due decreti ministeriali adottati con il parere unanime favorevole dei rappresentanti delle Regioni"; nell'ord. n. 440 del 2003 la disposizione censurata risulta essere stata interpretata ed applicata in modo conforme all'interesse fatto valere in giudizio dalla ricorrente, con particolare riferimento al verbale della Conferenza Stato-Regioni, "che ha definito il piano di riparto degli importi destinati (...) alle singole Regioni, ivi compresa la stessa ricorrente, mentre la fase attuativa risulta disciplinata mediante uno schema di convenzione approvato nella stessa seduta". Queste forme e sedi di collaborazione sembrerebbero essere la chiave di volta del nuovo sistema regionale italiano

sentenze pronunciate nei giudizi incidentali<sup>18</sup>. E' in quest'anno che il contenzioso Stato-Regioni comincia ad impegnare la Corte come mai era avvenuto in passato, tanto da giustificare la tesi secondo cui esso sta cambiando o ha già cambiato il modo di lavorare della Corte stessa, sotto il profilo qualitativo.

Aumentano i ricorsi in via principale che sollevano molteplici questioni, investendo numerose disposizioni di leggi statali o regionali, sulla base di parametri talora genericamente individuati. Ed ancora una volta la Corte nel 2004 adotta il sistema di affidarle a diversi relatori e di affrontarle con una pluralità di decisioni, riunendo per altro verso, i giudizi relativi alla medesima disposizione, promossi con ricorsi di differenti Regioni<sup>19</sup>. L'avvenuta riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione ha continuato, perciò, ad alimentare una conflittualità che, dalla fine del 2001, non ha accennato a scemare, nonostante la (parziale) attuazione legislativa ed il sedimentarsi di una giurisprudenza costituzionale ormai piuttosto articolata, che tra il 2003 ed il 2004 ha riguardato la gran parte delle novità costituzionali introdotte<sup>20</sup>.

A ciò si deve aggiungere il perdurare dell'assenza di una "normativa transitoria<sup>21</sup> finalizzata a disciplinare la fase di passaggio nelle materie in cui si sia registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni e particolarmente là dove (...) occorra passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Le 446 decisioni possono essere così suddivise: 286 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 97 nel giudizio in via principale; 18 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni, che salgono a 19 includendo una ordinanza resa in sede di giudizio sulla sospensione dell'atto impugnato; 41 in quello per conflitto tra poteri dello Stato, di cui 30 ordinanze emesse in sede di giudizio di ammissibilità; 1 in sede di ammissibilità di una richiesta di referendum abrogativo; le 2 restanti sono ordinanze di correzione di errori materiali. Il giudizio in via principale, ancorato, per il periodo 1983-2002, ad una media del 7,29% (il 2002 si è posto leggermente al di sotto, con una percentuale di 5,61), con un picco negativo di 2,76% (nel 1998) ed uno positivo di 11,14% (nel 1988), ha conosciuto un notevole incremento nel 2003, giungendo al 14,92%, in relazione al quale il dato del 21,75% proprio del 2004 costituisce un incremento ragguardevole pari al 45,78%. (Fonte: Corte costituzionale - Relazione su *La giustizia costituzionale nel 2004*).

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> E' stato soprattutto il caso delle leggi finanziarie degli ultimi anni, oggetto di molteplici ricorsi regionali. La legge finanziaria del 2002 è stata investita da otto ricorsi regionali, e le questioni sollevate, affidate a 11 relatori diversi, sono state definite mediante ben 23 sentenze e 1 ordinanza. La legge finanziaria del 2003 è stata investita da 11 ricorsi, e le relative questioni, affidate a 11 relatori diversi, sono state definite, con 16 sentenze. La legge finanziaria 2004 ha visto proporre 10 ricorsi, definiti con 9 sentenze affidate a 9 relatori diversi.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Per un'analisi della stessa si rinvia al paragrafo 3.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Su tali problemi cfr. A. Concaro, Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale, in Le Regioni, 2001, 1329; G. Falcon, Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ibidem, 1263.

possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace" (sent. n. 255 del 2004, in materia di spettacolo), che rende difficile il lavoro del giudice delle leggi, non aiutato dall'entrata in vigore della legge n. 131 del 2003 di attuazione della riforma. La stessa Corte, per voce del suo Presidente<sup>22</sup>, etichetta questa legge come "scarsamente attuativa": "l'unica legge generale di attuazione, la n. 131 del 2003 - c.d. legge La Loggia – è stata oggetto a sua volta di contestazioni, risolte con le sentenze n. 236, n. 238, n. 239 e n. 280, e comunque è lungi dall'avere risolto i maggiori problemi", che perdurano anche a causa dell'assenza di una nuova disciplina della finanza regionale e locale, in mancanza della quale l'assetto dei poteri disegnato dalla riforma non può divenire effettivo, e il "congelamento" 23 dell'attuazione del principi del nuovo art. 119 della Costituzione<sup>24</sup>. A ciò la Corte aggiunge la "perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi" anche solo "nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" (sentt. n. 6 e n. 423 del 2004). Alla fine del 2004 la giurisprudenza costituzionale è, in conclusione, fortemente segnata da una riforma non limpida, in gran parte non attuata e non ancora entrata in pieno regime.

La sensazione è quella di trovarsi di fronte ad una contraddizione, fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso, e una realtà effettiva, di metodi e contenuti della legislazione governativa e parlamentare, e talora anche regionale, di organizzazione, di capacità di gestione delle rispettive competenze e delle forme di collaborazione, restata largamente ferma ai caratteri del passato. "Si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato. Questa contraddizione ha posto e pone la Corte di fronte al difficile compito di risolvere le controversie cercando di dare soluzioni che non contraddicano la lettera e lo spirito del nuovo Titolo V, ma che tengano conto della realtà di un ordinamento che non può conoscere interruzioni e vuoti, anzitutto nella tutela dei diritti delle persone e nella stessa continuità degli apparati e dell'azione amministrativa. Le soluzioni che essa ha adottato (anche talora limitando gli effetti delle pronunce di

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Cfr. *La giustizia costituzionale nel 2004*, in *Conferenza stampa del 20 gennaio 2005* del Presidente della Corte costituzionale V. Onida, in www.cortecostituzionale.it

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> L'espressione è ancora di V. Onida. La giustizia costituzionale nel 2004, cit.,

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Su questo scenario ha certamente gravato l'ipoteca del progetto di revisione del Titolo V che ha costituito un ulteriore fattore di rallentamento nell'approvazione dei provvedimenti di attuazione della l. cost. n. 3 del 2001. Cfr. nota 6.

incostituzionalità) possono certo essere discusse e criticate, ma non si dovrebbe mai trascurare il contesto in cui esse si collocano."<sup>25</sup>.

Dal punto di vista del processo costituzionale si segnala nel 2004 la modifica degli artt. 23 e 24 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, necessarie per adeguare le relative disposizioni al nuovo assetto del giudizio in via principale seguito all'entrata in vigore della l. cost. 3 del 2001 e dell'art. 9 della l. 131 del 2003. Sul punto, a seguito di tali disposizioni e ad alcune novità introdotte in via giurisprudenziale, il volto del giudizio in via principale ha conosciuto significative innovazioni. L'istituto introdotto dall'art. 9 della l. 131 del 2003 è il potere di sospensiva delle leggi regionali affidato, come potere di ufficio, alla Corte costituzionale: le prime applicazioni dell'istituto sono state le richieste di sospensiva rispetto ad alcune disposizioni della normativa statale sul condono edilizio; la Corte ha deciso la questione unitamente al merito nella sent. 196 del 2004.

#### 1.4. L'andamento del contenzioso in via principale nel 2005.

Circa l'anno 2005, si è registrato un ulteriore aumento delle pronunce di interesse regionale, sebbene la Corte abbia deciso 133 ricorsi con 101 pronunce, di cui 85 hanno la forma di sentenze. Tale numero risulta significativo se messo a confronto con le 78 sentenze adottate nello stesso tipo di giudizio nel 2004; assume dimensioni importanti invece se paragonato alle 80 sentenze - di cui 9 aventi ad oggetto leggi regionali - emesse nel giudizio in via incidentale nel 2005: si è portata a segno la preminenza del giudizio in via diretta su quello in via incidentale<sup>26</sup>, la cui centralità sembrerebbe compromessa a favore di un "forte radicamento della funzione arbitrale" della Corte costituzionale<sup>27</sup>.

Nata principalmente come "garante dei diritti", essa ha visto accrescere il proprio ruolo nelle diverse direzioni prefigurate nella Costituzione (e nelle leggi costituzionali), al punto di rendere indefettibile un approccio teso a dare piena contezza della multiformità e della complessità delle competenze all'organo attribuite.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Cfr. *La giustizia costituzionale nel 2004*, in *Conferenza stampa del 20 gennaio 2005* del Presidente della Corte costituzionale V. Onda, in www.cortecostituzionale.it, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> 101 decisioni contro le 97 del 2004, conferma un dato scarsamente immaginabile sino a pochi anni fa, conseguente, evidentemente, alla crescita del contenzioso derivante dal nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Cfr. *La giustizia costituzionale nel 2005*, in *Conferenza stampa del 9 febbraio 2006* del Presidente della Corte costituzionale A. Marini, in <a href="https://www.cortecostituzionale.it">www.cortecostituzionale.it</a>, .

Questi dati confermano in generale un eccesso di contenzioso, sintomatico probabilmente ancora di un lento assestamento del riparto di competenze tra Stato e Regioni novellato nel 2001. Non mancano però i segnali di una continua negoziazione tra le parti, testimoniata dalle 14 pronunce di estinzione del processo per rinuncia e dalle 18 di cessazione della materia del contendere.

Circa le dichiarazioni di illegittimità, 61 hanno avuto ad oggetto norme statali a fronte delle 35 dichiarazioni d'incostituzionalità di norme regionali. La Corte ha dimostrato comunque di voler contenere, per quanto possibile, il ricorso al giudizio in via d'azione con un rigido controllo dei profili processuali, tanto da dichiarare inammissibili o manifestamente inammissibili 19 questioni sollevate dallo Stato e 47 proposte dalle Regioni. Anche nel corso del 2005 è stato necessario ricorrere alla prassi della separazione delle questioni contenute nel singolo ricorso e del loro accorpamento con analoghe questioni sollevate in altri ricorsi. Fenomeno questo che non ha riguardato solo i ricorsi regionali contro leggi statali, ma anche 2 ricorsi statali risolti con 4 sentenze (nn. 277, 462, 304 e 323 del 2005)<sup>28</sup>.

Come evidenziato per l'anno 2004, il continuo aumento del contenzioso costituzionale deve essere messo in relazione anche alla perdurante mancanza di provvedimenti di attuazione della riforma del Titolo V, ai quali si aggiunge l'incertezza derivante dalla possibile revisione del titolo riformato.

Inoltre, nel 2005 prende avvio una nuova fase di attuazione dell'autonomia statutaria da parte delle Regioni<sup>29</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> "Al di là dei dati puramente quantitativi (peraltro assai significativi), alcune vicende evidenziano alcuni aspetti gravemente patologici del contenzioso costituzionale. È il caso, ad esempio, della vicenda del condono edilizio (sentt. nn. 196-198 e 199 del 2004; ordinanza n. 197 del 2004) che ha visto l'utilizzazione dei poteri legislativi da parte di alcune Regioni allo scopo dichiarato di paralizzare gli effetti nel proprio territorio di una legge statale ritenuta incostituzionale". In questi termini P. Саретті, La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni, in Rapporto 2004-2005 sullo Stato della legislazione, Camera dei Deputati – Osservatorio sulla legislazione – 2005, 247.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Nelle sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004 la Corte ha affermato che le enunciazioni statutarie di principio possono esplicare una funzione culturale e politica ma non certo normativa, cosicché essi non comportano alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato né possono costituire il fondamento dell'esercizio di poteri da parte delle Regioni. Ad essere aumentato non è solo il numero degli statuti entrati in vigore ma anche quello delle sentenze della Corte costituzionale che hanno contribuito a fare chiarezza sui profili più controversi che l'incerta tecnica normativa del legislatore della revisione ha lasciato in eredità all'interprete. Il Giudice delle Leggi è intervenuto su alcuni aspetti qualificanti della nuova autonomia statutaria in occasione del giudizio di legittimità costituzionale promosso ex art. 127 Cost. contro le promulgazioni parziali disposte dalle Regioni Umbria ed Emilia Romagna dopo le citate sentt. nn. 378 e 379 del 2004 e quello, sempre di legittimità costituzionale ma *ex* art. 123, comma 2, Cost., proposto avverso lo statuto approvato dalla Regione Abruzzo. Il primo dei due giudizi si è concluso con una sentenza di inammissibilità (sent. n. 469 del 2005) che ha lasciato aperto il

#### 1.5. L'andamento del contenzioso in via principale nel 2006.

Nel corso del 2006, la Corte ha reso 463 decisioni: é un dato che non si discosta da quelli degli ultimi quindici anni e, in particolare, si pone in diretta continuità con gli anni 2004 e 2005, di queste sono 82 le sentenze e 31 le ordinanze rese nel giudizio in via principale.

Circa i tempi medi di definizione delle questioni sollevate in via d'azione essi sono stimati in circa un anno raggiungendo il risultato del dimezzamento rispetto a quelli del 2005.

Aumenta il numero dei ricorsi presentati testimoniando ancora una volta la situazione di «disagio» istituzionale<sup>30</sup> che non accenna a trovare soluzioni. La Corte, da parte sua, dedica il massimo impegno al contenzioso pendente fissando in tempi brevi la trattazione in udienza di tutti i ricorsi proposti in via principale nel 2006.

Detto incremento pone di nuovo l'attenzione sulla modificazione che sta avvenendo del ruolo della Corte, che rischia, a prima immagine, di rivestire sempre più spesso il ruolo di arbitro delle competenze che di giudice dei diritti. Tale impostazione non è, però, del tutto corretta. Sono sempre più frequenti le occasione in cui la Corte – pur in sede di decisione di ricorsi proposti in via principale da Stato, Regioni o Province autonome a tutela di proprie competenze legislative – ha avuto modo di incidere su aspetti rilevanti della convivenza sociale, e quindi (in sostanza) dei diritti fondamentali dei cittadini, come per esempio – per l'anno in esame – quando ha affrontato i temi del *mobbing*<sup>31</sup>, del condono edilizio<sup>32</sup>, del divieto di fumo nei locali pubblici<sup>33</sup>, della coltivazione di organismi geneticamente modificati<sup>34</sup>.

Vi è, infine, un dato importante che merita attenzione: nonostante il legislatore non si attivi per un'attuazione completa della riforma del 2001 – ed in particolare di quella relativa al 119 Cost. sull'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni,

problema dell'ammissibilità delle promulgazioni parziali; il secondo con l'annullamento, tra le altre, delle norme dello statuto abruzzese che prevedevano l'obbligo di dimissioni in caso di mancata approvazione del programma da parte del Consiglio e la sfiducia al singolo assessore (sent. n.12 del 2006).

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Cfr. *La giustizia costituzionale nel 2006*, in *Conferenza stampa dell'8 febbraio 2007* del Presidente della Corte costituzionale Franco Bile, in www.cortecostituzionale.it.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Cfr. sent. n. 22 del 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Cfr. sentt. nn. 39 e 49 del 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Cfr. sentt. nn. 59 e 63 del 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Cfr. sent. n. 116 del 2006.

nonché di Città metropolitane, Province e Comuni<sup>35</sup> – negli ultimi mesi del 2006 la proposizione di nuovi ricorsi in via d'azione ha manifestato un certo rallentamento, che va letto insieme a quello relativo al significativo numero pronunce di estinzione per rinuncia o di cessazione della materia del contendere che passano da 16 nel 2005 a 31 nel 2006.

Il dato lascia presumere che tanto lo Stato quanto le Regioni e le Province autonome vadano progressivamente adeguandosi ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione, riconducendo opportunamente alla sede politico-istituzionale la soluzione dei problemi di competenza tutte le volte che in tale sede i conflitti possano trovare più duttili ed articolate modalità di composizione.

Anche nel corso dell'anno 2006 la Corte ha utilizzato, in più occasioni, la tecnica della separazione delle questioni proposte con il medesimo ricorso e del loro contestuale accorpamento "trasversale" con questioni omogenee proposte da altri ricorsi.

I 113 ricorsi integralmente definiti nel 2006 hanno visto 11 casi di riunione e 8 pronunce di separazione.

Uno dei profili che maggiormente hanno caratterizzato il processo in via principale nel corso del 2006 è rappresentato dalla frequenza degli atti di intervento spiegati da terzi<sup>36</sup>. La Corte ha confermato il proprio orientamento giurisprudenziale secondo il quale "le parti del giudizio di costituzionalità delle leggi promosso ai sensi dell'art. 127 Cost. sono esclusivamente i soggetti titolari delle potestà legislative in contestazione".<sup>37</sup>

Nel corso di questa fase di transizione dal "vecchio" al nuovo, che ha interessato i primi anni di vigenza della riforma del Titolo V della Costituzione, è andata però emergendo in tutti i protagonisti del processo attuativo (Stato, Regioni, Corte costituzionale) la consapevolezza che non fosse eludibile l'individuazione di forme di negoziazione costante nelle quali permettere al principio costituzionale di leale collaborazione di dispiegarsi concretamente.

Si è aperta così la strada ad una valorizzazione del momento collaborativo, di cui la direttiva adottata il 26 giugno 2006 dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Bisognerà aspettare il 15 ottobre 2008 per un Disegno di legge di "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione". Il disegno di legge è stato approvato dal Senato il 26 gennaio 2009 e trasmesso all'altro ramo del Parlamento.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Le richieste di intervento (18) sono state presentate in giudizi conclusi da nove pronunce (sentt. nn. 51, 59, 80, 103, 116, 129, 245, 265 e 450 del 2006).

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Cfr. sentt. nn. 51, 59, 80, 116 e 450 del 2006

locali in tema di contenzioso costituzionale costituisce un elemento formale di frattura con la tradizionale configurazione dei rapporti tra Stato e Regioni, contribuendo a risolvere in sede politica il sorgere di "situazioni di conflittualità esasperata in un settore in cui l'esistenza di un rapporto di armonia tra i soggetti costituisce una premessa indispensabile per un corretto svolgimento della vita politica."

Va sottolineato che i dati relativi ai primi mesi di attuazione della direttiva mostrano una riduzione del contenzioso di cui si darà maggior conto commentando i risultati del 2007.

#### 1.6. L'andamento del contenzioso in via principale nel 2007

Anche per il 2007 il totale delle decisioni rese dalla Corte costituzionale si assesta sulla media degli ultimi 10 anni: 464 decisioni, di cui 319 rese nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e 76 rese nel giudizio in via principale.

Va subito registrata la riduzione del numero totale delle decisioni nel giudizio in via d'azione che dopo due anni scende sotto la soglia delle cento decisioni annuali. Al decremento di queste (-42%) corrisponde un quasi equivalente incremento del numero di decisioni del giudizio in via incidentale.

L'insieme di questi dati sembra suggerire una certa stabilizzazione del contenzioso tra Stato e Regioni all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, dato che si attesta, comunque, su valori decisamente più alti rispetto a quelli constatati antecedentemente alla riforma. Va precisato che il numero delle decisioni non corrisponde al numero dei giudizi definiti, stante la prassi di riunire più ricorsi in una medesima decisione, unita a quella di decidere alcuni contenuti di tali ricorsi con pronunce separate.

Occorre, quindi, fare riferimento ai registri di cancelleria che danno atto di 69 ricorsi decisi (con 76 sentenze).

Il dato più rilevante riguarda, però, la radicale inversione di tendenza, che già si era evidenziata la seconda metà dell'anno precedente: sono stati infatti proposti 52 ricorsi rispetto ai 111 del 2006 con un significativo decremento del 53%. Si registra un calo delle impugnative promosse da Emilia-Romagna e Toscana, da sempre tra le più attive, e un aumento dei ricorsi di Lombardia, Veneto, negli ultimi anni un po' silenti.

La Corte, per voce del suo Presidente<sup>38</sup>, attribuisce "tale notevole diminuzione" all'adeguamento ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare al canone della leale collaborazione, "dopo il prevedibile disorientamento seguito ad una riforma radicale come quella del Titolo V della parte II della Costituzione intervenuta nel 2001" e alla "tendenza a ricercare la soluzione dei problemi di competenza nella sede propria politico-istituzionale, nella quale essi trovano più appaganti modalità di composizione. La tendenza si è espressa anche dopo la proposizione del giudizio in via principale, con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede"<sup>39</sup>. Si tratta per la maggior parte di ricorsi contro leggi regionali, per le quali si registra una modifica della legge successiva alla proposizione del ricorso, che abroga la norma impugnata.

Il riferimento è, senza dubbio, agli effetti derivanti dall'applicazione della già citata Direttiva del Ministro degli Affari regionali in tema di contenzioso costituzionale, anche se non si può non rilevare che nel frattempo, in coincidenza con questa inversione di tendenza, c'è stato un cambio di governo, che vede alla guida del Paese quella stessa maggioranza che aveva voluto la riforma costituzionale.

La finalità dello direttiva del nuovo Ministro è quella di ricercare e realizzare procedure conciliative tra governo e regioni, al fine di spostare "la composizione della conflittualità in sede di negoziazione politica piuttosto che alla Corte costituzionale".

Il metodo è quello di tavoli di confronto che, sulla base dell'orientamento tratto dalla giurisprudenza costituzionale valutino, in relazione ai ricorsi pendenti, il perdurare dell'interesse a ricorrere, sul fronte delle impugnative statali e auspicabilmente anche sul fronte regionale, e per il futuro contribuiscano a limitare il ricorso alla Corte "solo alle più evidenti violazioni delle norme costituzionali".

L'effetto è quello di instaurare una prassi simile al sistema del controllo governativo previgente la riforma: a fronte di una impugnativa statale la regione modifica la norma impugnata con una nuova legge, che lo Stato si impegna a non impugnare, e

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Cfr. *La giustizia costituzionale nel 2007*, in *Conferenza stampa del 14 febbraio 2008* del Presidente della Corte costituzionale Franco Bile, in *www.cortecostituzionale.it*.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Cfr. sent. n. 95 del 2007, in tema di indennità di trasferta al personale delle Regioni e degli enti locali; sentt. nn. 88 e 169 del 2007, in tema di applicabilità anche alle Regioni a statuto speciale dei vincoli derivanti dal patto di stabilità interno; sent. n. 339 del 2007, in tema di agriturismo e di requisiti delle strutture a tale attività destinate; le sentt. nn. 367, 401 e 430, 443 e 452, rispettivamente in tema di codice dei beni culturali e del paesaggio, di codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di provvedimenti sulle liberalizzazioni in tema di commercio e distribuzione, di tariffe professionali e di servizio dei taxi.

contemporaneamente quest'ultimo rinuncia al ricorso.

Resta in ogni caso l'aggravio che questa prassi impone: il legislatore regionale deve approvare due leggi e deve comunque partecipare al giudizio di costituzionalità.

C'è chi segnala, in dottrina<sup>40</sup>, anche la prassi di un *gentlemen' agreement* intercorrente tra governo e regione sulla base del quale il primo segnala alla regione le censure che intenderebbe far valere con un eventuale ricorso, la regione si impegna a modificare la legge nel senso auspicato dal governo e questi non da corso all'impugnazione.

Non vi è dubbio che le illustrate procedure hanno il merito di aver ridotto, per l'annualità che si sta descrivendo, il numero dei ricorsi, aumentandone i casi di rinuncia, ma non si può non evidenziare come i descritti meccanismi si basino su di un forzatura di fondo: si tratta di un accordo tra due esecutivi, che non possono impegnarsi a nome dei rispettivi legislatori sull'approvazione di una legge di modifica. Vi è, infatti, attraverso questa prassi una compressione delle prerogative dell'organo assembleare.

Viene segnalata, infine, un'altra modalità del tutto informale di confronto tra governo e uffici regionali<sup>41</sup>, in virtù della quale gli uffici regionali sottopongono a quelli governativi i testi dei disegni di legge che una volta approvati potrebbero dare luogo ad una impugnazione statale.

Sembra trattarsi di un nostalgico ritorno al controllo governativo, a cui va dato merito, quantomeno, di rispettare il ruolo del Consiglio, intervenendo in una fase anteriore della sottoposizione all'aula del progetto di legge.

Per ciò che concerne il contenuto delle pronunce, non si sono registrati, per il 2007, elementi di novità, a dimostrazione della "progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi il contenzioso Stato-Regioni"<sup>42</sup>, di tal che si è prevalentemente precisata la portata di alcuni principi già precedentemente enucleati.

Anche in merito ai meccanismi di flessibilità del rigido riparto di competenze introdotti dalla giurisprudenza della Corte non si rinvengono radicali innovazioni, se non singole applicazioni dei principi pretori ormai consolidati.

Con riferimento al "principio di leale collaborazione", la Corte con la sent. n. 401 del

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> S. Musolino, I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale, Milano, 2007, 139.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> La segnala S. Calzolaio, La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionale nella prassi, in forumcostituzionale.it.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Cosi P. Caretti, *Rapporto 2008 sulla legislazione*, Camera dei Deputati, 2008, 339.

2007 conferma che la principale sede collaborativa dei rapporti intersoggettivi è costituita dal sistema delle Conferenze e ribadisce che le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata possono rilevare ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione, viceversa tale principio non è invocabile, quale requisito generale di legittimità costituzionale, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione legislativa<sup>43</sup>.

In relazione, quindi, al "principio di sussidiarietà", la Corte ribadisce come l'istituto dell'attrazione in sussidiarietà si applichi anche alle materie di legislazione concorrente o residuale, purché che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato rispetti i requisiti già stabiliti con le sentt. nn. 303 del 2003 e 6 del 2004<sup>44</sup>.

Anche per l'anno 2007 la Corte ha utilizzato il "criterio della prevalenza" per qualificare il titolo di competenza dell'intervento legislativo quando la disciplina incide contestualmente su una pluralità di materie, valorizzando l'appartenenza di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un'altra<sup>45</sup>.

Si dà, infine, atto di 21 pronunce di estinzione a seguito di rinuncia al ricorso, di cui cinque sono state pronunce di estinzione parziale<sup>46</sup>, dichiarata con sentenza, mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Cfr. sent. n. 387 del 2007. Peraltro in carenza di un tale presupposto le intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni impongono comunque alle parti di tener fede all'impegno assunto; sul punto cfr. sent. n. 58 del 2007, con cui la Corte afferma che lo Stato non può regolare la materia dell'accreditamento e dell'iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile, disattendendo, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione, l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni.

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Cfr. sent. n. 88 del 2007, in cui si legittima un intervento statale in materia di turismo, teso a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime e la riqualificazione di insediamenti preesistenti, con la finalità di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale; sent. n. 339 del 2007, con cui si dichiara la costituzionalità di una disciplina statale nelle materie dell'agricoltura e del turismo perchè essa è finalizzata alla promozione del "*made in Italy*" a livello nazionale e internazionale; sent. n. 81 del 2007, con cui si nega che ricorrano esigenze unitarie tali da giustificare l'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato della disciplina dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquacoltura, le regole di procedura per il riconoscimento dei distretti medesimi e la disciplina delle relative forme di finanziamento; sent. n. 374 del 2007, la quale, in tema di ordinamento delle Camere di Commercio, esclude che vi siano esigenze di uniformità che richiedono, oltre alla disciplina statale delle modalità di costituzione dei consigli camerali, anche la conservazione in capo al Ministro di un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Cfr. sentt. nn. 21, 50, 80, 81, 240, 401 e 430 del 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Cfr.sentt. nn. 89, 178, 188, 378, 412 del 2007.

ordinanza<sup>47</sup>

Sul fronte delle pronunce di cessazione della materia del contendere nel 2007 si sono avute 10 pronunce. La maggior parte di queste è stata determinata dall'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate<sup>48</sup>.

"La progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi il contenzioso Stato-Regioni si riflette anche nel sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, che si muovono ormai lungo binari definitivamente consolidati per effetto dei principi enucleati nei primi anni di vigenza della riforma del Titolo V. A fronte della perdurante assenza di un quadro organico di attuazione normativa della revisione costituzionale del nostro regionalismo, si è formato quindi un diritto costituzionale giurisprudenziale che attribuisce un rinnovato margine di certezza alle relazioni tra Stato e Regioni".

#### 1.7 L'andamento del contenzioso in via principale nel 2008.

Il totale delle decisioni rese dalla Corte costituzionale nel 2008 è di 449, di cui 333 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale e 64 nel giudizio in via principale.

Anche per il 2008 il numero delle pronunce rese nel giudizio in via incidentale risulta ampiamente confermato e rafforzato rispetto al recente passato: per la prima volta dal 2003, torna al di sopra del 70% (nel 2006, si ricorderà, era addirittura sceso sotto il 60%), a fronte di uno un calo del numero delle decisioni rese nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, 64 decisioni (-12 rispetto al 2007), si tratta del dato più basso dal 2003, anno a partire dal quale si era osservato una crescita assai marcata, tale da superare, per tre anni consecutivi (2004, 2005 e 2006) la quota del 20%.

Va immediatamente sottolineato come, invece, il numero dei ricorsi, dopo il sensibile calo registrato nel 2007, ritorni ad essere significativo (106): a dimostrazione che il nuovo cambio di governo incide, ancora una volta, sul contenzioso con le regioni.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Cfr. ordinanze nn. 69, 90, 175, 299, 313, 346, 375, 398, 422, 423, 427, 428, 441, 442, 457 del 2007.

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Sentt. nn. 89, 188, 275, 289, 451 del 2007; ord. n. 154 del 2007. In particolare, nella sent. n. 275 del 2007 l'interesse alla pronuncia della Corte è venuto meno per l'adozione di una successiva disposizione regionale destinata ad aver effetto nel medesimo esercizio finanziario unitamente alla dichiarazione della Regione che non erano state effettuate operazioni sulla base della norma stessa; nella sent. n. 367 del 2007, la cessazione della materia del contendere è stata dichiarata per il raggiungimento dell'intesa con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico; nella sent. n. 412 del 2008, la cessazione della materia del contendere ha trovato fondamento nella mancata attuazione di quanto previsto dalla disposizione censurata.

I casi di estinzione, infatti, a seguito di rinuncia al ricorso sono stati in totale 9. Di questi, quattro sono stati di estinzione parziale, dichiarata con sentenza<sup>49</sup> mentre negli altri casi l'estinzione ha riguardato l'intero processo ed è stata dichiarata con ordinanza<sup>50</sup>.

Circa le dichiarazioni di cessazione della materia del contendere (6), la maggior parte di queste è dovuta all'intervenuta abrogazione, sostituzione o modificazione delle disposizioni impugnate.

La modifica o l'abrogazione della disposizione impugnata successivamente al ricorso, in senso satisfattivo dell'interesse del ricorrente, conduce alla dichiarazione di cessazione della materia del contendere soltanto quando la disposizione modificata o abrogata non abbia avuto *medio tempore* attuazione<sup>51</sup>, nel caso contrario potendosi constatare la persistenza dell'interesse alla pronuncia di merito<sup>52</sup>.

Il difetto sopravvenuto di interesse, ovviamente, può essere reso manifesto attraverso la rinuncia formale al ricorso, che produce, se accettata, l'estinzione del giudizio<sup>53</sup>. Non mancano, peraltro, casi di rinuncia non seguita dal deposito dell'atto di accettazione, rinuncia che, senza poter estinguere il giudizio, fornisce, comunque, unitamente ad altri elementi (nella specie l'abrogazione della norma impugnata che non abbia avuto, *medio tempore*, applicazione), un segno inequivocabile del venir meno di ogni interesse alla decisione<sup>54</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Cfr. sentt. nn. 27, 73, 145, 342 del 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Cfr. ordd. nn. 42, 198, 283, 353, 388 del 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Cfr. sentt. nn. 289, 320, 439 del 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Cfr. sentt. nn. 24, 168, 387, 405 del 2007. Così nella sentenza n. 45 del 2007, le intervenute modifiche normative non hanno inciso sull'oggetto del giudizio, posto che "la Corte è chiamata ad esaminare le censure rivolte al testo originario della lettera *n*) del comma 796, che ha trovato applicazione dal 1° gennaio 2007 al 31 dicembre 2007". Nella sentenza n. 326 del 2007, si è precisato che le modifiche normative intervenute, pur incidendo sui termini di alcune delle censure formulate dalle ricorrenti, "non sono tali da determinare la cessazione della materia del contendere".

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> (ordinanze numeri 198, 388 del 2008; sentenze numeri 27, 42, 73, 145, 283 del 2008).

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> In questo senso il Presidente della Corte costituzionale GIAN MARIA FLICK, *La giustizia costituzionale nel 2008*, in *Conferenza stampa del 28 gennaio 2009*, in *www.cortecostituzionale.it*. Nell'ord. n. 418 del 2008 l'accettazione della rinuncia è stata giudicata priva di effetto in quanto effettuata dal difensore della Regione e non dalla Giunta regionale. Nella specie, la Corte, dopo aver premesso che la materia della legittimazione all'accettazione della rinuncia al ricorso nel giudizio costituzionale è regolata dall'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il quale stabilisce che tale accettazione deve provenire dalla parte, hanno precisato che "né dette norme integrative, né la legge 11 marzo 1953, n. 87, né il «regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale», le cui norme sono richiamate dall'art. 22, primo comma, di tale legge «in quanto applicabili», prevedono una specifica disciplina del potere del difensore nel giudizio costituzionale di accettare la rinuncia al ricorso; che, in difetto di una tale specifica disciplina, trova applicazione il principio generale desumibile dall'art. 306, secondo comma, del codice di procedura civile, il quale regola

Le novità dell'anno 2008, che meritano cenno, sono due.

La prima si riferisce all'ord. n. 102 del 2008 con la quale la Corte ha per la prima volta sottoposto alla Corte di Giustizia della Comunità Europea, con l'ord. 103 del 2008, una questione pregiudiziale di interpretazione di norme di diritto comunitario, in funzione della decisione del giudizio pendente sulla norma legislativa della Regione Sardegna relativa all'assoggettamento a tassazione delle imprese esercenti aeromobili o unità di diporto per violazione dell'art. 117 Cost. "al fine di evitare il pericolo di contrasti ermeneutici tra la giurisdizione comunitaria e quella costituzionale nazionale, che non giovano alla certezza e all'uniforme applicazione del diritto comunitario" 55.

In particolare, la legittimazione della Corte costituzionale a sollevare davanti alla Corte di giustizia CE la questione pregiudiziale sull'interpretazione del diritto comunitario, ai sensi dell'art. 234 del Trattato Ce, è stata ritenuta sussistere nella sua natura di giudice di unica istanza (in quanto contro le sue decisioni non è ammessa alcuna impugnazione: art. 137, terzo comma, Cost). Inoltre, "la nozione di 'giurisdizione nazionale' rilevante ai fini dell'ammissibilità del rinvio pregiudiziale deve essere desunta dall'ordinamento comunitario e non dalla qualificazione 'interna' dell'organo rimettente. Non v'è dubbio che la Corte costituzionale italiana possiede requisiti individuati a tal fine dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE per attribuire tale qualificazione". Infine, nel giudizio in via principale la Corte "è l'unico giudice chiamato a pronunciarsi in ordine al loro oggetto, in quanto (...) manca un giudice a quo abilitato a definire la controversia, e cioè ad applicare o a disapplicare direttamente la norma interna non conforme al diritto comunitario". Con la conseguenza che, non consentire in tali giudizi il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 234 del Trattato CE "comporterebbe un'inaccettabile lesione del generale interesse all'uniforme applicazione del diritto comunitario, quale interpretato dalla Corte di giustizia CE". Il giudizio relativo alle norme sottoposte all'interpretazione della Corte di giustizia CE è stato conseguentemente sospeso sino alla definizione delle questioni pregiudiziali.

nello stesso modo la legittimazione alla rinuncia agli atti del giudizio e quella relativa alla corrispondente accettazione, prevedendo che «le dichiarazioni di rinuncia e di accettazione sono fatte dalle parti o da loro procuratori speciali [...]» ed escludendo, così, che l'accettazione della rinuncia rientri tra i poteri propri del difensore; che, pertanto (...) la previsione del secondo comma dell'art. 31 dello statuto regionale, secondo cui la Giunta regionale delibera, sentito il Consiglio, sulle rinunzie ai ricorsi davanti alla Corte costituzionale, deve essere interpretata nel senso che la Giunta delibera anche sull'accettazione delle rinunzie ai medesimi ricorsi".

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Cfr. i commenti alle due pronunce di S. Bartole, *Pregiudiziale comunitaria ed "integrazione" di ordinamenti*, in *Le Regioni*, 2008 (in corso di pubblicazione).

La seconda novità è l'adozione da parte della Corte delle nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

L'intervento è stato diretto da un lato a introdurre le modifiche formali dirette a chiarire maggiormente il dettato normativo e a meglio precisare forme e termini delle attività preparatorie rispetto alla trattazione ed alla decisione delle cause, rafforzando le garanzie già approntate per le parti.

Per gli aspetti che qui interessano, le modifiche più importanti introdotte nelle norme che regolano il giudizio in via principale si riferiscono ai requisiti che il ricorso introduttivo deve soddisfare, questi "devono contenere l'indicazione delle norme costituzionali che si assumono violate e l'illustrazione delle relative censure" 56.

L'art. 21 introduce la disciplina dell'istanza di sospensione, che l'art. 9, L. 5 giugno 2003, n. 131 aveva inserito nella legge n. 87 del 1953; l'art. 22, infine, disciplina una delle prassi più importanti degli ultimi anni, quella della riunione-separazione dei ricorsi, con la quale la Corte ha risolto una delle maggiori difficoltà operative incontrate con il nuovo Titolo V: quella dei ricorsi con i quali vengono impugnate leggi complesse ed eterogenee, quali le leggi finanziarie, con cui il collegio si è trovato a doversi confrontare, specie in tempi recenti. L'articolo 22 dispone che "il Presidente può disporre la trattazione separata di questioni, tra loro non omogenee, poste con un unico ricorso e, ove questioni analoghe siano poste da altro ricorso, può disporre che siano discusse nella medesima udienza o trattate nella medesima camera di consiglio; analogamente può disporre in presenza di cause la cui decisione dipende dalla soluzione di analoghe questioni".

# 2. Il ruolo della Corte costituzionale nella delimitazione delle competenze tra Stato e regioni

La Corte costituzionale, in assenza di una normativa transitoria o di attuazione, non si è sottratta, come si è detto, al compito di interpretare una serie di nuovi parametri, apparsi non completamente definiti dal legislatore costituzionale<sup>57</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Art. 19, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, delibera del 7 ottobre 2008

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Per un interessante disamina dei caratteri di continuità e di novità del giudizio in via principale dopo la riforma cfr. A. Ruggeri, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, in <a href="www.forumcostituzionale.it">www.forumcostituzionale.it</a>, 2006.

E' noto, infatti, che di fronte ad una prima inerzia del legislatore statale che doveva dare attuazione al nuovo titolo della Costituzione, la Corte è stata chiamata, in modo particolare dalle regioni, a pronunciarsi su numerose leggi affinché fossero stabiliti gli ambiti di competenza tra di esse e lo Stato e fosse chiarita la portata delle enunciazioni contenute nei nuovi articoli della Costituzione. Tale riforma non solo ha rivoluzionato il precedente assetto delle competenze, ma ha dato vita ad un quadro normativo di straordinaria complessità. Di qui, una serie di incertezze, che non potevano non pesare sui comportamenti degli attori istituzionali. Incertezze accresciute dalla pressoché totale assenza di norme transitorie, rivolte a fungere da ponte tra il vecchio ed il nuovo sistema.

Come ha affermato il Presidente Valerio Onida, nella vicenda del nuovo Titolo V "si sono individuati degli obiettivi, più o meno condivisibili che siano, ma non si sono individuati con sufficiente precisione e realismo i percorsi necessari e possibili per passare dall'assetto preesistente a quello nuovo prefigurato"58. Il legislatore costituzionale dimostra così di non aver adempiuto al compito di disciplinare in maniera compiuta i rapporti tra Stato e regioni - che la Costituzione del 1948 aveva perso la capacità di regolare, sicché gli stessi erano retti dalla prassi e soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale - rimettendo ancora una volta al giudice delle leggi il compito di "fornire le indicazioni necessarie a capire come il sistema della ripartizione delle attribuzioni possa alla fine assestarsi e prendere forma, nella speranza di poter reperire, in una giurisprudenza necessariamente frammentaria e inevitabilmente influenzata dalla "mano" del redattore delle singole decisioni, qualche schema generale che possa fornire elementi di prevedibilità." Da qui, le numerose decisioni della Corte, con le quali sono state risolte le controversie e sono state offerte alcune soluzioni per uscire dall'impasse.

La riforma si basa su di un capovolgimento dell'impostazione precedente: sono state determinate le competenze esclusive del legislatore statale e quelle concorrenti,

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> V. Onida, La giustizia costituzionale nel 2004, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Così R. B<sub>IN</sub>, *Le prospettive della legislazione regionale*, Relazione al convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano, 26 gennaio 2007, "Ecco che, quindi, ritrovarsi oggi nuovamente immersi nella giurisprudenza costituzionale, nella speranza di ritrovarvi il bandolo che ci consenta di recuperare un filo di razionalità all'interno del disegno "riformato" del Titolo V, mi sembra rappresentare di per sé un giudizio sulla sua fattura tecnica. Purtroppo le riforme costituzionali si sono fatte - e si continuano pervicacemente a fare - senza preoccuparsi di capire prima quali siano i veri problemi di funzionalità delle istituzioni, e queste ne sono le conseguenze".

prevedendo una clausola di chiusura del sistema che attribuisce una competenza residuale alle regioni per quanto non espressamente attribuito allo Stato.

La stessa enucleazione delle materie si è rivelata poco precisa, non puntuale e bisognosa di interpretazioni per definirne i singoli ambiti<sup>60</sup>.

A quasi otto anni dalla riforma, è difficile ritrovare nella giurisprudenza della Corte un disegno di "stato regionale" a cui si sia ispirata: vi sono certamente elementi di continuità a cui si affiancano altri di discontinuità<sup>61</sup>.

Certamente il principale carattere di novità nella giurisprudenza costituzionale è la necessità di individuare la "materia" al fine di ricondurla nel nuovo riparto e di definire la titolarità in capo allo Stato o alle regioni, e non il criterio usato in passato della ricerca di un prevalente "interesse nazionale o regionale".

#### 2.1 I vizi denunziabili. Le precisazioni del giudice delle leggi.

Un primo profilo sul quale subito la Corte è stata chiamata ad esprimersi con chiarezza è stato la natura dei vizi denunziabili dallo Stato e dalle regioni.

In presenza di una formulazione del nuovo art. 127 Cost. che sul punto manteneva letteralmente quella precedente, la Corte con la sent. n. 274 del 2003 ha ribadito il permanere dell'asimmetria tra Stato e regioni già enunciata nelle pronunce anteriori alla riforma, a partire dalla sent. n. 14 del 1956. Tale impostazione, che riconosce in capo allo Stato il compito di vigilare a garanzia dell'interesse oggettivo dell'ordinamento alla rimozione delle leggi incostituzionali, collegandola ad una ritenuta supremazia dello Stato-soggetto, è motivata, pur nel rinnovato quadro dei rapporti, da una posizione

<sup>60</sup> In passato i "contenuti" delle "materie" erano - almeno in parte - definiti in via legislativa, attraverso i decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative: ed il processo di formazione di questi decreti nasceva da un'opera di ricognizione delle funzioni concretamente esercitate dalle strutture ministeriali, legata quindi ad una certa concretezza che poi portava con sé, almeno in linea di principio, oltre alla definizione delle funzioni da trasferire, anche quella delle strutture, del personale e delle dotazioni finanziarie. Oggi non è più così, sia perché molte delle "materie" elencate nell'art. 117 non hanno dietro di sé specifiche strutture ministeriali, sia perché non si è ritenuto opportuno produrre una nuova generazione di decreti di trasferimento delle funzioni, che desse concretezza alle materie. Il Governo che ha gestito l'attuazione della riforma del 2001 - espressione di una maggioranza che si era chiaramente opposta ad essa - ha preferito la strada di un'inutile (e poi risultata costituzionalmente illegittima) "ricognizione dei principi fondamentali" della legislazione concorrente oppure quella - svilente - di un'ulteriore riforma costituzionale: sicché non si è posto rimedio a quel fenomeno di "smaterializzazione delle materie" che rende quanto mai arduo il compito definitorio a cui la Corte costituzionale è quotidianamente chiamata. Così R. Bin, Le prospettive della legislazione regionale, cit.; cfr. sentt. n. 236, n. 238, n. 239 e n. 280 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Cfr. A. Ruggeri, Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto), cit.

"peculiare" di tutore delle ragioni dell'unità e quindi della legalità dell'ordinamento. Se per taluni<sup>62</sup> tale pronunzia costituisce un punto di equilibrio tra le esigenze di parità e di differenziazione tra Stato-soggetto e regioni, proclamate dall'art. 114 Cost., e le istanze unitarie della "Repubblica", di cui lo Stato e le sue articolazioni apparirebbero come organi con il compito di assicurarne la garanzia, non manca chi, pur ritenendo che anche dopo la riforma permangano disparità di posizione tra Stato e regioni, critica l'idea di uno Stato garante dell'unità, che esprima il potere di tutela della legalità obbiettiva dell'ordinamento affidandosi alla valutazione politico-discrezionale del Governo<sup>63</sup>.

Vi è da dire che la scelta della Corte di ribadire la propria precedente giurisprudenza sul punto, è stata dettata dalla formulazione sostanzialmente non mutata delle disposizioni costituzionali sul giudizio in via d'azione e dal permanere in capo allo Stato del ruolo di assicurare il soddisfacimento delle istanze unitarie.

Va in ogni caso sottolineato come i ricorsi aventi come parametro norme diverse da quelle sulla competenza non siano stati di particolare rilievo, essendo i casi più frequenti relativi a censure per violazione dei principi di imparzialità e buon andamento in relazione al principio del concorso pubblico per l'accesso ai pubblici uffici<sup>64</sup>.

Sotto altro profilo la Corte si è pronunciata anche in ordine ad un particolare tipo di vizio rilevabile dalle regioni nei confronti di legge statali.

Nella sent. 196 del 2004 la Corte, infatti, nel disattendere le eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato, secondo le quali le regioni non sarebbero legittimate a ricorrere avverso la disciplina impugnata, in quanto pretenderebbero di far valere competenze non solo proprie, ma anche degli enti locali,

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Cfr. R. Dickmann, Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica, in Giur.cost.., 2003, 2269; Cfr. G. Scala, Governo e giudizio in via principale, in A. Ruggeri (a cura di), La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, Napoli, 2006, 296, secondo il quale la parità delle armi attiene al solo diritto processuale in quanto è volta ad assicurare l'eguale possibilità delle parti di incidere sul convincimento del giudice prima che questo possa assumere la forma e l'efficacia di una decisione definitiva, ma non anche che i poteri e le facoltà di ciascuna parte debbano essere esercitati nello steso modo, nelle stesse forme o, tanto meno, nella stessa unità di tempo.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Così A. Anzon, *Il giudizio in via d'azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di* "Giurisprudenza costituzionale", in A. Pace (a cura di), Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario, Milano, 2006; Per una critica sull'introduzione nei giudizi in via d'azione dei parametri riguardanti i diritti fondamentali e non solamente quelli che si riferiscono al riparto delle competenze, cfr. A. Ruggeri, Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto), cit.

 $<sup>^{64}</sup>$  Cfr. sentt. n. 274 del 2003; n. 34 del 2004; nn. 159, 190, 407 e  $\,$  465 del 2005; nn. 62, 81 e 205 del 2006.

riconosce, nello specifico, la stretta connessione in materia urbanistica e in tema di finanza regionale e locale tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali, ritenendo che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una *vulnus* delle competenze regionali. Ciò al di là del fatto – continua la Corte - che il nuovo quarto comma dell'art. 123 Cost. abbia configurato il Consiglio delle autonomie locali come organo necessario della Regione e che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (così come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003), abbia attribuito proprio a tale organo un potere di proposta alla Giunta regionale relativo al promovimento dei giudizi di legittimità costituzionale in via diretta contro le leggi dello Stato.

Invero, la Corte già in altre occasioni aveva avuto modo di riconoscere la natura di enti esponenziali delle rispettive comunità territoriali delle regioni.

#### 2.2 L'interpretazione dei nuovi parametri.

Circa l'approccio del giudice delle leggi ai nuovi parametri introdotti dal nuovo Titolo V, questo è caratterizzato, nel primo periodo di giurisprudenza sulla riforma, da un atteggiamento prudente che pur nel valorizzare gli elementi di novità introdotti, continua ad attingere al patrimonio giurisprudenziale costituzionale antecedente alla stessa. La funzione di "supplenza", cioè, secondo alcuni<sup>65</sup> a fronte dell'incerto cammino della riforma, è stata svolta con atteggiamento "cauto e attendista" rispetto al considerevole contenzioso giacente<sup>66</sup>.

Di qui la necessità non solo di risolvere i casi concreti sottoposti al suo giudizio, ma soprattutto di introdurre riflessioni di ampio respiro, che permettano di cogliere lo spirito con il quale l'interprete deve accostarsi alle nuove formulazioni e ai nuovi contenuti, nonché il rapporto tra il nuovo sistema, delineato dalla riforma, e il precedente: "3. - (...) Il nuovo Titolo V – con l'attribuzione alle Regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle Regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali -

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup> Cfr. A. Anzon, Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione, in Giur. cost., 2003, 1149.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Come descritto nel paragrafo precedente, nel 2002 l'aumento del contenzioso ha portato il numero dei ricorsi presentati dai 43 del 2001 ai 96 del 2002 (di cui 57 riguardanti leggi regionali).

ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e Regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare." (sent. n. 106 del 2002).

In base al principio di continuità dell'ordinamento giuridico, la Corte esclude che la riforma abbia dato luogo ad incostituzionalità sopravvenuta della "normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione" Pertanto, le nuove norme costituzionali che definiscono le competenze statali e regionali "potranno, di norma, trovare applicazione" nel giudizio in via principale "soltanto in riferimento ad atti di esercizio delle rispettive potestà legislative, successivi alla loro nuova definizione costituzionale" Piena continuità dunque dell'ordinamento, pur nella necessità di un suo sostanziale adeguamento 99.

Anche in tema di principi fondamentali della materia il giudice delle leggi adotta un'interpretazione ispirata alla continuità, ed in tema di limiti della potestà legislativa ripartita nella nuova formulazione dell'art. 117, III comma, Cost., ribadisce che i principi fondamentali della disciplina possono trarsi "non solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo", e che, specie nella fase di transizione, "la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali

<sup>67</sup> Sent. n. 383 del 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Sent. n. 422 del 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Il richiamo al principio di continuità dell'ordinamento giuridico sarà poi operato nel tempo dalla Corte allo scopo di evitare che l'impatto della revisione del Titolo V della Costituzione possa pregiudicare posizioni giuridiche soggettive in ambiti particolarmente delicati o il funzionamento di determinati settori strategici dell'economia. La necessità di evitare l'interruzione dell'esercizio da parte dello Stato di determinate funzioni e servizi pubblici, che avrebbe potuto pregiudicare posizioni soggettive e interessi rilevanti, ha reso infatti legittima la disciplina statale che sottrae alle regioni l'allocazione di alcune funzioni amministrative in materie di competenza concorrente, purché tale disciplina abbia carattere transitorio e sia pertanto applicabile sino all'adozione di una nuova disciplina regionale (sentt. nn. 50 e 384 del 2005). L'esigenza, nelle more dell'attuazione dell'art. 119, di non privare dei finanziamenti necessari settori strategici dell'economia nazionale, ha consentito invece di giustificare gli interventi statali tesi a incrementare le disponibilità di fondi preesistenti alla riforma del Titolo V, pur nel rispetto del principio di leale collaborazione (sent. n. 162 del 2005).

comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore". Sia la sent. n. 201 del 2003 che, più recentemente, la sent. n. 200 del 2005, sembrano convergere nel ritenere che le disposizioni di principio indirizzino la (e costituiscono limite alla) competenza delle regioni, "nella vigenza sia del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione sia del nuovo". Anche la sent. n. 282 del 2004 si riferisce a "principi (ieri e oggi) vincolanti per il legislatore regionale". Circa l'individuazione dei principi fondamentali, nella sent. n. 280 del 2004 la Corte ricorda innanzi tutto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né "il loro compiuto tenore letterale", costituiscono in ogni caso "principi della legislazione dello Stato", ma soltanto "i nuclei essenziali del contenuto normativo" che tali disposizioni esprimono<sup>70</sup>. In più occasioni poi la Corte afferma, infine, che il principio fondamentale deve essere colto ad un livello di maggiore astrattezza rispetto alla sua enunciazione positiva<sup>71</sup>.

Sebbene ispirata al medesimo scopo di evitare vuoti normativi nel passaggio tra i diversi regimi di attribuzione delle competenze, vi è una nozione che nel nuovo contesto normativo trova, invece, una nuova valutazione, più rispettosa delle nuove potestà legislative regionali: quella delle norme cedevoli.

Questa categoria, ampiamente utilizzata all'indomani dell'entrata in vigore del rapporto "a regime" tra leggi statali e leggi regionali con lo scopo di consentire allo Stato l'adozione di una normativa di dettaglio in materie di competenza concorrente per fronteggiare una prima inerzia del novello legislatore regionale, è stata definita nella sua portata a partire dalla sent. 214 del 1985, ed ha contribuito, secondo alcuni, a conformare il contenuto fortemente depressivo dell'autonomia regionale che ha caratterizzato le applicazioni del vecchio Titolo V. Ciò in quanto, sin dal suo apparire, il ricorso alle norme cedevoli si è trasformato in uno dei principali mezzi attraverso il quali lo Stato ha continuato a legiferare liberamente anche nelle materie del (precedente) art. 117<sup>72</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Sentt. n. 482 del 1995, n. 307 del 2003, n. 196 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Sentt. n. 4 del 2004 e n. 37 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> M. Massa, Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V, in R. BIN – G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 442. La principale difficoltà è stata di ordine pratico. Le regioni per non incorrere nell'incostituzionalità delle proprie leggi, per aver sottovalutato una norma di principio, di fatto, nel regime precedente alla riforma del nuovo Titolo V, si facevano carico dell'onere di impugnazione delle leggi di statali di principio, al solo fine di far pronunciare la Corte sulla natura di quelle norme in bilico tra la cedevolezza e l'incostituzionalità.

Con il nuovo Titolo V, già con la sent. n. 282 del 2002 la Corte costituzionale decide di incamminarsi nella opposta direzione di vietare allo Stato, nell'esercizio delle nuove attribuzioni, di andare oltre alla determinazione dei principi<sup>73</sup> nelle materie di competenza concorrente<sup>74</sup>. Pur mantenendo ferma questa enunciazione di principio, ancora una volta, la particolare formulazione delle nuove norme costituzionali ha però imposto subito al giudice delle leggi una correzione di tiro in presenza di altri requisiti. Il riferimento è alle c.d. "competenze trasversali", che consentono l'introduzione di norme siffatte in quanto giustificate dall'esigenza di salvaguardia del valore costituzionale invocato<sup>75</sup>, e alle ipotesi della c.d. "chiamata in sussidiarietà"<sup>76</sup>, di cui si dirà tra poco.

Nel contempo, nella medesima sent. n. 282 del 2002, la Corte valorizza il potenziamento della funzione legislativa regionale<sup>77</sup> ad opera del nuovo testo costituzionale e dà ulteriori prime indicazioni su aspetti generali dell'applicazione della riforma. Il giudice delle leggi chiarisce anzitutto, sul terreno dell'approccio interpretativo reso necessario dal nuovo riparto della potestà legislativa, che, alla stregua di esso, al fine di verificare "se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, (si) deve oggi muovere - nel

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> cfr. F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, 2001, 1153, secondo il quale nella previsione relativa alla competenza concorrente (art. 117, III comma, Cost.) non può negarsi una netta ripartizione di competenze tra legislatore regionale, che deve rispettare i principi determinati dalla legge statale, e legislatore statale, che può solo stabilire i principi fondamentali delle materie, lasciando integralmente *a*l primo la definizione e la disciplina di ogni altro aspetto.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> Posizione ripresa anche del Presidente della Repubblica il 5 novembre 2002, nell'atto di rinvio alle Camere di una legge statale in tema di incompatibilità per le elezioni regionali.

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup> In tal senso cfr. sentt. n. 272 e n. 320 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Prima del nuovo Titolo V, la teoria delle norme cedevoli aveva la sua *ratio* nell'interesse al pieno ed immediato dispiegarsi della forza innovativa dei principi fondamentali riformati dalla legislazione statale, rivelando in concreto una portata fortemente depressiva dell'autonomia regionale. Dopo la riforma del Titolo V, il suo uso viene giustificato straordinariamente da ragioni di tutela di valori e diritti costituzionali, rivelandosi così un ennesimo strumento atto a garantire esigenze unitarie. La persistenza di deroghe – anche profonde e inedite – alla regola che imporrebbe alla legislazione statale di attenersi entro i confini dei soli principi fondamentali, chiamerà la Corte – in futuro – a meglio precisarne i presupposti e le correlate tecniche di giudizio, evitando soprattutto che il c.d. "principio di continuità istituzionale" finisca per coprire la volontà statale di non spogliarsi di competenze collegate a strutture amministrative che dal centro dovrebbero ormai passare alla periferia. Così R. Bin, *Introduzione*, in R. Bin – G.Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), "*Effettività*" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., XIII.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Laddove sembra applicare sul piano del giudizio l'inversione del criterio dell'enumerazione delle competenze, R. Bin, *Le prospettive della legislazione regionale*, Relazione al convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano, 26 gennaio 2007, cit.

quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 - non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale." dopo la riforma del Titolo V della Costituzione la legge dello Stato perde la connotazione della competenza legislativa generale e quindi residuale (dove altre fonti sono incompetenti era competente la legge). Al contrario la competenza della stessa legge è delimitata "nell'ambito delle materie ad essa espressamente ascritte (art. 117 Cost.). Una legge che disciplinasse altre materie "per ciò solo sarebbe incostituzionale". Andrebbe però precisato che il discorso è convincente nei confronti delle leggi regionali e non di qualsiasi altra fonte, a fronte della quale la legge statale ordinaria sembra mantenere la sua generalità (e residualità)" nell'ambito della quale la legge statale ordinaria sembra mantenere la sua generalità (e residualità)" nell'ambito della quale la legge statale ordinaria sembra mantenere la sua generalità (e

Davanti al giudice delle leggi, la dimostrazione (positiva o negativa) della competenza legislativa statale diventa il vero nodo della questione di costituzionalità: lo Stato, sia ricorrente che resistente, deve comunque dimostrare la propria competenza; alla regione basta invece negare la competenza statale, in quanto "la potestà legislativa statale sussiste solo ove sia ricavabile dalla Costituzione un preciso titolo di legittimazione"<sup>81</sup>.

Condivisibile pare, quindi, la riflessione circa il nuovo rapporto tra i due legislatori prefigurato dal rinnovato Titolo V come di competenza-concorrenza<sup>82</sup> e non di competenza-gerarchia<sup>83</sup>, laddove la concorrenza avviene non solo nelle materie di cui al

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Ignorando il monito che avrebbe dovuto trarre dalla sentenza citata, la legislazione dello Stato sembra aver volutamente ignorato le conseguenze della riforma costituzionale, producendo leggi che mantengono ferme le funzioni dei vecchi apparati ministeriali, i consolidati meccanismi di intervento finanziario, la tradizionale produzione di norme di dettaglio, spesso autoapplicative, destinate ad operare in settori ormai usciti dalla sua competenza: "per non dire poi dell'uso indiscriminato che il Governo ha fatto dell'impugnazione delle leggi regionali, sostenendo tesi ispirate ad un centralismo esasperato che ci riporta agli anni '50." Così R. Bin, *Le prospettive della legislazione regionale*, Relazione al convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano, 26 gennaio 2007, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> G.U. Rescigno, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, 785.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Così F. Modugno, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, Relazione al seminario su "Le fonti primarie statali", Università di Teramo, 2005.

<sup>81</sup> Sent. n. 1 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup> F. Modugno, La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup> Vi è invece "un intreccio indissolubile tra competenza e gerarchia": oltre la competenza "c'è gerarchia, perché, una volta stabilito che lo Stato si è contenuto nella sua competenza, la legge regionale è

III comma dell'art.117 Cost., ma anche nelle materie di cui al II comma e al IV comma, che non possono essere connotate da una netta separazione, come la giurisprudenza costituzionale ha confermato. Del resto, la segmentazione della potestà legislativa in tre tipologie, distinte in base ad elenchi di materie, è densa di conseguenze non solo per l'astratta assegnazione della competenza<sup>84</sup>, ma anche per una serie di implicazioni in merito, per esempio, alla titolarità di funzioni amministrative e regolamentari, la gestione degli stanziamenti finanziari, la previsione o meno di strumenti di leale collaborazione e la definizione del loro grado di intensità.

## 2.3. Il rigido riparto di competenze del nuovo Titolo V e i criteri di "flessibilità" introdotti dalla Corte costituzionale.

La rigida separazione introdotta dal legislatore costituzionale è, quindi, nella pratica, smentita sia dalla natura di alcune delle materie di competenza esclusiva statale, la cui sola generica enunciazione è di difficile perimetrazione, che dalla flessibilità introdotta nel rapporto tra leggi statali e leggi regionali dalla giurisprudenza costituzionale per salvaguardare imprescindibili esigenze unitarie.

Sotto il primo aspetto, tra le materie di competenza statale esclusiva ve ne sono alcune dalla così difficile determinazione da fare parlare di "materie non materie"<sup>85</sup>, caratterizzate da enunciati che non esprimono l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti. Questi ultimi, a loro volta, si presentano come aspetti o profili di più materie contemporaneamente (c.d. materie trasversali), anche di quelle spettanti in via residuale alle regioni<sup>86</sup>. In altre parole, esse rappresentano un

subordinata alla legge statale" in questi termini cfr. G.U. Rescigno, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, cit. 786

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup> Cfr. ancora F. Modugno, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, cit., secondo il quale "la competenza di una fonte non comporta necessariamente 'riserva di disciplina' alla fonte medesima. In altri termini vi può essere ad esempio competenza nel modo di disporre o di provvedere. La competenza può essere compatibile con la concorrenza di altra fonte. E il rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale è anche rapporto di competenza - concorrenza. In linea di principio ciò avviene paradigmaticamente e per *definitionem* nelle materie di competenza bipartita, concorrente o complementare, che dir si voglia, mentre nel caso della competenza statale esclusiva e della competenza regionale esclusiva, in quanto residuale, il rapporto dovrebbe essere, a prima vista, di separazione e quindi di competenza – riserva".

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> L'espressione, divenuta poi d'uso comune, è di A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad.cost.*, 1, 2003, 21.

<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Così G. Tarli Barbieri, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, , Torino 2004. Tale espressione dottrinaria, a sua volta, è suddivisibile in diverse tipologie - materie-attività, materie-trasversali, materie-valori, materie-funzione – le cui caratteristiche sembrano

compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi<sup>87</sup>, non escludendo la possibilità che leggi regionali, emanate nell'ambito della propria competenza, possano assumere tra i propri scopi anche finalità corrispondenti<sup>88</sup>.

L'effetto è quello che, per questa loro caratteristica di orizzontalità nell'attraversare la divisione delle materie operata dal nuovo Titolo V, "le materie non materie" finiscono con il toccare anche ambiti riservati in via esclusiva o residuale ad altre materie<sup>89</sup>. Di qui il duplice problema del coordinamento tra le discipline e della capacità espansiva dell'estrinsecarsi di questa loro permeabilità. Certamente detta capacità non può arrivare a rendere insignificante la titolarità della competenza costituzionalmente prevista, o addirittura esaurirla<sup>90</sup>.

Naturalmente, ciò non vuol dire che non vi siano materie immuni a questo potere

sostanzialmente le stesse, a prescindere dalla denominazione. Nelle materie-attività (come definite nella sent. n. 26 del 2004) – dice la Corte - "assume rilievo il profilo teleologico della disciplina" (sent. n. 232 del 2005) ciò che rileva, cioè, è la finalità contenuta in esse, di tal che pur avendo un proprio ambito materiale, tali materie contengono nel contempo l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo (quindi, è da ritenere, anche diverso da quello loro proprio) in cui possano venire in rilievo alcune loro caratteristiche

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Infine, con riferimento alla clausola di riserva allo Stato della competenza esclusiva in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, II co., lettera *m*), Cost.), è stato chiarito che essa non configura «una "materia" in senso stretto, ma una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle».

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup> Tali sono state ritenute la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali - sentt. nn. 26 del 2004 e 232 del 2005 - e la tutela dell'ambiente - v. sentt. nn. 96 del 2003, 307 del 2003, 407 del 2002, 222 del 2003, 259 del 2004, 62 del 2005 e 214 del 2005. Tra le materie di questo consistente "filone" della giurisprudenza costituzionale un posto di rilevo occupa la "tutela della concorrenza". Detta materia - di competenza esclusiva dello Stato - è identificata anche come "materia-funzione": la sua trasversalità (puntualizza la sent. n. 272 del 2004) esclude che possa avere un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata (sent. n. 407 del 2002) e inevitabilmente la intreccia in modo inestricabile con una pluralità di altri interessi, di varia competenza.

Ancora in tema di interpretazione degli elenchi di materie contenuti nel nuovo testo dell'art. 117 Cost., la Corte ha escluso che nella "tutela dell'ambiente", riservata in via esclusiva alla competenza statale dall'art. 117, II co., lettera s), Cost., possa identificarsi «una "materia" in senso tecnico, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Quello ambientale rappresenta anzitutto un «"valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sent. n. 407 del 2002).

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> Così F. Mannella, L'intervento della Corte costituzionale nel riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni, par. 4.3.1.1. in www.forumcostituzionale.it. Cfr. anche sentt. n. 282 del 2202 e n. 14 del 2004.

espansivo, la cui verifica, ovviamente, può avvenire solo a posteriori, una volta che il singolo legislatore ha provveduto<sup>91</sup>.

A questa caratteristica della nuova ripartizione delle materie del Titolo V riformato, che ha trovato nel Giudice delle leggi un attento interprete o arbitro, si aggiungono anche altri elementi di flessibilità dell'attuale riparto, introdotti proprio dalla Corte costituzionale. Si dirà dell'uso del proprio patrimonio giurisprudenziale ante riforma e si è accennato al ricorso ad enunciazioni di natura sistematica dirette ad orientare l'interprete. A questi strumenti si deve aggiungere il nuovo ruolo attribuito ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

L'occasione per delineare la loro capacità di temperamento del riparto si è presentata dal caso che ha dato origine alla (ormai famosa) sent. n. 303 del 2003, illustrata più avanti.

Ciò che in ogni caso emerge da una lettura delle sentenze che si sono susseguite sino ad oggi, e da uno studio delle riflessioni che le stesse hanno ispirato alla dottrina, è la difficoltà di compiere una netta separazione tra le materie elencate nei vari commi dell'articolo 117 della Costituzione.

Certamente la flessibilità delle competenze, che come si vedrà la giurisprudenza costituzionale ha contribuito ad introdurre, attenua quelle garanzie che in astratto la riforma voleva cementare e che, l'esperienza ha dimostrato, non poteva che innescare una conflittualità per la definizione di ambiti materiali fragili, perché fondati su di una rigida separazione. L'effetto è stato quello noto di scatenare una frammentarietà delle pronunce determinata anche da questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dai ricorrenti come possibili<sup>92</sup>. Ne è scaturita da parte del giudice delle leggi un'opera di elaborazione di criteri generali e definizioni talvolta creativi<sup>93</sup>.

Resta il dato che, ricondurre una norma nell'ambito di una sola materia, tra quelle

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Per un quadro sintetico sul punto si rinvia a F. Mannella, L'intervento della Corte costituzionale nel riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni, cit. e a G.Scaccia, Revisione di maggioranza e "qualità" della normazione, in www. costituzionalismo.it

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> "Il giudizio in via principale (soggetto a termini di decadenza, in quanto processo di parti, svolto a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente) può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili. Il principio vale soprattutto nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative, e le interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose" (sentt. nn. 249 e 449 del 2005)

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Così V. Onida, *Il Giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *La Giustizia costituzionale e il processo di integrazione europea (atti del convegno)*, 2006.

degli elenchi riportati dall'art. 117, non è affatto agevole, ed è reso ancora più complesso dalla previsione di cui al comma quarto dell'art. 117, competenza che viene generalmente definita come "residuale generale", anche se la Corte in talune occasioni non ha mancato di definirla - al pari di quella statale di cui al secondo comma della medesima disposizione costituzionale - come "esclusiva", e che per espressa previsione costituzionale spetta alle regioni in ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, salva l'incidenza di ambiti di disciplina statale in forza delle già citate "clausole trasversali". L'impegno principale della Corte è consistito, quindi, di volta in volta proprio nell'individuare la materia tra le tante evocate dai ricorrenti, dai resistenti, facendo riferimento ai propri precedenti giurisprudenziali, utilizzando argomenti storico-sistematici, non per attenuare le novità introdotte dalla riforma, ma per porre in evidenza sia gli elementi di continuità, che la "oggettività" delle materie ori al fine di dare alle singole decisioni radici storiche e ridurre le affermazioni passibili di accuse di arbitrarietà.

Anche se i riferimenti alla propria precedente giurisprudenza e alla legislazione sono molto frequenti, la Corte pare avvicinarsi alla singola questione sottoposta al suo giudizio, non tanto per fornire una definizione (pericolosa) in astratto della materia di cui si discute, ma avendo come obiettivo l'individuazione della *ratio legis*, al fine di ricondurre la disposizione oggetto del giudizio all'ambito materiale di pertinenza. <sup>98</sup> La

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Sui caratteri "interstiziali" di detta competenza cfr. G. Tarli Barbieri, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, cit.

<sup>95</sup> Cfr. sentt. nn. 17 e 428 del 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Sono demandate alla competenza residuale generale delle Regioni, tra le altre, le seguenti materie: commercio (sent. n. 1 del 2004), agricoltura (sentt. nn. 12 e 282 del 2004), formazione professionale (sent. n. 51 del 2005), politiche sociali (sentenze nn. 427 del 2004 e 219 del 2005), industria e turismo (sent. n. 107 del 2005, in modo in verità piuttosto implicito), trasporto pubblico locale (sent. n. 222 del 2005).

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Cfr. in tema di tutela e valorizzazione dei beni culturali, sentt. nn. 94 del 2003 e 285 del 2005; l'urbanistica, l'edilizia e governo del territorio, sent. n. 362 del 2003; ordine pubblico e sicurezza, sent. n. 407 del 2002.

Osì ad esempio in materia di animali esotici, perseguendo la legge in esame "almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone", è stata ricondotta dalla Corte alla materia "tutela della salute" (sent. n. 222 del 2003); le provvidenze disposte dallo Stato per il secondo figlio, non dando "alcun rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà", non rientrano nel *genus* dei servizi sociali, ma alla materia della previdenza sociale di competenza statale (sent. n. 287 del 2004); la legge in tema di corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio "dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici", perseguendo "finalità - diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa - di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di

Corte, cioè, sembra preferire di non impegnarsi nel difficile compito di definire la materia una volta per tutte, ma riportare la disposizione sotto la "materia" la cui appartenenza risulta evidente sulla base delle finalità che la disposizione stessa intende perseguire<sup>99</sup>.

Non sempre, però, appare percorribile una sola strada, rendendo così necessario cercare altre vie. In molte delle circa 554 pronunce adottate sino ad oggi, infatti, quando la Corte si adopera per individuare una competenza certa, attraverso l'individuazione di una sola materia<sup>100</sup>, inevitabilmente si trova a dover argomentare tenendo conto di "interferenze", "connessioni" e "intrecci"<sup>101</sup>.

Per "siffatte interferenze" la Costituzione non prevede criteri espressi per giungere ad una soluzione: di qui il compito del giudice delle leggi di ricercare la soluzione tra i principi che hanno da sempre governato i rapporti tra Stato e regioni, con alcuni elementi di novità.

I criteri ai quali la Corte ha fatto principalmente ricorso sono quelli della prevalenza<sup>102</sup>, nel senso che un determinato oggetto sia da ritenersi di competenza dello

accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico", non rientra nella formazione professionale, ma nella materia concorrente professioni (sent. n. 319 del 2005); mentre "l'impianto generale, lo scopo esplicito ed il contenuto della legge" piemontese che istituisce "il registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino", "rendono evidente che l'oggetto della normativa in esame (e, di conseguenza, della proposta questione di legittimità costituzionale) va ricondotto alla materia delle «professioni»" (sent. n. 424 del 2005); la disposizione della legge finanziaria 2004, che incentiva "con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime, per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta", non può rientrare in materie di competenza statale quale la tutela della concorrenza, la "tutela dell'ambiente" o "grandi reti di trasporto e navigazione", e quindi rientra nelle competenze residuali delle Regioni" (sent. n. 77 del 2005); la legge sull'emersione del lavoro sommerso, poiché "l'intento del legislatore è di raggiungere l'obiettivo del rilancio dell'economia attraverso una disciplina transitoria che modifica a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene dunque - in modo caratterizzante - all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'«ordinamento civile»" (sent. n. 234 del 2005).

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> "In via preliminare occorre chiarire a quali ambiti materiali, fra quelli contemplati nel Titolo V della Costituzione, siano da ricondurre, in via generale, le disposizioni... oggetto del presente giudizio, senza che ciò valga ad escludere che singole norme trovino la loro legittimazione costituzionale in diversi e specifici ambiti di competenza", (sent. n. 285 del 2005); ed ancora, "l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma" (sent. n. 30 del 2005).

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> "La complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia" (sent. n. 231 del 2005).

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> "Le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi", (sent. n. 51 del 2005)

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Cfr. sent. n. 231 del 2005.

Stato o della regione a seconda che prevalgano in esso profili e interessi rientranti nelle rispettive competenze; delle materie "trasversali"<sup>103</sup>, che attraversano e condizionano le competenze regionali in vari settori; il criterio secondo il quale ci possono essere obbiettivi che possono essere perseguiti – indipendentemente da una specifica attribuzione di competenza – sia dallo Stato che dalla Regione; infine il principio della leale collaborazione<sup>104</sup>.

La Corte utilizza il criterio della "prevalenza" quando emerge in modo evidente, all'interno dell'intreccio delle materie, la "sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa" <sup>105</sup>.

Così, è stata ravvisata questa eventualità in tema di disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio<sup>106</sup>, di natura meramente occasionale, per la quale sono stati ritenuti prevalenti gli aspetti privatistici e previdenziali di competenza statale, piuttosto che quelli (di competenza concorrente) della tutela e sicurezza del lavoro<sup>107</sup>.

Nei casi in cui non sia possibile una netta separazione, vale il principio della leale cooperazione, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme ed intensità. La Corte ricorre ad esso come criterio per la soluzione delle questioni in cui l'esercizio di funzioni statali si "scontra" con quello di una regione o Provincia autonoma, e non sia possibile, in base al criterio della prevalenza ricondurne l'esercizio all'uno o alle altre<sup>108</sup>.

Ecco, quindi, che la presenza di procedure di "coinvolgimento", in osseguio al

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> L'espressione, divenuta di uso comune dopo essere stata recepita dalla stessa Corte, si ritrova già in G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Sul principio della leale collaborazione, fra gli altri, v. S. Bartole, Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, in Riv. trim dir. pubbl., 1971, 82; A. Anzon, Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali, in Giur.cost.., 1986, 1039; F. Rimoli, Il principio di cooperazione fra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva, in Dir. Soc., 1988, 363; A. Gratteri, La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Torino, 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Cfr. sentt. nn. 50 e 219 del 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Cfr. sent. n. 50 del 2005.

<sup>107</sup> Il concetto di "prevalenza", tuttavia, era emerso anche prima del connesso tema della "concorrenza di competenze", ed in particolare con la sent. n. 370 del 2003: la Corte si occupa in questa pronuncia della disciplina degli asili nido ove riscontra una pluralità di materie (istruzione, tutela del lavoro) rispetto alle quali opera dichiaratamente con un criterio di "prevalenza", criterio - e riscontro - denso di conseguenze, posto che così facendo si esclude il meccanismo di attribuzione della competenza innominata alla potestà residuale delle Regioni. La materia non contenuta negli elenchi ("asili nido", nella specie), non perciò va assegnata residualmente alle Regioni, ben potendo essere scomponibile in fattori ciascuno assegnato ad una diversa competenza, rispetto alle quali rileva quella "prevalente" (v. anche in materia, sent. n. 320 del 2004)

principio di leale collaborazione, diventa un elemento determinante per il vaglio di costituzionalità: la loro presenza o assenza possono determinare la legittimità o l'illegittimità di una disposizione, specie in quelle ricadenti in zone di confine, dove il riparto di competenze non può essere definito con precisione.

L'individuazione degli strumenti idonei diretti a garantire una leale collaborazione non è riconducibile a criteri rigidi e va valutata tenendo conto del rispetto dell'attribuzione delle competenze, della tutela degli interessi coinvolti e della "forza" del tipo di coinvolgimento adottato<sup>109</sup>. A seconda del diverso grado di intensità la Corte definisce le intese "forti" o "deboli": le prime debbono necessariamente essere raggiunte, pena l'arresto del procedimento, le seconde devono essere comunque perseguite, per non incorrere nell'illegittimità del provvedimento adottato in carenza<sup>110</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> Cfr. tra le altre sentt. nn. n. 422 del 2002; 96, 308, 370 del 2003; 50, 219, 231, 234 del 2005 e 133 del 2006 (in dottrina da ultimo, B. Caravita, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> In materia di finanziamenti statali allo sport, ad esempio, la Corte afferma che le Regioni non possono non essere coinvolte direttamente, con la conseguente illegittimità della norma (sent. n. 424 del 2004). Altrove (sent. n. 376 del 2003) la Corte valuta l'intesa con la Regione una "forma più pregnante", rispetto al parere dell'organo regionale di coordinamento tecnico per la formazione professionale, che è stato tuttavia ritenuto - nel caso di specie, relativo al finanziamento statale dell'apprendistato per il 2003 testimonianza di una "non insufficiente" tutela dell'interesse regionale. Ancora, il canone della "sufficienza" torna come parametro per valutare la previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto che disciplina l'accesso al mercato dei capitali degli enti locali che viene ritenuta dalla Corte una garanzia procedimentale in sé sufficiente, atteso l'oggetto della disciplina, atta a contrastare contenuti lesivi. *Idem* nella sent. n. 35 del 2005, in tema di modalità uniformi per la codificazione di dati e la trasmissione dei bilanci, dove la previsione di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata è apparsa alla Corte del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale. Nella sent. n. 308 del 2004 il ruolo meramente consultivo assegnato alle Regioni nella concessione del nuovo "prestito d'onore" (e dunque in materia concorrente dell'istruzione) non è stato invece ritenuto sufficiente ai fini della costituzionalità della norma. La sent. n. 320 del 2004 ha ritenuto non illegittimo il "fondo di offerta turistica", per le cui procedure si prevede l'intesa in sede di Conferenza unificata, anziché il mero parere. Nella stessa sentenza, dove si lamentava il ruolo meramente consultivo attribuito alla Conferenza Stato-Regioni (in merito al riparto dell'importo compensativo per la riduzione dell'accisa sulla benzina) è stata dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto i decreti ministeriali rilevanti in materia sono risultati adottati con il parere unanime favorevole delle Regioni (il parere unanime sembra raggiungere, quindi, gli effetti dell'intesa). La preferenza per l'intesa sul parere - o comunque il rilievo del maggior coinvolgimento nella prima che nel secondo - emerge anche nella sent. n. 27 del 2004 (nomina del Presidente di un ente parco), dove si nota come lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisca una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione e si sostanzi in una codeterminazione del contenuto dell'atto su un piano di parità, senza alcuna possibilità di un declassamento a mera attività consultiva.

<sup>110</sup> Nella sent. n. 478 del 2002 la Corte valuta sufficiente il grado di coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di formazione dei piani paesistici, avendo potuto i Comuni partecipare sia alla fase tecnica, sia all'*iter* di approvazione, presentando osservazioni rispetto alle quali l'amministrazione ha motivatamente risposto, provvedendo altresì a riformulare il Piano stesso: pare emergere dunque un giudizio di sufficienza su un'intesa "debole". Per uno sguardo approfondito sul tema delle intese cfr. E.

In ogni caso, per evitare un esito di stallo, "nei casi di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere ipotizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni" (sent. n. 383 del 2005)<sup>111</sup>.

### 2.4. La sussidiarietà legislativa

Uno dei passi più importanti verso questa direzione è costituito dalla sent. n. 303 del 2003. La pronuncia, densa di riflessioni e statuizioni, ha costituito, probabilmente, una delle più importanti decisioni del giudice delle leggi dopo la riforma<sup>112</sup>. La Corte introduce l'istituto dell'"attrazione in sussidiarietà", definendone le caratteristiche fondamentali. Sulla base di esso la legge statale che, in nome di esigenze unitarie<sup>113</sup>,

Frontoni, Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese «forti» a «fortissime», in R. BIN – G.BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., 397; sotto questo profilo singolare è la pronuncia (sent. n. 62 del 2005) in tema di allocazione delle strutture di trattamento di rifiuti tossici, nella quale la Corte specifica che il coinvolgimento della Conferenza unificata non sostituisce, una volta individuato il sito, quello specifico della singola Regione coinvolta, perché portatrice di un interesse territoriale (cfr. sentt. nn. 338 del 1994, 242 del 1997, 303 del 2003, 370 del 2003 e 6 del 2004). Ancora, nella stessa sentenza si ribadisce che quando gli interventi dello Stato, giustificati da di interessi unitari, si riferiscano a singole aree, le regioni debbono essere coinvolte attraverso opportune forme di collaborazione, diverse in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte. Ciò in quanto gli strumenti a disposizione (intese, accordi, pareri) non sono fungibili.

Altro filone giurisprudenziale in cui il ricorso al principio di leale collaborazione assume un ruolo decisivo è quello relativo agli ambiti in cui vi sia un intreccio di competenze legislative Stato-Regioni, frequente in particolare quando vi sia il coinvolgimento delle competenze esclusive statali "trasversali", che per loro natura sono idonee a comprimere competenze regionali di tipo concorrente o residuale. Un caso tipico è dato dagli interventi finanziari statali in materie di potestà residuale regionale, ove si richiede in genere il raggiungimento dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (sentt. nn. 162 e 222 del 2005). Analogamente è avvenuto in tema di materie complesse come l'istruzione, divisa tra competenza esclusiva e concorrente (sent. n. 279 del 2005). In assenza di un obbligo di adottare specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio di leale collaborazione, tuttavia, spetta alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale, potendo tale principio essere diversamente modulato (sent. n. 231 del 2005). Infatti, "il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte" e "lo Stato deve essere posto in condizioni di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale" (sent. n. 62 del 2005).

Cfr. i commenti di A. D'Atena, L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale, in Giur.cost., 2003, 2776; A. Anzon, Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni, in Giur.cost., 2003, 2782; A. Moscarini, Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?, in Giur.cost., 2003, 2791; A. Gentilini, Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità, in Giur.cost., 2003, 2805.

In base a questi principi, il ricorrere di esigenze unitarie è stato riconosciuto in materia di ricerca scientifica (sentt. nn. 31 e 260 del 2005); riguardo alla politica economica di rilevanza nazionale, in virtù dell'ineludibile responsabilità degli organi statali in materia, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (sent. n. 242 del 2005); qualora siano in gioco interessi di tipo previdenziale all'interno della disciplina della tutela del lavoro (sent. n. 50 del

l'esercizio<sup>114</sup> deve rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative.<sup>115</sup> Trattandosi di una forma di flessibilizzazione del riparto di competenze<sup>116</sup>, che introduce un eccezione alla regola, la chiamata in sussidiarietà deve rispettare un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento, che devono essere condotte in base al principio di lealtà. Per tale ragione, nel perdurare dell'assenza di idonei strumenti di partecipazione delle regioni ai procedimenti legislativi statali, la Corte impone adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali in materie che esulino dalla competenza esclusiva

2005); al fine di favorire lo sviluppo della tecnologia digitale terrestre di trasmissione radiotelevisiva, ambito nel quale, pur in assenza di una chiara ricognizione della materia, vengono in considerazione una pluralità di competenze, esclusive e concorrenti, dello Stato (tutela della concorrenza, del pluralismo dell'informazione, sviluppo tecnologico), senza però che si determini una prevalenza di una delle stesse (sent. n. 151 del 2005); riguardo alle attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico, ove il livello di governo regionale e infraregionale appare strutturalmente inadeguato a soddisfare lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività necessarie, che risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione (sent. n. 285 del 2005); in materia energetica (sent. n. 383 del 2005). Nelle sentenze (le sentt. nn. 31 e 242 del 2005, ma anche la n. 383 del 2005) relative alla "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative, tale deroga al riparto di competenze è stata, infatti, considerata ammissibile in base a una valutazione dell'interesse pubblico proporzionata e ragionevole, che valorizzi le esigenze unitarie sottese all'esercizio statale.

Deve infine ricordarsi che la chiamata in sussidiarietà comporta lo spostamento delle relative competenze legislative, ma non consente allo Stato l'emanazione di regolamenti in materie di competenza concorrente; la legge in questione, infatti, "non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità" (sent. n. 30 del 2005).

In base a questi principi, il ricorrere di esigenze unitarie è stato riconosciuto in materia di ricerca scientifica (sentt. nn. 31 e 260 del 2005); riguardo alla politica economica di rilevanza nazionale, in virtù dell'ineludibile responsabilità degli organi statali in materia, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (sent. n. 242 del 2005); qualora siano in gioco interessi di tipo previdenziale all'interno della disciplina della tutela del lavoro (sent. n. 50 del 2005); al fine di favorire lo sviluppo della tecnologia digitale terrestre di trasmissione radiotelevisiva, ambito nel quale, pur in assenza di una chiara ricognizione della materia, vengono in considerazione una pluralità di competenze, esclusive e concorrenti, dello Stato (tutela della concorrenza, del pluralismo dell'informazione, sviluppo tecnologico), senza però che si determini una prevalenza di una delle stesse (sent. n. 151 del 2005); riguardo alle attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico, ove il livello di governo regionale e infraregionale appare strutturalmente inadeguato a soddisfare lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività necessarie, che risulterebbero esposte al rischio di eccessivi condizionamenti localistici nella loro gestione (sent. n. 285 del 2005); in materia energetica (sent. n. 383 del 2005).

Trova conferma la tendenza della Corte a temperare la rigidità del riparto materiale delle competenze ricorrendo al c.d. "criterio della dimensione degli interessi", che per sua natura ha caratteristiche di flessibilità (Camerlengo). In tal modo, in presenza di esigenze unitarie o di connessione tra competenze regionali e statali, si sono legittimati spostamenti in capo allo Stato di competenze legislative e amministrative.

dello Stato<sup>117</sup>.

Ecco, quindi, che proprio la giurisprudenza sulla chiamata in sussidiarietà ha offerto occasioni alla Corte per dare maggiore concretezza che in passato alle forme dell'estrinsecarsi del principio di leale collaborazione<sup>118</sup>, come poco sopra descritto.

Infine, la Corte, nella medesima pronuncia, quasi a chiusura del nuovo istituto appena creato, sottolinea come "la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determin(i) una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività". Rimane da chiarire quale sia il rapporto tra detto istituto e quello delle norme cedevoli. Chiarire cioè quando e se lo Stato sia libero di scegliere tra gli effetti temporanei delle seconde e quelli duraturi del primo<sup>119</sup>.

Se ne conclude che il giudice delle leggi è perennemente in bilico tra il marcare i confini specifici delle singole attribuzioni e la connotazione delle singole fattispecie di necessario sconfinamento in termini di eccezionalità<sup>120</sup>: con l'effetto di ribadire il preponderante ruolo delle competenze trasversali ed del meccanismo della "chiamata in

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Il riferimento è alla sent. n. 62 del 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> "Lo spostamento di competenze in virtù della "chiamata in sussidiarietà" sembrerebbe richiedere il linea di principio la realizzazione del principio di leale collaborazione nella forma dell'intesa "forte", quando il rispetto di tale principio deve essere assicurato per sciogliere un mero intreccio di competenze, le modalità di realizzazione possono essere diverse a seconda del livello degli interessi coinvolti", così L. Ronchetti, *La giurisprudenza costituzionale nel 2005*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSiRFA 2006.

<sup>119</sup> Con riferimento a quest'ultima, nella sent. n. 303 del 2003 si afferma che "non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative, come si è già avuto modo di precisare. La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole, finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività". Riconosciuta la necessità di un parametro legislativo 'unitario' e quindi statale, è sembrato contraddittorio che si conservi in capo alle regioni la loro potestà normativa di dettaglio poiché "delle due l'una: o sussiste quella necessità di esercizio unitario che giustifica l'attrazione al centro della funzione amministrativa, e allora anche la disciplina normativa dovrebbe – per le ragioni sopra dette – presentare carattere di unitarietà; o tale necessità non sussiste, ed, in tal caso, la stessa allocazione a livello statale dell'amministrazione dovrebbe ritenersi esclusa" A. D'Atena, Introduzione, in Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, ISSiRFA 2006.

 $<sup>^{120}</sup>$  M. Massa,  $L^{e}$  norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V, in R. Bin - G.Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., 439.

sussidiarietà", quali strumenti per il soddisfacimento delle istanze di unitarietà che il sistema richiede. Del resto la Corte ripetutamente invita i due legislatori ad avvalersi delle forme di collaborazione, che nella pratica trovano sempre più spazio anche al di fuori delle sedi istituzionalmente deputate<sup>121</sup>.

Non sfugge però l'esigenza di salvaguardia dei valori sostanziali oggetto delle singole discipline, e la preoccupazione – ancora una volta a distanza di cinquant'anni – di non creare vuoti normativi. L'*horror vacui*, cioè, del quale la dottrina si è molto occupata all'indomani dell'inizio dell'attività della Corte costituzionale per giustificare la ritenuta, per alcuni, invasione del giudice delle leggi nell'attività propria del legislatore, torna in primo piano<sup>122</sup>.

La Corte cioè sente il bisogno di attingere, più che in passato, alle tecniche decisorie tipiche del giudizio in via incidentale per indicare ancora una volta al legislatore la strada da percorrere. Si ripete quindi la funzione impolitica della Corte attraverso una varietà di tecniche decisorie arricchite di figure inedite delle quali c'è chi chiede alla Corte chiarezza sulla relazione tra scelta del dispositivo e situazione normativa esaminata<sup>123</sup>.

Ma le critiche e le giustificazioni che in passato la dottrina aveva elaborato avendo come riferimento il Legislatore statale (il Parlamento) sono ancora valide, in particolare, rispetto al legislatore regionale riformato? E il nuovo legislatore ha fatto tesoro dell'esperienza altrui?

Questo sarà il compito di questo lavoro: partendo dalle tecniche nuove di manipolazione della Corte nei giudizi in via di azione, verificare sul campo la reazione del legislatore regionale e la validità dell'impostazione classica del rapporto tra Corte e Legislatore.

#### 3. Le tecniche decisorie vecchie e nuove nei giudizi in via principale.

Il massiccio intervento interpretativo, cui la Corte è stata chiamata dai legislatori statali e regionali all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del 2001, ha immediatamente evidenziato la necessità per il giudice delle leggi di ricorrere anche a tecniche decisionali che, pur utilizzate episodicamente anche nel giudizio in via

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Il riferimento è all'iniziativa del Ministro per gli Affari regionali di adottare una direttiva per il contenimento del contenzioso costituzionale. Cfr. paragrafo 1.6 e 1.7.

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> Cfr. note 124 e 125.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> M. Massa, Le norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V, cit. 441.

d'azione<sup>124</sup>, avevano sino ad oggi trovato la loro massima espressione nel giudizio in via incidentale.

Ci si riferisce alla ampia e multiforme categorie delle sentenze interpretative e manipolative che hanno fatto il loro esordio sin dalle prime pronunce rese dalla Corte nel giudizio in via incidentale e che nel corso del tempo hanno avuto in detto giudizio periodi di evoluzione ed utilizzo diversi, ampiamente studiati in dottrina<sup>125</sup>.

Le ragioni per le quali il giudice delle leggi ha fatto ad esse ricorso sin dal 1956 sono note e minuziosamente indagate<sup>126</sup>, sintetizzabili nella duplice esigenza processuale e sostanziale di adeguare i dispositivi al fine di dare attuazione alle norme costituzionali e di limitare al contempo il formarsi di vuoti legislativi<sup>127</sup>.

E' noto, infatti, che i poteri decisori riconosciuti alla Corte, pensati in termini di mera eliminazione delle leggi in contrasto con la Costituzione, si sono rivelati immediatamente insufficienti a causa principalmente del ritardo nell'attuazione del dettato costituzionale ad opera del legislatore, che ha richiesto un attività quasi di supplenza del giudice delle leggi<sup>128</sup>, primariamente per adeguare l'ordinamento precostituzionale ai nuovi principi<sup>129</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Le primissime pronunce nella forma delle interpretative di rigetto sono costituite dalle sentt. n. 13 e n. 20 del 1956.

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> In un primo tempo parte della dottrina ha disconosciuto le novità dei dispositivi interpretativi riducendoli al rigetto semplice o all'accoglimento *erga omnes*. Nel primo senso cfr. P. Nuvolone, *Norme penali e principi costituzionali*, in *Giur cost*, 1956, 1263; C. Lavagna, *Criteri formali e sostanziali nella valutazione della manifesta infondatezza*, in *Giur.cost..*, 1956, 928. Nel secondo senso cfr. E. Redenti, *Legittimità delle leggi e Corte costituzionale*, Milano, 1957; R. Chieppa, *Riproporsi di questioni di legittimità costituzionale, conservazione di norme giuridiche ed interpretazione*, in *Giust. Civ.*, 1957, III, 116.

<sup>126</sup> Esaurito il dibattito sull'ammissibilità di sentenze diverse da quelle di mero accoglimento o rigetto l'indagine dottrinale si è spostata sullo studio dei rapporti tra Corte e legislatore partendo dalle stesse. In tal senso cfr. G. Zagrebelsky, *La corte costituzionale e il legislatore*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 103; F. Modugno, *Corte costituzionale e potere legislativo*, *ibidem*, 44; G. Silvestri, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur.cost..*, 1981, 1684; C. Salazar, *Le additive di principio*, in A. Ruggeri – G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento*, Milano, 2000, 271.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Così sinteticamente F. Benelli, *Sentenze interpretative e manipolative nel processo principale*, in *Le Regioni*, 2004, 1273; Cfr., E. Cheli, *Il giudice delle leggi. La Corte costituzionale nella dinamica dei poteri*, 2<sup>^</sup> ed., Bologna, 1999, 35; e C. Mezzanotte, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> In questo senso F. Modugno, Corte costituzionale e potere legislativo, cit., 45.

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> Compiendo un'opera di bonifica costituzionale, per usare una efficace espressione di G. Silvestri, *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino 1994, 159.

Questa azione di riconduzione a Costituzione delle norme del passato ha trovato un pacifico consenso nelle forze politiche che vedevano nell'operato del giudice delle leggi l'affermarsi dei valori costituzionali che univano il Paese.

Quando, però, l'attenzione della Corte ha iniziato a spostarsi sulle scelte del legislatore presente, le stesse tecniche decisorie usate per il passato non hanno riscosso più lo stesso consenso<sup>130</sup>.

E così intorno alla metà degli anni '70 la Corte rimodula i rapporti con il legislatore e i giudici, nel maggior rispetto dei diversi ruoli, attraverso il riconoscimento della funzione del "diritto vivente" e adottando rigorosamente il criterio delle pronunce a "rime obbligate" 131.

Si può ricondurre a questo periodo il sempre maggior riferimento alla discrezionalità del legislatore, invitato spesso a legiferare per riformare una disciplina che pur presenta, a volte in modo evidente, aspetti di dubbia legittimità.

Proprio per la maggior attualità delle pronunce rispetto alla creazione del diritto, le tecniche decisorie della Corte si sono andate via via evolvendo in formule sempre più raffinate e attente agli equilibri<sup>132</sup>.

Tale processo ha riguardato principalmente il giudizio in via incidentale, concretizzandosi nel tempo in una variegata tipologia di decisioni, ulteriori alle pronunce di mero accoglimento o rigetto.

Una prima grande divisione è stata operata distinguendo tra sentenze interpretative e sentenze manipolative, ascrivendo alle prime le pronunce di accoglimento e di rigetto "nei sensi in cui in motivazione", alle seconde le pronunce nel cui dispositivo sia

<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Sul finire degli anni ottanta la Corte riesce a smaltire il pesante arretrato – accumulato in seguito al caso *Lockheed* - riducendo i tempi per dirimere le questioni di legittimità proposte in tempi molto brevi, con il conseguente aumento dei risvolti "politici" nelle sentenze, perché a ridosso delle leggi più recenti.

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> La nota espressione appartiene, come è noto, a V.Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, 408.

<sup>132</sup> Non vanno però dimenticate in questo periodo le pronunce aventi ad oggetto i diritti sociali che a causa della congiuntura economica trovavano meno attenzione nell'attività del legislatore. Ne consegue una sorte di ripresa di coraggio della Corte che di fronte ad una inerzia protratta del legislatore, manda un segnale forte attraverso l'accoglimento con formule additive di principio di questioni sulle quali in prima battuta lo stesso giudice delle leggi aveva riconosciuto la discrezionalità del legislatore. Sancendo che detta discrezionalità non è comunque "illimitata", ma trova un limite nel contenuto "essenziale del diritto". Il primo caso è solitamente rinvenuto nella sent. n. 215 del 1987 in materia di accesso all'istruzione superiore dei portatori di *handicap*. Cfr. *La giurisprudenza costituzionale nei rapporti Stato –Regioni a seguito dei ricorsi statali*, ed. dicembre 2006, *Dip. Affari regionali*, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

presente una statuizione correttiva della disposizione impugnata<sup>133</sup>. A queste ultime, inoltre, si riconducono le c.d. additive e le sostitutive. La dottrina<sup>134</sup> si è cimentata in più occasioni nella distinzione tra le due categorie ed in particolare si è interrogata se la sentenza additiva crei una nuova norma, con le conseguenze che ciò comporta. Se per alcuni<sup>135</sup> la pronuncia additiva sostituisce una norma ad un'altra, quella negativa implicita, intendendo l'omissione come una chiara volontà di esclusione, per altri non sempre il silenzio è parificabile ad una manifestazione di volontà negativa, ma consisterebbe in un vero e proprio "vuoto". <sup>136</sup>

Certamente pare condivisibile che, al di là di qualsiasi volontà di ricondurre le singole pronunce nell'ambito di schemi precostituiti e cercando di volta in volta la giustificazione per eventuali originalità, in generale, "la distinzione tra sentenze di accoglimento caducatorie, additive e additive di principio, sebbene rispondente a precise esigenze tassonomiche rilevate in sede dottrinale e pratica, sia, come tutte le categorizzazioni, in certe ipotesi relativamente inadeguata alla realtà delle cose" ne consegue che l'attributo manipolative si rivela più adeguato per definire tutte le pronunce della Corte che non siano di mero accoglimento o rigetto o di inammissibilità 138.

Per ciò che concerne nello specifico il giudizio in via principale, si è detto, non mancano sin dai primi anni di attività esempi di dispositivi interpretativi, che aumentano negli anni '70 con l'avvio della legislazione delle regioni a statuto ordinario. Si tratta in ogni caso di fenomeni circoscritti e limitati ai ricorsi avverso norme statali, giacché "ammettere la possibilità del ricorso a sentenze di accoglimento parziale o interpretative

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> E. Lamarque, *Il seguito delle sentenze manipolative della Corte costituzionale presso i giudici comuni*, in "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), Napoli, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> L. Elia, Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre '81-luglio '85), in AA.VV., Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli, I, Padova, 1985, 302; A. Ruggeri e A. Spadaro, Lineamenti di giustizia costituzionale, Torino 2004, 87.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup> L. Elia, Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre '81-luglio '85), cit., 304.

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup> Cfr. C. Panzera, Sentenze "normative" della Corte costituzionale e forma di governo, in A. Ruggeri (a cura di), La ridefinizione della forma di Governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, Napoli. 2006. 512.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup> Cfr. *La giustizia costituzionale nel 1997*, in *Conferenza stampa del'11 febbraio 1998* del Presidente della Corte costituzionale R. Granata, in <u>www.cortecostituzionale.it</u>.

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> Per tutti A. Ruggeri – A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2004Lineamenti, 144; E. Lamarque, *La* traslatio iudicii *e gli effetti delle sentenze manipolative della Corte Costituzionale*, in *Studium Iuris*, 2007, 968.

significherebbe ammettere la possibilità di giungere alla promulgazione di una legge diversa nel suo contenuto normativo da quella deliberata dal Consiglio regionale"<sup>139</sup>.

A partire dalla fine degli anni '80 si assiste, invece, ad una maggiore trasposizione ad opera del giudice delle leggi degli strumenti decisori manipolativi tipici del giudizio in via incidentale in quello in via principale<sup>140</sup>, tra esse molte riguardano le delibere regionali<sup>141</sup>. La ragione probabilmente sta in una valutazione di concretezza del giudizio in via principale, approccio che si era sempre ritenuto tipico del solo giudizio in via incidentale<sup>142</sup>.

La volontà del giudice delle leggi di andare oltre al semplice accoglimento o rigetto dimostra il ruolo primario che lo stesso ha sentito di dover incarnare sin dalle prime fasi del diritto regionale per renderne effettiva l'implementazione nell'ordinamento, ruolo che all'indomani dell'entrata in vigore del riformato Titolo V ha preso nuova vita, riscoprendo vecchie tecniche ed elaborandone di nuove.

Di fronte al nuovo impegno, per la maggior "esposizione" politica dovuta ad una pronuncia richiesta nell'immediatezza dell'approvazione delle leggi da parte del Parlamento o dei Consigli regionali, l'atteggiamento della Corte si fonda su di un presupposto imprescindibile che garantisca la concretezza del giudizio in via principale: la chiarezza del ricorso che deve essere puntuale sia per superare il vaglio

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> F. Dimora, *I problemi processuali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in S. Bartole - M. Scudiero - A. Loiodice ( a cura di), *Regioni e Corte costituzionale: l'esperienza degli ultimi 15 anni*, Milano, 1988.

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> F. Benelli, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli pregressi alla dinamica futura*, in *Le Regioni*, 2002, 1271. Per gestire la moltiplicazione dei ricorsi e delle questioni di illegittimità contenute nei singoli ricorsi, la Corte è stata costretta a sviluppare la prassi di scorporare le questioni contenute in un ricorso per poi eventualmente accorparle - per ragioni di omogeneità di materia - ad altre oggetto di distinte decisioni.

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> Cfr. sentt. nn. 79, 158, 691, 991, 1141 del 1988; 102 del 1989; 68, 240 e 359 del 1990; 385 del 1991; 16 del 1992; 360 del 1993; 169, 314, 446 del 1994; 26 del 1996; 271 del 1997; 447 del 2000.

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> Anche se non manca la posizione di chi ritiene questo tipo di pronunce orientate per lo più al futuro, a suggerire interpretazioni costituzionali della disposizione impugnata, a determinare la formazione del diritto vivente. V. Onida, *I giudizi sulle leggi*, cit., 102.

dell'ammissibilità<sup>143</sup> che nell'indicare i parametri<sup>144</sup>. Ecco quindi la necessità che l'impugnazione sia accompagnata da una precisa motivazione<sup>145</sup> ed indicazione delle nuove norme del Titolo V che si ritengono violate, cosicché ogni questione di legittimità sia definita nei suoi precisi termini e sia adeguatamente argomentata<sup>146</sup>.

Soddisfatte queste condizioni, la Corte accetta il ruolo di organo di attuazione, più che di semplice applicazione, della Costituzione, in supplenza<sup>147</sup> delle inerzie degli organi politici<sup>148</sup>.

<sup>143</sup> Per la problematica della configurazione del ricorso introduttivo e del suo oggetto al quale ricondurre anche il difetto di corrispondenza fra ricorso governativo e delibera di impugnazione adottata dal Consiglio dei ministri, cfr. sentt. nn. 315 del 2003; 43, 112, 134, 166 e 360 del 2004; 360 del 2005; 3 e 49 del 2006. V. anche il caso particolare di cui alla sent. n.216 del 2006 nella quale la Corte ha chiarito che ai fini dell'ammissibilità del ricorso regionale ex art. 127 Cost. non si possono precisare le norme impugnate con deliberazioni diverse da quelle che autorizzano la proposizione del ricorso quando queste sono successive al decorso del termine per impugnare e ciò in forza dell'applicabilità al giudizio costituzionale dell'art. 182 c.p.c., il quale esclude la sanatoria dei vizi di rappresentanza o di autorizzazione quando si è consumata una decadenza.

<sup>144</sup> Sulla necessaria motivazione dei profili di violazione del parametro, in maniera non generica, né inconferente – nel giudizio principale, come in quello incidentale – cfr. sentt. nn. 39, 64, 197, 202, 203, 205, 215, 253, 304, 311, 322, 325, 328, 334, 335, 360, 388, 400, 409, 414, e 431 del 2005; 14, 20, 29, 39, 49, 51, 80, 199, 202, 206, 207, 213, 215, e 216 del 2006. Particolare attenzione meritano le sentt. n. 129 del 2006 (in materia di governo del territorio) e n. 286 del 2005 (in tema di quote latte) nelle quali si fa applicazione del parametro di cui all'art. 117 Cost., dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale per violazione del diritto comunitario, consolidando così l'orientamento della Corte che considera direttamente "giustiziabile" nel giudizio in via principale il principio della prevalenza del diritto comunitario. Cfr. sentt. nn. 6, 8, 14, 99, 166, 239 e 240 del 2004; 50, 336, 406 e 417 del 2005; n. 29 del 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup> Sull'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno della impugnativa "in termini persino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali", cfr. sentt. nn. 450 del 2005 e 203 del 2006.

la Corrispondenza tra l'intento dell'organo politico, risultante dalla deliberazione con cui l'ente statuale, regionale o provinciale si è determinato all'impugnazione, ed il ricorso redatto dalla difesa tecnica. Così, nella sent. n. 95 del 2005, si è evidenziato 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. Questa impostazione ha trovato conferma in altre decisioni, tra cui la sent. n. 106 del 2005, in cui in applicazione di siffatto principio si è circoscritto l'oggetto del ricorso ai soli articoli di cui si proponeva l'impugnazione nella relazione del Ministro per gli affari regionali, la cui proposta risultava approvata nella riunione del Consiglio dei ministri in cui era stata deliberata l'impugnazione della legge provinciale. La relazione del Ministro per gli affari regionali assume un valore generalmente definitorio dei limiti dell'impugnazione deliberata dal Consiglio dei ministri. In tal senso cfr. nn. 150, 300, 360, 391, 393, 428 del 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup> Per l'aspetto dell'influenza dell'attività della Corte nei processi di decisione politica cfr. AA.VV., *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, V. Tondi della Mura, M. Carducci e G. R. Rodio (a cura di) Torino, 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup> Così C. Panzera, Sentenze "normative" della Corte costituzionale e forma di governo, cit., 516.

Di qui l'illustrato sforzo del giudice delle leggi per rendere più flessibile la suddivisione delle nuove competenze, facendo leva sui meccanismi già descritti della sussidiarietà, della leale collaborazione, delle materie trasversali e del criterio della prevalenza. Ma non solo.

Per dare effettività e concretezza al giudizio in via d'azione, la Corte da un lato amplia l'uso degli strumenti interpretativi facendo sì che anche nel giudizio in via principale la declaratoria di illegittimità costituzionale si configuri come una *extrema ratio*. Ne sono dimostrazioni significative le sentenze in cui la Corte ha constatato preliminarmente l'impossibilità di superare in via interpretativa le ragioni dell'asserita incostituzionalità<sup>149</sup>. Dall'altro fa ricorso più che in passato alle sentenze interpretative, laddove l'accoglimento o il rigetto richiede una più chiara e delimitata interpretazione della norma, oppure a pronunce manipolative principalmente per assicurare esigenze unitarie e una difesa rigida (perché garantita da un dispositivo autoapplicativo) delle procedure di leale collaborazione, nonché a pronunce caratterizzate da dispositivi "nuovi" di tipo "complesso" diretti a risolvere casi particolari, come illustrato nei paragrafi successivi, combinando una manipolazione spaziale e temporale degli effetti delle pronunce.

Le ricadute di tale giurisprudenza sono importanti, principalmente per gli effetti diretti e concreti nei confronti degli atteggiamenti governativi anticooperativi, ma anche perché richiamano le regioni più intraprendenti ad una politica che deve tener conto delle esigenze unitarie del sistema<sup>150</sup>.

Ciò che ne consegue è un rafforzamento del ruolo delle conferenze. Ed è proprio l'alto tasso di concretezza di questa giurisprudenza ad incoraggiare la formazione di una sorta di prassi cooperativa capace di surrogare l'assenza e l'attesa di una costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze o di organi analoghi.

# 3.1. Le sentenze di rigetto: interpretative e di monito

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> Cfr. sentt. nn. 145 e 407 del 2005.

Da non ricondursi, com'è stato chiarito, all'interesse nazionale, ma al principio di unità ed indivisibilità espresso dall'art. 5 Cost., come procedimentalizzato dal principio di sussidiarietà, nel senso che si deve procedere all'allocazione delle funzioni al livello territoriale più vicino ai cittadini, quando vi sia la capacità di provvedere adeguatamente, contribuendo al conseguimento dei fini comuni attraverso soluzione differenziate, mentre si deve guardare ai livelli territoriali più ampi, quando gli interessi da assicurare potrebbero essere pregiudicati dal compimento di scelte differenziate. Nel senso che l'interesse nazionale non opera più quale limite nel nuovo assetto competenziale della L. Cost. n. 3 del 2001, cfr. *ex plurimis* sentt. nn. 303 del 2003, 275 del 2005 e 286 del 2005.

Da una "presenza assolutamente marginale nel giudizio in via principale delle sentenze interpretative"<sup>151</sup> in vigenza del vecchio Titolo V, a seguito della riforma si assiste ad un utilizzo frequente ad opera del giudice delle leggi di detto tipo di decisioni sia attraverso la tradizionale formulazione contenuta nel dispositivo "nei sensi in cui in motivazione"<sup>152</sup> sia attraverso pronunce con dispositivi di infondatezza *tout court*, sorrette non già da una differente interpretazione della disposizione impugnata, ma da una più adeguata – o più completa – ricostruzione del quadro normativo complessivamente inteso rispetto a quella su cui era basato il ricorso<sup>153</sup>. A tal proposito ci si riferisce a quest'ultime come di "rigetto con interpretazione"<sup>154</sup> o "di rigetto interpretative"<sup>155</sup>, o, recentemente, mascherate<sup>156</sup> o nascoste<sup>157</sup>.

A queste si aggiungono sentenze nelle quali la Corte combina l'interpretazione e la manipolazione, con il risultato di concentrare in un'unica pronuncia effetti tempospaziali che veicolano l'interpretazione o viceversa, come illustrato nei paragrafi che seguono.<sup>158</sup>

Circa le pronunce interpretative di rigetto espresse nella formula tradizionale contenuta nel dispositivo, va innanzitutto evidenziato come nel periodo 2003-2008 solo 6 delle 21 pronunce rese abbiano avuto ad oggetto leggi regionali o provinciali, e come un certo numero delle rimanenti riguardino il dubbio, avanzato dalle ricorrenti, circa l'applicabilità delle impugnate disposizioni alle regioni a statuto speciale o alle province autonome.

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> Così E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. Romboli (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, 1999, 275.

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup> In questo schema si inquadrano senza dubbio le sentt. nn. 91, 228, 303, 312 e 376 del 2003; 3, 4, 238, 345, 353 e 423 del 2004; 31, 50, 384, 467 del 2005; 233 e 248 del 2006; 110, 378 e 401 del 2007 e n. 10 del 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup> Al riguardo v. sentt. nn. 376 del 2002; 92 del 2003; 6, 7, 8 e 172 del 2004; 31, 36, 120, 231, 270, 278, 431 e 449 del 2005; 3, 42, 62, 82, 102, 129, 156, 213 e 214 del 2006 e 75, 104, 105, 145, 159, 166, 326 del 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup> Cfr. V. Onida – M. D'Amico, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale*, Torino, 1998, 273.

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup> Cfr. A. Ruggeri – Spadaro, Lineamenti di giustizia costituzionale, cit.,138.

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> E. Malfatti - S. Panizza - R. Romboli, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, 122.

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> A. Celotto, *Il pericoloso consolidarsi delle "ordinanze interpretative"*, in *Giur. cost.*, 2003, 1463.

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> Può essere superfluo precisare che il fenomeno a cui ci si riferisce riguarda la combinazione di più tecniche decisorie ai fini della conclusione di un'unica questione, diversamente da quanto accade quando la pluralità di tecniche impiegate corrisponde ad una pluralità di argomenti sollevati. Valga come esempio la nota sentenza n. 303 del 2003 che annovera ben 35 dispositivi. Per quest'ultimo tipo di decisioni pare più corretto parlare di sentenze "a dispositivo multiplo". Cfr. C. Panzera, *Prime riflessioni sulle sentenze "miste" (ovvero: della fantasia della Corte)*, in *Giur. it.*, 2004, 1988.

Per la finalità che ci si ripropone in questo studio, meritano una breve disamina le pronunce aventi ad oggetto leggi regionali o provinciali, nelle quali si possono cogliere facilmente le finalità "correttive" o "adeguatrici" che la Corte persegue nel fornire l'interpretazione, nonché considerazioni di ordine sistematico circa l'efficacia di questo tipo di pronunce.

Il ricorso deciso con sent. n. 312 del 2003 aveva ad oggetto l'art. 2, comma 2, della legge provinciale di Bolzano 26 luglio 2002, n. 11, nella parte in cui, inserendo l'art. 7-bis della legge provinciale n. 6 del 2002, in tema di disciplina del piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni, avrebbe regolato una materia preclusa alla legislazione provinciale e perciò assegnata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

La Corte, nel dichiarare infondata tale censura, fornisce la corretta interpretazione della norma impugnata che "presuppone, pur nel silenzio della norma, la necessità di una previa intesa tra giunta provinciale e Ministro delle comunicazioni, proprio perché si tratta del contemperamento degli stessi interessi per i quali tale intesa è espressamente prevista nell'art. 7 citato" di cui l'art. 7 bis costituisce integrazione normativa.

Con sent. n. 467 del 2005 la Corte si pronuncia sul ricorso avverso l'art. 1 della legge regionale della Campania n. 2 del 2004, che, lamenta il ricorrente, disciplinerebbe una prestazione sanitaria in senso riduttivo rispetto al livello essenziale stabilito dalla normativa statale, escludendo i sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, fino al compimento del sesto mese di età, dall'erogazione di prodotti dietetici elencati alle lettere a), b) e c) del medesimo articolo.

Dalla considerazione dell'intera legge, sottolinea la Corte, emerge che l'obiettivo postosi dal legislatore regionale con tale atto normativo è quello di apprestare idonea tutela ai soggetti portatori di specifiche patologie, ai quali si deve garantire l'erogazione di particolari prodotti dietetici e la somministrazione di pasti differenziati nelle mense collettive pubbliche e private.

L'introduzione in questo contesto normativo di prodotti alimentari destinati ai lattanti, così come prospettata dal ricorrente, si sarebbe collocata fuori dal dichiarato ambito operativo della legge regionale, limitato alla tutela dei soggetti portatori delle

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup> Deve registrarsi, nelle sentenze di rigetto, una generale tendenza della Corte a privilegiare il criterio dell'interpretazione conforme a Costituzione per scongiurare la dichiarazione di illegittimità. Cfr. sentt. nn. 170 del 2001; 145, 249, 407 e ord. n. 250 del 2005.

patologie già individuate dalla normativa statale, richiamati integralmente al solo scopo di individuare i fruitori della ristorazione differenziata.

La mancata previsione, nella legge regionale impugnata, dell'erogazione dei sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, non ha effetto preclusivo di tale forma di assistenza integrativa, che rimane garantita dalla normativa statale, in cui è stabilito pure che l'esistenza del presupposto della prestazione – la condizione di figlio di madre sieropositiva per HIV – venga accertata e certificata da uno specialista del Servizio sanitario nazionale dipendente o convenzionato, mentre l'accertamento e la certificazione delle patologie che danno diritto alla erogazione di prodotti dietetici è attribuito a "centri di riferimento a tal fine individuati dalle regioni".

Con diverso atto legislativo la medesima regione dovrà disciplinare le modalità con le quali gli specialisti del SSN comunicano gli accertamenti eseguiti alle ASL di appartenenza degli assistiti. Si tratta di profilo assistenziale diverso suscettibile di attuazione da parte della regione con una normativa *ad hoc* di carattere organizzativo che non può essere sostituita da una pronunzia della Corte.

Con sent. n. 233 del 2006 la Corte decide il ricorso avente ad oggetto l'art. 1, commi 6 e 7, della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., sotto il profilo della sottoposizione degli incarichi dirigenziali di livello non generale alla medesima disciplina prevista per gli incarichi dirigenziali generali in tema di decadenza automatica alla data di proclamazione del presidente della Giunta. La Corte dichiara non fondata la questione sulla base di un'interpretazione sistematica delle disposizioni censurate che porta ad escludere che esse si riferiscano anche agli incarichi dirigenziali di livello non generale (non conferiti direttamente dal vertice politico della regione, in quanto non legati ad esso dallo stesso grado di contiguità che connota gli incarichi dirigenziali generali) per i quali non si ravvisa un'estensione dello *spoils* system, che rimane limitato ai dirigenti cosiddetti "apicali".

Con la sent. n. 248 del 2006 la Corte dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 27, commi 1 e 2, e 28, comma 1, che disciplinano i diritti di accesso ai servizi energetici, della legge della Regione Toscana n. 39 del 2005, in quanto le regioni, disponendo di potestà legislativa concorrente in materia di produzione e distribuzione nazionale dell'energia, possono legittimamente perseguire obiettivi di adattamento alla realtà locale dei diversi profili della fornitura di energia, nella misura in cui non vengano pregiudicati gli assetti

nazionali del settore energetico. Le disposizioni impugnate, chiarisce la Consulta, possono essere interpretate come riferite alle sole attribuzioni compatibili con le esigenze del complessivo sistema energetico nazionale.

Anche le doglianze dirette all'art. 38 della medesima legge, continua la Corte, non sono fondate, in quanto il potere di rilasciare autorizzazione in sanatoria sulle linee e sugli impianti elettrici aventi tensione compresa fra 30.000 e 150.000 *volts*, che la norma attribuisce alla Giunta, in quanto può interpretarsi come riferita esclusivamente agli elettrodotti non appartenenti alla rete nazionale.

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, deciso con sent. n. 378 del 2007, ha ad oggetto, per la parte che qui interessa, il comma 15 dell'art. 8 della legge provinciale di Trento n. 10 del 2004 in tema di discariche e stoccaggi incontrollati di rifiuti "per le cui operazioni di messa in sicurezza si prescinde dalla prestazione di garanzie finanziarie, nonché dagli adempimenti previsti dagli artt. 11, 12 e 15 del decreto legislativo n. 22 del 1997, tranne che per i rifiuti allontanati dal sito".

La disposizione, precisa la Corte, non presenta profili di lesività se interpretata nel senso che per le operazioni di messa in sicurezza si procede soltanto alla "movimentazione" in sito dei rifiuti, e non alla loro "raccolta e trasporto", come fa pensare l'inciso "tranne che per i rifiuti allontanati dal sito", coerentemente con la normativa statale che disciplina solo la "raccolta ed il trasporto" dei rifiuti e non la loro movimentazione all'interno di un'area privata. Sicché la dizione usata dal legislatore provinciale deve considerarsi impropria, poiché non si tratta di disapplicazione di norme statali, come farebbe ritenere l'espressione "si prescinde", ma di semplice loro non pertinenza al caso.

Gli effetti successivi delle pronunce interpretative rese nel giudizio in via d'azione assumono aspetti in parte diversi rispetto agli esiti delle medesime pronunce rese nel giudizio in via incidentale.

Queste ultime, infatti, vedono sempre come loro destinatario naturale il giudice a quo, mentre l'applicazione nel corso di un giudizio della norma come interpretata dalla Consulta in via d'azione è solo eventuale.

Inoltre, va evidenziato come vertendo il giudizio in via principale su di una legge appena approvata, è assente – tranne il caso in cui la decisione della Corte intervenga a distanza di mesi o anni dal ricorso – un'elaborazione giurisprudenziale con la quale doversi confrontare, consentendo alla Corte un'interpretazione più incisiva. La

ricostruzione del quadro normativo operata dal giudice delle leggi è, quindi, più autonoma anche rispetto a quella eventualmente elaborata dalle parti rispetto a quanto avviene nel giudizio in via incidentale.

La pronuncia interpretativa di rigetto, contrariamente a quanto può apparire di primo acchito, sovente soddisfa pienamente il ricorrente più di una pronuncia di accoglimento. Il risultato è, infatti, quello di ottenere un'interpretazione della norma impugnata, limitativa della sua portata normativa, e tale da condizionare la futura attività regolamentare o amministrativa del resistente.

Questo peculiare effetto ha fatto parlare alcuni dell' "importanza di perdere la causa", 160 ciò in quanto l'effetto ottenuto è quello di poter in futuro sottoporre al giudizio della Corte in sede di conflitto Stato-Regioni l'atto o il comportamento non conforme all'interpretazione della norma indicata dal giudice costituzionale nel giudizio in via principale.

Tale fenomeno detto della "doppia pronuncia" – da non confondersi con quello più tradizionale della pronuncia di accoglimento che segue una decisione con dispositivo interpretativo di rigetto – oltre a fornire lo spunto per alcune riflessioni sul giudicato costituzionale, è importante per delineare una strategia processuale a cui le Regioni hanno fatto ricorso sia in vigenza del vecchio Titolo V che del nuovo, per ottenere una pronuncia "chiarificatrice" della Corte su materie di particolare interesse, da utilizzare eventualmente in futuro.

Sotto quest'ultimo profilo la Consulta ha ripetutamente affermato che - a differenza di quanto accade per il giudizio in via incidentale nel quale il remittente è invitato a risolvere preventivamente gli eventuali dubbi interpretativi - il giudizio in via principale (soggetto a termini di decadenza, in quanto processo di parti, svolto a garanzia di posizioni soggettive dell'ente ricorrente) può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili. "Il principio vale soprattutto nei casi in cui su una legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative, e le

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> Il riferimento è a R. B<sub>IN</sub>, *L'importanza di perdere la causa*, in *Le Regioni*, 1995, 1012; cfr. anche F. D<sub>IMORA</sub>, *Le sentenze interpretative di rigetto nei giudizi in via d'azione: qualche considerazione*, in *Le Regioni*, 1987, 789; per una ricostruzione completa del fenomeno v. per tutti F. B<sub>ENELLI</sub>, *Sentenze interpretative e manipolative nel processo principale di ieri e di oggi: dai modelli pregressi alla dinamica futura*, in *Le Regioni*, 2002, 1271.

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup> Così F. Benelli, Sentenze interpretative e manipolative nel processo principale di ieri e di oggi: dai modelli pregressi alla dinamica futura, cit., 1290.

interpretazioni addotte dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose"<sup>162</sup>.

Le questioni possono essere proposte, quindi, in via cautelativa, al fine di evitare che la legge venga poi interpretata e applicata in senso lesivo della competenza del ricorrente.

All'occorrenza, quindi, si fa leva sulle argomentazioni fornite dal giudice delle leggi nella motivazione della pronuncia interpretativa per ottenere, in seconda battuta, una conferma nel caso concreto di quanto affermato in via di principio.

Questa strategia è stata accolta anche dalla Corte che in più occasioni ha ricordato, in sede di giudizio sulla legge, la possibilità di far valere in sede di conflitto l'eventuale violazione del principio così enunciato ad opera di atti applicativi<sup>163</sup>.

E' interessante notare come talvolta gli effetti di questo tipo di pronunce possano essere maggiormente garantiti, paradossalmente, se l'interpretazione è contenuta in una pronuncia di manifesta infondatezza rispetto ad una decisione di accoglimento.

Ciò in quanto la pronuncia di manifesta infondatezza sancisce un'"ovvia" lettura della disposizione impugnata con l'effetto di cristallizzare il principio anche per il futuro.

Il valore di una pronuncia di manifesta infondatezza resa nel giudizio in via principale si distingue dal medesimo tipo di decisione reso nel giudizio in via incidentale: mentre, infatti, in quest'ultimo il giudice delle leggi esprime con detta formula una sorta di valutazione negativa, <sup>164</sup> quasi a voler evidenziare la superficialità della rimessione, nel giudizio in via d'azione con la stessa si fissa la regola ovvia, chiara, limpida, sul riparto di competenze, valida per il futuro.

Al di là del caso particolare della pronuncia di manifesta infondatezza, i casi, successivi alla modifica del Titolo V, in cui ad una sentenza interpretativa ha fatto seguito un conflitto tra Enti, per il mancato rispetto del principio stabilito nella pronuncia resa in via d'azione, non sono stati numerosi, a dimostrazione di una tendenza recessiva del loro utilizzo rispetto al passato.<sup>165</sup>

 $<sup>^{162}</sup>$  Cfr. sentt. nn. 412 del 2001, 244 del 1997, 242 del 1989, 520 del 2000, 170 e 406 del 2001; e dopo la riforma del Titolo V, sentt. nn. 91 e 228 del 2003, 412 e 440 del 2004; 249 e 279 del 2005.

<sup>163</sup> Cfr. ord. n. 106 del 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>164</sup> V. Angiolini, *La manifesta infondatezza nei giudizi costituzionali*, Padova, 1988, 1012

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> R. B<sub>IN</sub>, *I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (1997-2001)*, in *Le Regioni*, 2002, già evidenziava il fenomeno in recessione attribuendone le cause alla netta trasformazione del conflitto tra

Il primo è stato risolto con la sent. n. 233 del 2004 con la quale la Consulta ha annullato una delibera del CIPE concernente la metropolitana leggera di Bologna per il mancato rispetto delle procedure cooperative fissate negli atti legislativi così come interpretati dalla Corte con sent. n. 303 del 2003.

Il meccanismo della doppia pronuncia non è un fenomeno che si esaurisce con le pronunce interpretative di rigetto, ma che trova riscontro anche a seguito di pronunce manipolative<sup>166</sup> - alla cui trattazione si rimanda - a dimostrazione che non è tanto la formula del dispositivo a prestarsi, quanto lo stretto legame tra i due tipi di giudizio.

Circa le pronunce di rigetto *tout court*, che contengono in motivazione un'interpretazione a sostegno del deciso, senza traccia nel dispositivo, la dottrina si è cimentata nel fissare le caratteristiche sostanziali distintive tra questo tipo di pronunce e quelle interpretative tradizionali, attribuendo a quest'ultime un'operazione ermeneutica di carattere adeguatrice della disposizione impugnata alla Costituzione, mentre le prime si limiterebbero a rilevare l'erroneità dell'interpretazione proposta con l'impugnazione, altri ne hanno evidenziato solo la diversa efficacia persuasiva.<sup>167</sup>

Perplessità in ogni caso assume il loro sempre maggior utilizzo ad opera del giudice costituzionale, anche nel giudizio in via d'azione.

Anche in questo, infatti, valgono le considerazioni svolte in relazione al medesimo tipo di pronunce rese nel giudizio in via incidentale: il rischio è quello concreto di pregiudicare gli effetti della pronuncia, specie di fronte ad un lettore meno attento<sup>168</sup>, o perché passibili di strumentalizzazione, quando maggiore è l'interesse politico<sup>169</sup>.

enti imputabile alla trasformazione dell'assetto politico. Esempi anteriori alla modifica del Titolo V: cfr. sentt. n. 85 del 1990 e n. 126 del 1990; n. 188 del 1992 e n. 370 del 1992; n. 382 del 1993 e n. 458 del 1993; n. 224 del 1994 e n. 102 del 1995.

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup> Per il periodo anteriore alla riforma cfr. sentt. nn. 21 del 1991 e 6 del 1993; 520 del 1995 e 534 del 1995; 49 del 1991 e 61 del 1997.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup>V. Onida – M. D'Amico, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale*, cit., 243; Lamarque E., *Il "seguito" delle sentenze manipolative della Corte costituzionale presso i giudici comuni*, cit., 87; A. Ruggeri e A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 138.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup> Cfr. Capitolo II, paragrafo 3.2.1.

<sup>169</sup> Ciò si è verificato più volte nel giudizio in via incidentale. Valga per tutti il caso delle "rogatorie internazionali" (L. n. 367del 2001) il cui scrutinio, tra ostinazione dei remittenti e irritazione delle forze politiche, ha impegnato la Corte in tre occasioni con esiti sempre nel senso della manifesta inammissibilità per omesso previo tentativo di interpretazione adeguatrice. Nel commentare la prima ordinanza n. 315 del 2002 A. Anzon, *Interpretazione "corretta" e interpretazione "conforme a Costituzione" del regime delle rogatorie internazionali*, in *Giur.cost...*, 2002, 2427, esprime gravi perplessità sulla formale mancanza di indicazione nel dispositivo della diversa interpretazione supportata dalla Corte.

Sarebbe di gran lunga preferibile che la tecnica prescelta fosse ben visibile nel dispositivo, in quanto "si rischia l'incomprensione di quasi tutti i lettori, compresi i giudici, non compensata dal gusto per le sfumature sofisticate"<sup>170</sup>.

Un'ultima categoria di pronunce interpretative che merita cenno è quello delle pronunce monitorie, a cui si possono ascrivere le sent. nn. 43 e 261 del 2004. In esse il giudice costituzionale nel ricostruire il quadro normativo in cui la disposizione si colloca, fornisce di essa l'interpretazione corretta ed indica al legislatore le linee guida che, per la Corte, dovrebbero assistere l'intervento legislativo sollecitato nella decisione stessa, senza tuttavia determinare un vero e proprio obbligo giuridico<sup>171</sup>.

In concreto, con la prima la Corte si pronuncia sulla legge della regione Veneto n. 33 del 2002 che, tra gli altri, concerne il potere della regione di sostituirsi ai comuni in caso si inerzia di quest'ultimi nell'adeguamento degli strumenti urbanistici. La Corte nel rilevare come "la norma non specifica quale organo sia competente a nominare il commissario ad *acta*, né precisa il relativo iter procedimentale" e per ciò tale incompleta, specifica che "in tanto risulterà applicabile in quanto sia integrata da altre norme". Si tratta in un certo senso di un monito al legislatore regionale a completare la normativa conformemente ai principi enunciati.

Si tratta di una pronuncia i cui effetti trascendono il giudizio tra le parti per assumere carattere generale, valevole per il legislatore futuro anche di altre regioni: la Corte, infatti, stabilisce puntualmente a quali condizioni e con quali modalità le regioni debbono disciplinare il potere sostitutivo nei confronti degli enti territoriali<sup>172</sup>.

Con la sent. 261 del 2004 il giudice della leggi si rivolge al legislatore statale indicandogli il *quomodo* del futuro intervento di attuazione dell'art.119 Cost., per il quale dovrà "coordinare l'insieme della finanza pubblica" e "fissare non solo i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario".

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> Così L. Elia, *Gli inganni dell'ambivalenza sintattica*, in *Giur.cost..*, 2002, 1051; e *Idem*, *Modeste proposte di segnaletica giurisprudenziale*, ivi, 3689, per il quale "la vera scelta è a monte: tra sentenza di accoglimento e pronuncia interpretativa di rigetto; una volta respinta la prima opzione conviene non indulgere troppo tra interpretativa di rigetto con "segnale" nel dispositivo e di non fondatezza secca ma con l'interpretazione tenuta dietro le quinte".

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> Le sentenze monitorie si distinguono, infatti, dalle sentenze di principio per la diversa efficacia. Solo le seconde, quali sentenze di accoglimento, pur non costringendo il legislatore ad attivarsi, producono a suo carico un vincolo positivo di non disattendere l'indicazione della Corte una volta che decida di disciplinare la materia. Così A. Anzon, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1992, 3213.

<sup>&</sup>lt;sup>172</sup> Per il seguito a questa pronuncia si rinvia al Capitolo II, paragrafo3.2.2.

#### 3.2 Le sentenze manipolative

Sono note le vicende che hanno condotto la Corte ad intervenire direttamente sulla norma impugnata, con l'effetto di veicolare attraverso la "manipolazione" del testo la trasformazione della norma stessa.

La relativa indeterminatezza dei parametri costituzionali che regolano la competenza ha richiesto uno sforzo interpretativo del giudice delle leggi tutte le volte in cui un oggetto di legislazione non è completamente ascrivibile ad una materia o ad un'area costituzionalmente attribuita alla competenza dello Stato e delle Regioni.

La scelta, infatti, del legislatore costituzionale del 2001 di affidare ad un elencazione il riparto di competenze tra Stato e Regioni ha dimostrato la sua difficoltà applicativa per l'impossibilità di distinguere con rigore tra le varie materie. Ecco che la Corte interviene con una giurisprudenza "costitutiva" di nuovi assetti del regionalismo<sup>173</sup>.

Sono stati, di conseguenza, elaborati una serie di criteri, di cui in parte si è detto, atti a risolvere il conflitto: il criterio della prevalenza, nel senso che un oggetto è da ritenersi di competenza dello Stato o della regione a seconda che in esso prevalgano profili e interessi rientranti nelle rispettive competenze; il ricorso alle "materie trasversali", attraverso le quali lo Stato può intervenire attraversando e condizionando le competenze delle Regioni.

Tuttavia molto spesso la risoluzione di tali controversie non può avvenire attribuendo a l'uno o all'altro dei due soggetti la competenza di cui si discute, ma richiede piuttosto il ricorso a strumenti di cooperazione.

Questi sono rinvenibili in Costituzione (art. 118, terzo comma) e in numerose leggi dello Stato, ma frequentemente è il giudice delle leggi ad introdurle nella disposizione impugnata con una propria pronuncia manipolativa.

#### 3.2.1. Sentenze manipolative e la leale collaborazione

Il ricorso a questo tipo di pronunce è stato massiccio all'indomani della riforma costituzionale ed è attraverso di esso che la giurisprudenza costituzionale ha imposto il canone della "leale collaborazione" come la regola che deve ispirare la condotta nei rapporti Stato-Regioni.

<sup>&</sup>lt;sup>173</sup> L'espressione efficace è di I. Riggiu, "Effettività" e "seguito" della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, cit., 370.

Questo principio di creazione giurisprudenziale è connaturato all'esistenza di poteri pari ordinati e consiste non tanto nel rispetto delle proprie competenze nell'agire, ma nel tener conto degli interessi dell'altro favorendo il raggiungimento di un accordo. In tal senso si giustifica l'aggettivo "leale" accanto al sostantivo "collaborazione" 174.

La dottrina non è unanime nello stabilire la "data di nascita" del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale<sup>175</sup>, certamente il principio affermato in numerose sentenze prima della modifica del Titolo V, ha trovato dopo tale data una sua definizione sempre più accurata e un ruolo sempre più importante.

La Corte ha ancora una volta mostrato lungimiranza, accogliendo le più moderne istanze e teorizzazioni<sup>176</sup>, utilizzando gli strumenti cooperativi che il sistema comprendeva già in sé. Ovviamente il primo settore sul quale questa giurisprudenza ha inciso è quello delle competenze. La sentenza capostipite è la già illustrata n. 303 del 2003, seguita dalla n. 6 del 2004, che introduce fattori di flessibilità diretti a temperare l'originaria impostazione fondata sulla rigida separazione delle attribuzioni<sup>177</sup>.

Nella fase antecedente alla riforma, l'addizione del parere o dell'intesa interessava di solito la singola Regione parte del giudizio<sup>178</sup>. Successivamente l'uso di sentenze manipolative volte ad implementare il principio di leale collaborazione cambia sia sotto

<sup>&</sup>lt;sup>174</sup> Così V. Onida, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, relazione al Convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, 2006.

<sup>175</sup> Si passa dalla sent. n. 49 del 1958, alle sentt. n. 174 del 1970, 35 del 1972, 175 del 1976 alla sent. n. 219 del 1984. Cfr. sul punto A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli - F. Rigano, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia 6-7 giugno 2003, Torino, 2004.

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> R. Bin, La revisione del Titolo V: un disegno senza forma, in S. Cecanti - S. Vasallo (a cura di), Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, Bologna 2004, 267.

<sup>177</sup> In particolare, la sent. n. 6 del 2004 ribadisce e specifica quanto stabilito nella sent. 303 del 2003, chiarendo innanzitutto che lo spostamento verso l'alto delle competenze normative è possibile anche nelle materie "residuali" regionali, e può avvenire in forza di una legge che: detti una disciplina pertinente, e comunque idonea alla regolazione delle funzioni da trasferire; sia limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine; sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o comunque debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative in capo agli organi centrali. Più di recente, di tali principi la Consulta ha fatto applicazione nel caso della sentenza n. 214 del 2006, in cui si afferma che il turismo è materia residuale ma che lo Stato può comunque intervenire con una propria disciplina se supera un test di sussidiarietà che deve avere riguardo alla proporzionalità dell'intervento. La pronuncia si ricollega alla sent. n. 303 del 2003 ma soprattutto sviluppa la sent. n. 6 del 2004, chiarendo che non è necessariamente l'intesa che garantisce la ragionevolezza dell'intervento statale.

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> Per uno studio dettagliato delle stesse a partire dal 1988 fino al 1996 si invia a F. Benelli, *Corte costituzionale e Regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativi*, Rimini, 1988.

il profilo del significativo aumento delle stesse, che sotto il profilo della tecnica più incisiva – addizioni nel testo normativo – che infine graduate per intensità. La Corte cioè sotto quest'ultimo aspetto sembra introdurre una "scala gerarchia" degli strumenti, con un preciso ruolo di preminenza alla sede delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata, più che alle singole Regioni. 179

In particolare la Corte ha fatto ampio uso dell'intesa, che costituisce l'espressione più pregnante del principio di cui si discute, che si impone in tutti i casi in cui vi sia connessione, intersezione o reciproca incisione tra attribuzioni costituzionali spettanti a soggetti o organi diversi.

Il principio non solo è sempre più spesso posto a fondamento delle argomentazione nelle pronunce della Corte, ma diviene parte delle disposizioni impugnate attraverso le pronunce manipolative di tipo additivo (additive di parere, additive di intesa, additive di leale collaborazione)<sup>180</sup>, nelle quali il giudice costituzionale fa discendere come "costituzionalmente necessitata" la previsione di adeguate procedure di leale collaborazione e la conclusione di intese.

Va evidenziato che non sempre da premesse omogenee circa la prevalenza o gli intrecci il giudice costituzionale fa discendere il medesimo strumento cooperativo: l'intesa, forte o debole, il parere.

Così ad esempio nei casi di cui alle sentt. nn. 31 e 279 del 2005.

La Corte ha ritenuto che la interferenza tra una materia prevalente di competenza esclusiva dello Stato e altre competenze legislative regionali rendesse costituzionalmente vincolato il coinvolgimento delle Regioni "quantomeno nella forma della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza Unificata Stato-Regioni" (additiva di parere); nella sent. 31 dove la disciplina oggetto del giudizio è ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato, ma si rilevano interferenze con competenze regionali, seguono conclusioni diverse: la leale collaborazione è soddisfatta da un'intesa.

Il rafforzamento del principio di leale collaborazione, e dell'intesa in particolare, ha trovato concreta espressione in tutte quelle materie rispetto alle quali lo Stato ha operato la "chiamata in sussidiarietà", attraverso pronunce manipolative di tipo additivo o

<sup>&</sup>lt;sup>179</sup> Per uno approfondimento sui diversi tipi cfr. E. Frontoni, *Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese «forti» a «fortissime»*, cit. ,397.

<sup>&</sup>lt;sup>180</sup> R. Cherchi - I. Riggiu, "Effettività" e "seguito" della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, cit., 373.

sostitutivo c.d. di procedura.

Non sempre, però, la Corte indica nel dispositivo lo specifico strumento che realizza la leale collaborazione, ma rimette al legislatore la scelta. Si tratta di pronunce additive di principio, in cui talvolta la Corte dichiara l'illegittimità delle disposizioni impugnate nella parte in cui non prevedono forme adeguate di collaborazione, altre volte combina nel medesimo dispositivo aspetti additivi ed interpretativi, come nel caso della sent. n.62 del 2005, in cui l'illegittimità è dichiarata "nella parte in cui non prevedono una forma di partecipazione della regione interessata, nei sensi in cui in motivazione". Nella motivazione, in particolare, vengono indicati meccanismi di raccordo ulteriori rispetto a quelli già introdotti dalla disciplina impugnata<sup>181</sup>.

# 3.2.2. Sentenze di accoglimento ad efficacia limitata circa la retroattività.

L'esigenza di contemperare un ragionevole equilibrio tra il nuovo riparto di competenza e la garanzia del principio di continuità dell'ordinamento<sup>182</sup> ha spinto la Corte ad una sapiente combinazione di più tecniche decisorie elaborando dispositivi di tipo complesso<sup>183</sup>.

Un primo esempio si può cogliere nella sent. n. 370 del 2003 con la quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale "nei limiti in cui in motivazione" di una disposizione della legge finanziaria del 2002 che aveva istituito un fondo speciale per gli asili-nido. Nella parte motiva il giudice delle leggi specifica che la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di prestazioni in relazione ai diritti costituzionali implicati, comporta che

<sup>&</sup>lt;sup>181</sup> È da segnalare, inoltre, che il principio di leale collaborazione viene indifferentemente utilizzato dalla Corte tanto nelle materie di competenza esclusiva statale che di competenza residuale delle Regioni. Cfr. sent. n. 134 del 2006 (in materia di livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria), in cui si afferma che per adottare il regolamento che definisce gli *standard* ci vuole l'intesa in sede di Conferenza permanente e non solo la previa audizione delle Regioni. Il principio in questione viene, invece, utilizzato in materia di competenza residuale nella sent. n. 213 del 2006 (in materia di pesca), in cui si osserva che si verte in materia residuale ma contraddistinta dalla presenza di competenze trasversali e si fa applicazione del principio di leale collaborazione richiedendo l'intesa per l'approvazione del piano nazionale della pesca. La norma statale astrattamente invasiva dell'autonomia legislativa regionale è salvata dall'incostituzionalità ancora una volta attraverso un'interpretazione conforme ispirata al principio di leale collaborazione.

<sup>&</sup>lt;sup>182</sup> Sulle nuove esigenze del giudizio in via principale, cfr. A. Celotto - A. D'Alessandro, *Sentenze additive ad efficacia transitoria*, cit., 228.

<sup>&</sup>lt;sup>183</sup> Cfr. C. Panzera, *Prime riflessioni sulle sentenze "miste" (ovvero: della fantasia della Corte*), in *Giur. it.*, 2004, 1985. In realtà l'analisi della giurisprudenza costituzionale e delle sue fasi fa emergere tanto elementi nel solco della continuità quanto elementi di apparente rottura con i precedenti, se non continuamente monitorati per cogliere la fluidità tra le diverse tipologie decisorie.

restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso anche se non esauriti. Con tale decisione si realizza un annullamento "ad efficacia differita", anche se operato con un rinvio alla motivazione<sup>184</sup>.

Con tale decisione la Corte persegue il doppio obiettivo di sanzionare la disposizione incompatibile con il nuovo assetto delle competenze, senza sacrificare la continuità dell'ordinamento in relazione all'esercizio di una funzione di particolare rilevanza sociale.

## 3.2.3. Sentenze di accoglimento ad efficacia posticipata.

Si tratta di pronunce innovative nel panorama giurisprudenziale in via d'azione con le quali la Corte incide sugli effetti temporali delle stesse, non potendo adottare una pronuncia di mero accoglimento perché gli effetti, se non condizionati, determinerebbero la lesione di diritti fondamentali dei cittadini.

Con la sent. n. 13 del 2004<sup>185</sup>, la Corte decide il caso riguardante l'attribuzione agli uffici ministeriali periferici del compito di definire le dotazioni organiche del personale docente (art. 22 della l. n. 448 del 2001). Il giudice delle leggi con una pronuncia dalla tecnica innovativa, accoglie la questione "nella parte in cui non prevede che la competenza del dirigente preposto all'Ufficio scolastico regionale venga meno quando le Regioni, nel proprio ambito territoriale e nel rispetto della continuità delle servizio di istruzione, con legge, attribuiscano a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche".

L'accoglimento si fonda sulla considerazione che nel quadro delle competenze

<sup>&</sup>lt;sup>184</sup> "con qualche problema di compatibilità con l'art. 136 Cost", così F. Dal Canto – E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 246. Va evidenziato il valore di detto dispositivo in tema di effetti del giudicato a sostegno delle tesi che gli effetti valgano non solo con riferimento al passato, ma anche al futuro

La sentenza è annotata da R. Dickmann, Dal principio di continuità al "principio di stabilità" delle istituzioni nella transizione costituzionale, in Foro amm., 2004, 1535; A. Poggi, Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione, in federalismo, 3 del 2004; P. Milazzo, La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità, in Le Regioni, 2004, 963; A. Celotto - G. D'Alessandro, Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale, cit., 228; T. Groppi, Corte costituzionale e Regioni: riflessioni a margine della conferenza stampa del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale, in www.federalismi.it, 2005, par. 3; U. De Siervo, Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni, in Le Regioni, 2004, 1262; F. Dal Canto - E. Rossi, Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale, cit., 246; M. D'Amico, Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, cit., ma per un diverso orientamento cfr. sent n. 279 del 2005.

delineato dal rinnovato Titolo V "si può assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica".

Nella motivazione la Corte espone le ragioni che non le permettono di pronunciarsi con una sentenza di accoglimento semplice, in quanto la mera caducazione provocherebbe effetti ancora più incompatibili con la Costituzione, collegandosi alla erogazione del servizio scolastico diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa.

Vi è quindi una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione, qualificato, del resto, dalla legge n. 146 del 1990 come servizio pubblico essenziale.

Il principio di continuità a cui fa riferimento la Corte è quello che la stessa ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza<sup>186</sup>. Tale principio viene ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, "giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incomprimibili".

Il tipo di pronuncia che la Corte adotta è suggerito, per sua stessa ammissione, dall'esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico. Di tal che la disposizione impugnata deve continuare ad operare fino a quando le singole Regioni non si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Si evita così una pronuncia di incostituzionalità ad effetto immediato che avrebbe finito per determinare una situazione di incostituzionalità ancora più grave (e cioè una paralisi nel funzionamento del sistema di istruzione pubblica), con conseguente, grave

<sup>&</sup>lt;sup>186</sup> Cfr. sentt. n.. 13 del 1974e n. 376 del 2002.

pregiudizio al diritto allo studio.

Circa il giudicato scaturente dalla pronuncia in esame, questo sembra operare in due distinte direzioni: nei confronti del legislatore statale al quale sarà impedita la riproduzione della disposizione impugnata senza la specificazione circa la sua cedevolezza, nei confronti del legislatore regionale che rimane libero anche di non provvedere, ma vincolato sul *quomodo* (la definizione delle dotazioni organiche con legge).

Ancora, nella sent. n. 29 del 2006 la Corte dichiara l'illegittimità dell'art. 7 della L. n. 23 del 2004 della Regione Abruzzo, "nella parte in cui non prevede che il divieto ivi previsto si applica a decorrere dal 1° gennaio 2007, salvo nei casi in cui si tratti dell'espletamento delle prime gare aventi ad oggetto i servizi forniti dalle società partecipanti alla gara stessa".

Il rilievo formulato dal giudice delle leggi è l'illegittimità della mancanza di un regime transitorio, che definisca le modalità temporali di efficacia del divieto in esame, per consentire un complessivo riequilibrio e un progressivo adeguamento del mercato. In nome del principio di continuità la Corte interviene con una pronuncia di tipo additivo che posticipa l'entrata in vigore della nuova disciplina.

Il riferimento al principio di continuità è contenuto anche nella sent. n. 50 del 2005, avente ad oggetto l'art. 1 della L. n. 30 del 2005, che, in materia di occupazione e mercato del lavoro, stabilisce il "mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative". La Corte, pur dichiarando che l'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente non spetta, in linea di principio, allo Stato, pone in luce come detto servizio pubblico non possa essere interrotto se non incidendo su diritti che non possono essere sacrificati. Poste dette premesse la pronuncia non è, però, di accoglimento, ma interpretativa di rigetto, nella quale il giudice costituzionale evidenzia che pur mantenendo in capo alle Province le funzioni non è preclusa la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni.

La corretta restaurazione delle competenze viene quindi dilazionata nel tempo e rimessa ai singoli legislatore regionali.

Il ricorso alla combinazione di tipologie decisorie tradizionali, al fine di modulare gli effetti spaziali e temporali delle pronunce permette alla Corte di bilanciare le due esigenze di garanzia di continuità, normativa e istituzionale, dell'ordinamento e di osservanza delle nuove norme sul riparto delle competenze.

Ancora, con la sent. n. 308 del 2004 la Corte dichiara incostituzionale la norma abrogatrice in materia di prestiti concessi agli studenti universitari "nella parte in cui non prevede che l'abrogazione delle norme ivi indicate decorra dalla data di entrata in vigore della disciplina" destinata a sostituirla. Si tratta di una pronuncia che ha l'effetto di far rivivere temporaneamente la vecchia disciplina, in quanto la norma abrogatrice introduce un istituto, quello del "prestito fiduciario", di competenza in parte dello Stato e in parte delle Regioni. La Corte dichiara illegittime le norme operative dell'istituto perché non rispettose del nuovo riparto di competenze, ed, ancora una volta, per non svuotare di contenuto il diritto allo studio, non tutelato dall'assenza di una disciplina, perché abrogata, dichiara illegittimi proprio gli effetti abrogativi perché non decorrenti da un certo momento.

La normativa abrogata ritorna in vita per il tempo necessario in cui si realizzerà l'intervento normativo regionale.

In questo caso il giudice delle leggi non ritiene di far ricorso alla clausola della cedevolezza, né di utilizzare una sentenza additiva tradizionale, con la quale avrebbe potuto introdurre l'istituto abrogato.

Si tratta di un vero e proprio intervento chirurgico, maggiormente rispettoso del rispetto delle nuove competenze e della legislazione esistente, ancorché abrogata.

La particolare attenzione circa gli effetti della pronuncia di illegittimità sui diritti costituzionalmente garantiti, che assumono rilievo nel giudizio, sono espressi, a contrario, nelle sentt. nn. 16 e 49 del 2004. Nelle due decisioni, aventi ad oggetto alcuni fondi a destinazione vincolata per la riqualificazione urbana dei comuni e per il sostegno alla realizzazione delle infrastrutture a livello locale, la Corte osserva che "le norme impugnate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime e poiché la caducazione di tali norme non comporta diretto ed immediato pregiudizio per i diritti delle persone, non sussistono ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*".

# Capitolo II

IL "SEGUITO" DELLE DECISIONI DELLA CORTE COSTITUZIONALE NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

## 1. Il c.d. seguito delle decisioni della Corte costituzionale

La tematica del seguito legislativo alle sentenze della Corte costituzionale è argomento che permette di osservare il giudice delle leggi da una prospettiva diversa, nel contesto dei rapporti con gli altri soggetti dell'ordinamento. Ne vengono in rilievo gli aspetti concreti, ma anche spunti di riflessione che hanno da sempre interessato gli studiosi circa il ruolo della Corte in relazione all'attuale forma di governo<sup>187</sup>.

Ciò che qui si vuole indagare è il seguito in relazione alle pronunce rese nel giudizio in via d'azione con riferimento al legislatore regionale post riforma del 2001.

In generale, il tema del seguito presso il legislatore regionale è stato poco studiato, essendosi la dottrina concentrata quasi esclusivamente sul classico binomio Corte-Parlamento<sup>188</sup>, e sul seguito presso i giudici comuni<sup>189</sup>.

Negli studi aventi ad oggetto l'attività legislativa consequenziale del Parlamento, il "seguito" è stato esaminato sia con riferimento alla scarsissima normativa esistente, che in riferimento ai comportamenti in concreto tenuti in applicazione delle norme. In una

<sup>&</sup>lt;sup>187</sup> Cfr. il recente volume di A. Ruggeri (a cura di), La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, Napoli 2006, e, AA.VV. Corte costituzionale e lo sviluppo della forma di governo in Italia, P. Barile – E. Cheli – S. Grassi (a cura di), Bologna 1982.

<sup>&</sup>lt;sup>188</sup> Cfr. F. Modugno, Corte costituzionale e potere legislativo, in AA.VV. Corte costituzionale e lo sviluppo della forma di governo, cit., 44; G. Zagrebelsky, La Corte costituzionale e il legislatore, ivi, 103; L. Pegoraro, La Corte e il Parlamento, Padova 1987; E. Chell, Il giudice delle leggi, Bologna, 1999; A. Ruggeri – G. Silvestri, Corte costituzionale e Parlamento, Milano, 2000. Anche il legame tra Consulta e Governo non è stato oggetto di studi pari a quelli riservati al Parlamento. Per riflessioni aggiornate sul punto, cfr. S. Agosta, L'attività legislativa consequenziale alle pronunzie della Corte costituzionale tra (antichi) pregiudizi e (rinnovate) prospettive di cooperazione interistituzionale, in A. Ruggeri (a cura di), La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, Napoli 2006, 559.

<sup>189</sup> Ci si riferisce ai numerosi studi, più volte citati, condotti a E. Lamarque di cui un'accurata sintesi in Il "seguito" delle sentenze manipolative della Corte costituzionale presso i giudici comuni, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., 82.

diversa accezione<sup>190</sup>, il tema ha costituito il punto di vista per cercare di ricostruire, in assenza di dati normativi sul punto, l'efficacia delle decisioni costituzionali<sup>191</sup>. Gli studi condotti sul "seguito" delle pronunce del giudice delle leggi presso i giudici, infine, hanno avuto in particolare ad oggetto le pronunce manipolative al fine di verificarne gli effetti in concreto<sup>192</sup>.

A parere di chi scrive i due temi non possono essere disgiunti: interrogarsi sul "seguito" è porsi la domanda circa il riscontro che le sentenze della Corte trovano nel comportamento dei giudici, dei legislatori, della pubblica amministrazione. In altre parole è interrogarsi sulla "effettività" delle pronunce<sup>193</sup>, tema di rinnovato interesse, come recenti pubblicazioni hanno confermato<sup>194</sup>.

Così circoscritto il tema, studiare il seguito presso le regioni è verificare l'esistenza di una fonte di diritto positivo in cui sia regolata l'attività legislativa regionale consequenziale ed indagare se tale attività è condizionata dai diversi tipi di pronunce, nel senso di mettere in evidenza il seguito effettivamente ottenuto ed individuare le principali ragioni che possono aver determinato il diverso grado di effettività.

<sup>&</sup>lt;sup>190</sup> Cfr. A. Ruggeri, Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale, Milano, 1990.

<sup>191</sup> Sotto questo profilo la pronuncia resa nel giudizio di costituzionalità non differisce dalle altre pronunce giurisdizionali, circa gli effetti di giudicato. Sul giudicato costituzionale, cfr. A. Pizzorusso, Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale, in Giur. cost., 1966, 1979; E. Chell, Legge retroattiva di sanatoria e giudicato costituzionale, in Giur. cost., 1963, 599; A. Anzon, Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht, Milano, 1995; A. Pugiotto, Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato, in Giur. cost., 2000, 2662; F. Dal Canto, Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi, Torino, 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>192</sup> Valgano per tutti le seguenti statuizioni: in relazione alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004 in tema di giurisdizione esclusiva il Consiglio di Stato nel dare applicazione alla decisione della Corte si è così pronunciato: "il giudice delle leggi, quando pronuncia una sentenza additivamanipolativa, interviene, formalmente, sul tenore letterale di una disposizione di legge, stabilendone il contenuto costituzionalmente necessitato nel modo formalmente stabilito dal dispositivo". *Ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, n. 3722 del 2005; analogamente, Corte di Cassazione in relazione alla sent. n. 206 del 2004 "la pronuncia appartiene a quel particolare tipo di sentenze di accoglimento definite come sentenze additive, nelle quali il dispositivo indica testualmente ciò che viene aggiunto al testo di legge – ritenuto non conforme alla Costituzione – per renderlo ad essa conforme. Con dette sentenze la norma ritenuta incostituzionale non viene espunta dall'ordinamento ma vi rimane integrata secondo la formula indicata dal giudice costituzionale": Cass. civ., sez. III, n.382 del 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>193</sup> "Ma l'effettività di una pronuncia è correlata al seguito che essa ottiene nella pratica o dipende dalla misura in cui la Corte riesce a seguire l'evoluzione dei costumi, della giurisprudenza e della legislazione?" In questi termini R. Bin nella *Introduzione* al volume R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>194</sup> Cfr. il più volte citato volume curato per i 50 anni della Corte costituzionale da R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi, "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006.

Giova riassumere per sommi capi quanto è già noto in ordine agli effetti delle pronunce del giudice costituzionale.

Il diritto positivo contempla direttamente e compiutamente i soli effetti relativi alle pronunce di accoglimento (art. 136 Cost. e art. 30, comma terzo, L. n. 87 del 1953), in base ai quali "la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione" e "le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione". E' certa quindi l'operatività pro futuro delle decisioni di incostituzionalità - circa la retroazione dell'illegittimità essa trova il limite nei rapporti pregressi chiusi in modo irretrattabile, <sup>195</sup> i *c.d.* rapporti esauriti - e il loro valore *erga omnes*. Sotto quest'ultimo profilo tra i possibili destinatari vi è anche il legislatore, a cui resta precluso di riproporre la legge già dichiarata illegittima.

Appartengono a detta tipologia anche le pronunce interpretative di accoglimento, nelle quali l'interpretazione, che condiziona l'accoglimento della questione, e la conseguente declaratoria di illegittimità si impongono in via definitiva ed irreversibile, non potendo la norma caducata essere più reinterpretata e rivivere nel senso indicato.

Sempre nel contesto delle pronunce di accoglimento vanno ricondotte le pronunce manipolative nelle varie tipologie (additive, sostitutive, ablative) delle quali sono ormai pacifici<sup>196</sup>, nel giudizio in via incidentale, gli effetti vincolanti sia per la parte demolitoria che per quella additiva o sostitutiva<sup>197</sup>; e le pronunce additive di principio che, quali sentenze di accoglimento, pur non costringendo il legislatore ad attivarsi, producono a suo carico un vincolo positivo di non disattendere l'indicazione della Corte una volta che decida di disciplinare la materia<sup>198</sup>, nonché "somministra[no] un principio cui il giudice comune è abilitato a fare riferimento per porre frattanto rimedio all'omissione in via di individuazione della regola del caso concreto" <sup>199</sup>.

Le considerazioni sopra esposte valgono anche per il giudizio in via principale<sup>200</sup>, con

<sup>195</sup> Sent. n. 58 del 1967.

<sup>&</sup>lt;sup>196</sup> Sul punto cfr. A. Ruggeri, *Le attività consequenziali nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore*, Milano, 1988, 168.

<sup>&</sup>lt;sup>197</sup> E. Lamarque, Il "seguito" delle sentenze manipolative della Corte costituzionale presso i giudici comuni, cit. 82

<sup>&</sup>lt;sup>198</sup> Cfr. per tutti A. Anzon, *Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1992, 3213.

<sup>&</sup>lt;sup>199</sup> Così la Corte nella sent. n. 497 del 1988.

<sup>&</sup>lt;sup>200</sup> Circa le additive di principio rese nel giudizio in via d'azione, il principio in esse espresso può trovare applicazione nel corso di un giudizio sia quando è la medesima legge a dover essere applicata, ma anche quando sia una legge di altra regione analoga nei contenuti, per la quale il giudice, ispirandosi alla pronuncia della Corte, riterrà possibile effettuare una interpretazione *secundum costitutionem*.

le precisazioni e le riflessioni già compiute nel capitolo precedente, a cui si rinvia.

Per ciò che concerne, invece, le pronunce di rigetto, esse non hanno portata generale come le pronunce di accoglimento, potendo la norma impugnata essere riproposta. Rileva, invece, la sua efficacia di precedente, potendo gli operatori giuridici uniformare alla *ratio decidendi* della Corte la loro interpretazione delle disposizioni impugnate<sup>201</sup>. Come per le pronunce di accoglimento così anche per quelle di rigetto può accadere che la Corte utilizzi come oggetto della propria pronuncia non tanto il testo quanto le possibili norme da esso ricavate in via ermeneutica. Si tratta delle pronunce interpretative di rigetto, i cui effetti in relazione al giudizio in via d'azione sono già stati illustrati. In generale alla subordinata interpretativa svolta in motivazione non è riconosciuto diretto effetto vincolante, pur registrando "un grandissimo grado di penetrazione presso tutti i giudici, anche supremi, dell'interpretazione accolta dalla Corte"<sup>202</sup>.

Nella prospettiva del "giurista pratico", come ben evidenziato<sup>203</sup>, l'avere il dispositivo un contenuto manipolativo invece di un accoglimento secco è imputabile soprattutto al modo in cui è formulato il testo normativo oggetto d'indagine<sup>204</sup>. Ne consegue che ai fini degli effetti della pronuncia è indifferente il tenore letterale dell'uno o dell'altro dispositivo. La grande distinzione avviene, quindi, tra pronunce di accoglimento nel senso più ampio, come appena illustrato, e pronunce di rigetto. Così distinti in due grandi gruppi, l'attenzione si sposta non tanto e non solo sulla diversa efficacia tra dispositivi di accoglimento e rigetto, ma sulle due formulazioni per così dire "estreme" e "vicine" sulla linea di confine che sono le pronunce di accoglimento manipolative e le pronunce interpretative di rigetto.

In relazione al giudizio in via principale, che è un giudizio tra parti che rivendicano una competenza, quantomeno nell'ottica del legislatore regionale<sup>205</sup>, è

<sup>&</sup>lt;sup>201</sup> Cfr. A. Pizzorusso, Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale, cit., 1983.

<sup>&</sup>lt;sup>202</sup> Così a conclusione dell'ampia ricerca empirica condotta in materia, E. Lamarque, *Il "seguito"* delle sentenze manipolative della Corte costituzionale presso i giudici comuni, cit., 85.

<sup>&</sup>lt;sup>203</sup> Ancora E. Lamarque, *Il "seguito" delle sentenze manipolative della Corte costituzionale presso i giudici comuni*, cit., 87.

<sup>&</sup>lt;sup>204</sup> Considerazioni già esposte da V. Onida – M. D'Amico, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale. I. Il giudizio in via incidentale*, Torino, 1998, 280.

<sup>&</sup>lt;sup>205</sup> Come noto quando il giudizio è radicato a seguito di un ricorso statale, le questioni di legittimità costituzionale non debbono necessariamente essere costruite come conflitti di competenza, ben potendo avere ad oggetto la violazione di parametri costituzionali estranei a quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni,"pur dopo la riforma, lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo

corretto interrogarsi, quindi, se dalla pronuncia della Corte nasca un generale obbligo per il legislatore a provvedere.

La domanda esige una risposta negativa, in quanto, nessuna tipologia di pronuncia "impone" al legislatore di provvedere. Anche nell'ipotesi in cui la dichiarazione di illegittimità crei un "vuoto normativo", o avvenga attraverso un dispositivo additivo di principio, saranno sempre ragioni di opportunità politica ad attivare il legislatore<sup>206</sup>.

L'attenzione e la reazione dell'organo legislativo alle pronunce della Corte si muovono, quindi, su un piano diverso, più vicino alla leale collaborazione tra i due organi.

Anche per le pronunce aventi un dispositivo di tipo complesso<sup>207</sup> circa gli effetti temporali, come quelli illustrati sub Cap. I, par. 3.2.2 e 3.2.3., l'attività legislativa successiva che è sempre libera nell'*an*, può essere solo vincolata nel *quomodo*, una volta che si decida di provvedere o, con altre parole di autorevole dottrina, "quel che conta è lo spazio di volta in volta lasciato dalla Corte agli operatori restanti [che] può essere (e di fatto è) ora più o meno ampio secondo un rapporto di inversione proporzionale rispetto alla minore o maggiore incisività ed intensità prescrittiva del canone enunciato dalla Corte"<sup>208</sup>.

Nell'ordinamento positivo non vi è però uno iato assoluto tra sentenze della Corte e attività legislativa consequenziale anche se le forme di raccordo previste paiono non aver stimolato l'utile collaborazione tra Corte e organi legislativi, quantomeno del Parlamento nazionale, secondo quanto emerge dai numerosi studi sul tema.

Ciò ci permette un rinvio a quanto illustrato nel Capitolo I di questo lavoro, laddove si illustrano circa le ragioni che hanno portato la Corte ad elaborare tecniche decisorie di tipo manipolativo, fenomeno nel quale si suole tradizionalmente rilevare l'"inerzia" del legislatore e la "supplenza" della Corte.

### 2. Forme di raccordo tra Corte costituzionale e legislatore regionale

# 2.1.Comunicazioni della cancelleria della Corte costituzionale ai Consigli regionali

la violazione di qualsiasi parametro costituzionale", tra le tante sent. 80 del 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>206</sup> Già in questo senso la più accreditata dottrina, riportata in L. Pegoraro, *La Corte e il parlamento*, Padova, 1987, parte I, nota 47.

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> Cfr. F. Benelli, *Il seguito delle decisioni manipolative nei Consigli regionali (o in altre sedi?)*, in R. Bin - G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 345-364.

<sup>&</sup>lt;sup>208</sup> A. Ruggeri, Corte costituzionale e parlamento (in chiaroscuro), in Foro it., 2000, V, 23.

La prima disposizione che viene in rilievo, come è noto, è l'art. 136 della Costituzione, secondo comma, in cui è previsto che le decisioni con le quali la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale di un legge debbano essere comunicate ai Consigli regionali interessati "affinché ove lo ritengano necessario provvedano nelle forme costituzionali" 209.

Inoltre, l'art. 30 della L. n. 87 del 1953 dispone che entro due giorni dal deposito in cancelleria la sentenza che dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge di una Regione, sia trasmessa d'ufficio "al Presidente della Giunta regionale affinché si proceda immediatamente e, comunque, non oltre il decimo giorno, alla pubblicazione del dispositivo della decisione nelle medesime forme stabilite per la pubblicazione dell'atto dichiarato costituzionalmente illegittimo (leggasi Bollettino Ufficiale)"; e "altresì comunicata alle Camere e ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario adottino i provvedimenti di loro competenza". Tale disposizione è infine integrata dall'art. 31 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte in cui si dispone che "tutte le decisioni della Corte sono pubblicate integralmente nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica" e "ove la decisione della Corte abbia ad oggetto una legge regionale o provinciale il Presidente ne dispone altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione della Corte sono pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione della Corte abbia altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione della Corte abbia altresì la pubblicazione nel rispettivo Bollettino Ufficiale" e "ove la decisione della Corte

Tale ultimo riferimento normativo, che prevede la pubblicazione integrale delle decisioni, ha sostituito con delibera del 10 giugno 2004 la precedente formulazione che così statuiva: "Il Presidente dispone che sia data notizia sommaria delle sentenze e delle ordinanze, che respingono le istanze relative a questioni di legittimità costituzionale, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica e nel Bollettino Ufficiale delle Regioni interessate, entro dieci giorni dalla data del deposito con l'indicazione degli estremi della pubblicazione dell'ordinanza dell'autorità giurisdizionale, effettuata ai sensi dell'art. 25 della legge 11 marzo 1953, n. 87".

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> Circa il significato "nelle forme costituzionali" dai lavori preparatori emerge come sia riferito alla possibilità che il parlamento, ove lo ritenga, riapprovi la legge dichiarata incostituzionale nella forma della legge costituzionale. Cfr. C. Tucciarelli, *Le istituzioni a due marce: Corte costituzionale e Parlamento tra sentenze poco seguite e seguito poco sentito*, in *Quad. cost.*, 1996, 292. Anche se la dottrina nel tempo ha accolto pacificamente la concordanza del significato tra questa espressione e quella contenuta nella L. n. 87 del 1953. Cfr. N. Assini, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1982, 1853.

<sup>&</sup>lt;sup>210</sup> Le *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* sono state recentemente modificate, con Delibera della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, in G.U. 7 novembre 2008, n. 261, ma non per la parte che qui interessa.

Ne rileva la valutazione circa l'opportunità che tutte le decisioni, anche le ordinanze, siano pubblicate per esteso, pur non essendo possibile risalire alle intenzioni della Commissione studi e regolamenti della Corte costituzionale, che ha proposto la modifica, ma certamente è innegabile la volontà che l'intera pronuncia sia fruibile per tutti.

Il legislatore costituzionale e il legislatore ordinario non hanno ritenuto di dover disciplinare ulteriormente il raccordo tra la Corte e Legislatore, pur essendosi interrogati sul punto<sup>211</sup>, lasciando l'eventuale disciplina delle attività consequenziali alle previsioni contenute nei regolamenti delle assemblee legislative.

## 2.2. Le previsioni statutarie.

Gli statuti regionali, la cui revisione non si è ancora completata in tutte le regioni<sup>212</sup>, non contemplano in linea generale alcuna disciplina relativa al seguito delle sentenze della Corte costituzionale<sup>213</sup>.

Con due eccezioni.

Lo Statuto<sup>214</sup> della Regione Lazio, nell'attribuire al Presidente della Giunta il potere di promuovere l'impugnazione delle leggi dello Stato e delle altre Regioni e proporre ricorso per i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, affida al medesimo l'adozione delle "misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi e alle sentenze della Corte costituzionale".

Ancora, lo Statuto<sup>215</sup> della Regione Emilia-Romagna, in tema di Testi unici, al fine di attuare un processo di razionalizzazione e semplificazione della normativa regionale, affida all'Assemblea legislativa la riunione e il coordinamento della legislazione vigente in testi unici, in conformità ad una serie di criteri, tra cui tener conto "delle esigenze di aggiornamento derivanti da pronunce della Corte costituzionale, da modifiche dei

<sup>&</sup>lt;sup>211</sup> Si rinvia agli stralci dei lavori parlamentari riportati N. Assini, *Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, cit., 1855.

<sup>&</sup>lt;sup>212</sup> Le Regioni Campania, Basilicata, Molise e Veneto non hanno ancora provveduto a sostituire gli Statuti datati 1971 con i nuovi che tengano conto delle riforme di cui alla L. Cost. n. 1 del 1999, L. Cost. 2 del 2001 e degli effetti derivanti dalla L. Cost. n. 3 del 2001.

Per un'analisi dettagliata sugli Statuti e l'interpretazione fornita dalla Corte sugli stessi, cfr. M.C. Grisolia, *Il controllo sugli statuti regionali e il contributo prestato dalla Corte all'attuazione dell'art.* 123 della Costituzione, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, 413.

<sup>&</sup>lt;sup>214</sup> Art. 41 della L.R. Stat. 11 novembre 2004, n. 1, recante "Nuovo Statuto della Regione Lazio".

<sup>&</sup>lt;sup>215</sup> Art. 54 della L.R. 31 marzo 2005, n. 13, recante "Statuto della Regione Emilia-Romagna".

principi fondamentali di cui all'articolo 117 della Costituzione, dalla normativa comunitaria e da qualsiasi altra causa".

Entrambe le attribuzioni non hanno trovato ancora applicazione nella pratica, pur rappresentando la volontà di dare immediata applicazione alle pronunce del giudice delle leggi<sup>216</sup>.

I testi normativi citati, inoltre, contengono disposizioni relative alla promozione del giudizio di fronte alla Corte, previsioni che, seppur con una formulazione differente, ricalcano le disposizioni contenute negli statuti delle Regioni Campania<sup>217</sup>, Basilicata<sup>218</sup>, Molise<sup>219</sup>, Veneto<sup>220</sup> tutti risalenti al 1971.

L'attenzione del legislatore regionale non si è soffermata neppure in occasione della recente adozione dei nuovi statuti sull'importanza di inserire in quelli una disciplina delle attività consequenziali agli esiti delle pronunce di costituzionalità, a dimostrazione che permane a livello regionale una maggior attenzione a disciplinare, quantomeno in questa sede, le sole fasi di promozione. Nello stesso senso hanno provveduto i nuovi

Da una verifica attuata tramite il data-base disponibile sul sito internet ufficiale della Regione Lazio che pubblica tutti gli atti della legislatura Marrazzo (*trentamesi.org*), non risulta che tale potere sia mai stato utilizzato. La Regione Lazio non ha, infine, risposto al questionario di cui al successivo paragrafo 3; anche la ricerca effettuata sul data-base del sito ufficiale della Regione Emilia-Romagna, non risultano essere stati adottati testi unici dalla data di vigenza della disposizione statutaria, né la presentazione di progetti di legge in tal senso.

<sup>&</sup>lt;sup>217</sup> Il nuovo Statuto è stato approvato in prima lettura il 12 giugno 2008. Il vigente, all'art. 31, così dispone in tema di "Competenze ed attribuzioni della Giunta. (...) La Giunta, inoltre, nei limiti e nei modi stabiliti da legge regionale: delibera, sentito il Consiglio, sui ricorsi per illegittimità costituzionale e per conflitto di attribuzione innanzi la Corte costituzionale, nonché sulle rinunzie agli stessi"

<sup>&</sup>lt;sup>218</sup> Con una formulazione identica a quella della Regione Campania l'art. 31 della L. n. 350 del 1971, recante "Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Basilicata", così dispone: "La Giunta regionale: (...) 11) delibera, sentito il Consiglio, sui ricorsi per il legittimità costituzionale e per conflitto di attribuzioni presso la Corte costituzionale, nonché sulle rinunce agli stessi".

<sup>&</sup>lt;sup>219</sup> Così dispone in tema di "Competenze e attribuzioni della Giunta. La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione. Ad essa spetta: (...) i) deliberare, previo parere del Consiglio regionale, sui ricorsi innanzi alla Corte costituzionale, nonché in materia di liti attive e passive, rinunce e transazioni".

<sup>&</sup>lt;sup>220</sup> Art. 32 della L. 22 maggio 1971, n. 340, recante "Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Veneto", così dispone: "La Giunta regionale: (...) i) delibera, sentito il Consiglio, sulla impugnazione di leggi e sulla promozione dei conflitti di attribuzione avanti la Corte costituzionale; in caso di urgenza provvede direttamente dandone comunicazione al Consiglio nella prima seduta".

Statuti della Regione Piemonte<sup>221</sup>, Regione Marche<sup>222</sup>, Regione Puglia<sup>223</sup>.

Lo Statuto della Regione Lombardia<sup>224</sup>, infine, contiene un unico riferimento in relazione alle funzioni della Commissione garante dello Statuto<sup>225</sup>, la quale, tra gli altri compiti, "e) esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione avanti la Corte costituzionale di atti dello Stato o di altra Regione che violino attribuzioni costituzionalmente garantite"; lo Statuto della Regione Toscana, prevede che il Consiglio delle autonomie<sup>226</sup> possa proporre al Presidente della Giunta il ricorso alla Corte costituzionale contro le leggi e gli atti avente forze di legge dello Stato.

Gli altri Statuti delle regioni ordinarie, Abruzzo, Liguria, Umbria, Calabria, non contengono alcuna disposizione che si riferisca ai giudizi di fronte alla Corte costituzionale, né in tema di seguito.

Circa gli Statuti delle Regioni autonome, tutti e cinque disciplinano solo la fase dell'impugnazione.

#### 2.3. I regolamenti delle assemblee legislative regionali

Il legislatore regionale, come già quello statale, ha rimesso al regolamento delle assemblee legislative l'eventuale disciplina delle attività consequenziali alle pronunce del giudice delle leggi.

<sup>&</sup>lt;sup>221</sup> Art. 56 "Attribuzioni della Giunta regionale. (...)2. La Giunta inoltre: f) delibera, informandone il Consiglio, sui ricorsi di legittimità costituzionale e sui conflitti di attribuzione avanti alla Corte costituzionale".

<sup>&</sup>lt;sup>222</sup> Art. 26 della L. R. Stat. 1 marzo 2005, n. 1, recante "Statuto della Regione Marche", così recita in tema di "Attribuzioni del Presidente della Giunta regionale. 1. Il Presidente della Giunta regionale: (...) h) promuove, su deliberazione della Giunta, la questione di legittimità costituzionale e i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale e ne dà immediata comunicazione al Consiglio - Assemblea legislativa."

<sup>&</sup>lt;sup>223</sup> Art. 44 così recita in tema di "(Attribuzioni della Giunta regionale). 4. Alla Giunta regionale spetta altresì: (...) c) deliberare in materia di liti attive e passive, di rinunce e transazione; deliberare sulla proposizione dei ricorsi alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia delle Comunità europee".

<sup>&</sup>lt;sup>224</sup>Art. 22 della L. R. Stat. 30 agosto 2008, n. 1, recante "Statuto d'autonomia della Lombardia"

Ai sensi dell'art. 59 dello Statuto, "1. La Commissione garante dello Statuto è organo regionale autonomo e indipendente di valutazione della conformità dell'attività regionale allo Statuto. 2. È formata da cinque componenti, di cui quattro eletti dal Consiglio regionale e uno dal Consiglio delle autonomie locali con la maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti nelle prime tre votazioni; dalla quarta votazione è sufficiente la maggioranza assoluta. 3. La legge istitutiva, approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale, determina i requisiti per l'accesso all'incarico, le modalità e i limiti di esercizio delle funzioni, le cause di ineleggibilità e incompatibilità, il trattamento economico, assicurando l'effettiva autonomia e indipendenza dei componenti della Commissione."

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup> Ai sensi dell'art. 66 dello Statuto 11 febbraio 2005 della Regione Toscana il "Il Consiglio delle autonomie locali, istituito con legge presso il Consiglio, è l'organo di rappresentanza del sistema degli enti locali della Toscana, con funzioni consultive e di proposta."

Va immediatamente riscontrato un dato positivo. I nuovi regolamenti adottati dai Consigli regionali contengono disposizioni relative agli esiti del giudizio di costituzionalità con formulazioni di diversa pregnanza.

E' chiara l'ispirazione alle analoghe norme contenute nei Regolamenti di Camera e Senato, le quali, seppur abbastanza disattese nella prassi<sup>227</sup>, sono state le prime a disciplinare il seguito legislativo delle sentenze di accoglimento della Consulta.

Sinteticamente se ne riassumono i contenuti. L'art. 108 del Regolamento della Camera dei Deputati dispone che "le sentenze della Corte costituzionale siano stampate, distribuite e inviate contemporaneamente alla Commissione competente per materia e alla Commissione affari costituzionali." Entro trenta giorni, la Commissione competente, tranne che all'ordine del giorno si trovi già un progetto di legge sull'argomento, o questo sia presentato nel frattempo, da cui l'esame congiunto, esamina la questione con l'intervento di un rappresentante del Governo e di uno o più relatori designati dalla Commissione affari costituzionali. "La Commissione esprime in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative, indicandone i criteri informativi." Il documento è stampato e distribuito e viene comunicato dal Presidente della Camera al Presidente del Senato, al Presidente del Consiglio e al Presidente della Corte costituzionale.

Anche l'art. 139 del Regolamento del Senato contiene una norma analoga, sebbene con alcune differenze. La comunicazione ha ad oggetto le sole sentenze di accoglimento che vengono comunicate dal Presidente all'Assemblea ed inviate alla Commissione competente ed eventualmente a quelle a cui il Presidente giudichi opportuno sottoporre all'esame. "La Commissione, allorquando ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge, e non sia già stata assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, o quando ravvisi l'opportunità che il Governo assuma particolari iniziative, adotta una risoluzione "228". Il Presidente del Senato trasmette al Presidente del Consiglio la risoluzione approvata, dandone notizia al Presidente della Camera dei deputati.

Entrambe le disposizioni pur avendo il merito di aver normato il tema del seguito

<sup>&</sup>lt;sup>227</sup> Sono numerosi gli studi sul seguito parlamentare, già citati sub nota 2, per una sintesi aggiornata cfr. R. Bin - C. Bergonzini, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in R. Bin - G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., 215.

<sup>&</sup>lt;sup>228</sup> Da una indagine attraverso il data-base del Senato non risultano essere state adottate risoluzioni di questo tipo nelle ultime tre legislature.

non hanno avuto una concreta e sistematica applicazione nella pratica<sup>229</sup>. Probabilmente ciò è dovuto in parte alla distribuzione confusa della competenza operativa delle attività consequenziali tra più attori. Da un lato, infatti, le Camere riservano alle Commissioni l'onere di esaminare le pronunce, dimostrando attenzione all'eventuale indirizzo in esse tratteggiato dalla Corte, attribuendo però le iniziative legislative consequenziali a più protagonisti, l'Assemblea e il Governo, ugualmente destinatari delle valutazioni espresse dalle Commissioni<sup>230</sup>.

In senso similare si muovono i regolamenti dei Consigli della Regioni.

I regolamenti consiliari più datati si limitano a prevedere nell'elenco delle comunicazioni, che il Presidente del consiglio regionale effettua all'assemblea all'inizio della seduta, anche quella circa le sentenze "aventi ad oggetto leggi della regione" con l'effetto che la notizia relativa agli esiti del giudizio costituzionale è una delle tante comunicazioni dal contenuto eterogeneo che vede destinataria l'assemblea, a discapito della reale attenzione che le pronunce possono richiedere.

A tale modalità non favorevole si aggiunge anche la previsione regolamentare che limita la comunicazione alle sole pronunce riguardanti le leggi regionali e non anche gli esiti dei ricorsi promossi dalla regione avverso leggi dello Stato, con la conseguenza di portare all'attenzione dell'organo legislativo le sole decisioni che potenzialmente richiedono un suo "re-intervento", e non anche quelle in cui la stessa regione ha rivendicato la propria competenza. Tale considerazione non è di poco conto all'indomani del nuovo riparto disposto dall'art. 117 Cost., nel quale nuovi settori da disciplinare si offrono al legislatore regionale.

Allo stesso modo la citata disposizione non prende in considerazione gli esiti dei ricorsi promossi da altre regione avverso leggi dello Stato, anche conclusisi con esiti positivi. Valgono le medesime considerazioni sopra esposte circa la delineazione delle competenze che il giudice costituzionale fornisce, ad uso, chiaramente, anche degli altri

<sup>&</sup>lt;sup>229</sup> Nelle ultime precedenti legislature vi è stato solo l'esame della sent. n. 466 del 2002, in tema di frequenze radiotelevisive presso la Commissione Cultura e la Commissione Trasporti.

<sup>&</sup>lt;sup>230</sup> In questo senso S. Agosta, L'attività legislativa consequenziale alle pronunzie della Corte costituzionale tra (antichi) pregiudizi e (rinnovate) prospettive di cooperazione interistituzionale, in A. Ruggeri (a cura di), La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, Napoli 2006. 559

<sup>&</sup>lt;sup>231</sup> Così il regolamento del Consiglio regionale della Regione Abruzzo art. 41 "Il Presidente ... dà notizia delle eventuali impugnazioni della Giunta regionale avverso le leggi dello Stato o di altre Regioni, di quelle del Governo avverso le leggi regionali, nonché delle deliberazioni del Parlamento e delle sentenze della Corte costituzionale in ordine alle leggi della Regione"; della Regione Campania all'art. 35 "... nonché le decisioni del Parlamento e della Corte costituzionale in ordine alle leggi della Regione.";

legislatori regionali. Si pensi al giudizio sulla disposizione statale che prevedeva un Fondo statale per gli asili nido e i micro-nidi sui luoghi di lavoro (sent. n. 320 del 2004), impugnata dalle sole Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Veneto, la cui decisione contiene statuizioni importanti per tutte le regioni<sup>232</sup>.

Non mancano regolamenti che prevedono la comunicazione anche dell'esito dei ricorsi promossi dalla regione contro leggi dello Stato<sup>233</sup>, o che contengono espressioni più generiche del tipo "comunica ... le decisioni della Corte costituzionale su questioni interessanti la Regione"<sup>234</sup> o "le decisioni della Corte costituzionale"<sup>235</sup>.

Più interessante è l'analisi dei restanti regolamenti, molti dei quali sono stati recentemente modificati per adeguarli ai nuovi Statuti.

Nei nuovi testi emergono le disposizioni che disciplinano espressamente il seguito.

Il dato non è di poco conto se si considera che la più attenta dottrina sul seguito presso il legislatore regionale registrava nel 2006 che "mancano, pertanto, norme analoghe all'art. 139 del Regolamento del Senato e all'art. 108 della Camera che, seppur disattesi nella prassi, hanno il pregio di porre almeno un tentativo di regolazione sul seguito delle decisioni di accoglimento della Corte costituzionale"<sup>236</sup>.

Al di là delle diverse scelte linguistiche operate<sup>237</sup>, i contenuti che qui interessano

<sup>&</sup>lt;sup>232</sup> Cfr. Delib. Cons. Reg. Umbria 3-6-2008 n. 247, recante "Piano triennale 2008/2010 del sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia".

Così il regolamento del Consiglio regionale della Regione Calabria all'art. 45 "Il Presidente comunica al Consiglio...d) le eventuali impugnazioni deliberate dalla Giunta regionale avverso le leggi e gli atti avente forza di legge dello Stato o di altre Regioni, e quelle del Governo avverso le leggi della Regione, nonché le decisioni della Corte costituzionale in ordine alle stesse;"; della Regione Puglia all'art. 30 "comunica l'invio dei progetti di legge alle Commissioni consiliari permanenti, i rinvii al Consiglio, le eventuali impugnazioni della Giunta regionale avverso le leggi e i regolamenti dello Stato e le leggi di altre Regioni, quelle del Governo avverso le leggi regionali, nonché le decisioni della Corte costituzionale"; della Regione Siciliana all'art. 83"... b) comunica l'invio dei disegni di legge alle commissioni legislative permanenti, le eventuali impugnazioni del Governo regionale avverso le leggi ed i regolamenti dello Stato, quelle del Commissario dello Stato avverso le leggi dell'Assemblea, nonché le decisioni dell'Alta Corte".

<sup>&</sup>lt;sup>234</sup> Così l'art. 39 del regolamento del Consiglio regionale della Regione Molise.

<sup>&</sup>lt;sup>235</sup> Così l'art. 30 del regolamento del Consiglio regionale della Regione Puglia.

<sup>&</sup>lt;sup>236</sup> Così F. Benelli, *Il "seguito" delle decisioni manipolative nei Consigli regionali (o in altre sedi)*, in R. Bin – G. Brunelli – A. Pugiotto – P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., 361.

<sup>&</sup>lt;sup>237</sup> Cfr. il Regolamento del Consiglio regionale della Regione Lazio, art. 89 "(Seguito delle sentenze della Corte costituzionale- Procedura) 1. Le sentenze della Corte costituzionale relative a leggi che concernono la Regione sono trasmesse dal Presidente del Consiglio alla Commissione consiliare competente per materia. 2. La Commissione consiliare di cui al comma 1 trasmette all'Aula, con apposito documento, il proprio parere ove ravvisi la opportunità di iniziative, indicandone, se del caso, i criteri informativi. Il documento è stampato e distribuito. 3. Se all'ordine del giorno della Commissione consiliare competente si trovi già un progetto di legge sull'argomento o questo sia presentato nel

sono molteplici, e vanno analizzati nel loro tenore letterale.

La comunicazione del Presidente all'assemblea in alcuni casi prende in considerazione tutte le decisioni che riguardano la Regione (per Lazio e Liguria) oppure di cui la regione è parte e contestualmente ne dispone il deposito di una copia presso le commissioni permanenti e i gruppi assembleari (Emilia-Romagna) o in altri comunica solo le sentenze illegittimità, anche parziale, (Lombardia, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, Province di Trento e Bolzano). La prima formulazione lascia intendere una

frattempo, l'esame è abbinato e non si applica in tal caso il comma 2."; il Regolamento del Consiglio regionale della Regione Liguria art. 94 "(Sentenze della Corte costituzionale) 1. Le sentenze della Corte costituzionale che riguardino la Regione Liguria sono trasmesse dal Presidente del Consiglio alla Commissione competente per materia. 2. La Commissione, ove ravvisi l'opportunità di iniziative, fornisce al Consiglio con apposito documento il proprio parere."; della Regione Lombardia art. 111 "(Riesame di leggi e di atti amministrativi) (...) Qualora una legge regionale sia, anche parzialmente, dichiarata illegittima dalla corte costituzionale o annullata dal parlamento, l'argomento dei provvedimenti consequenziali è iscritto all'ordine del giorno del consiglio per la prima seduta successiva alla relativa comunicazione; il consiglio può deliberare, occorrendo, che in proposito riferisca la commissione competente."; il Regolamento del Consiglio regionale della Regione Marche art. 90 "(Sentenze della Corte costituzionale) Nell'ipotesi in cui sia stata dichiarata, a norma dell'articolo 136 della Costituzione, l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale il presidente del consiglio comunica all'assemblea la decisione della Corte costituzionale non appena pervenutagli la relativa sentenza che è stampata e trasmessa alla competente commissione e ai consiglieri. La commissione, ove ritenga che le norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale debbano essere sostituite da nuove disposizioni di legge e non sia già stata assunta al riguardo una iniziativa legislativa, adotta una risoluzione con la quale invita la giunta regionale a provvedere. Analoga risoluzione può adottare quando ravvisi l'opportunità che la giunta assuma particolari iniziative in relazione ai pronunciati della Corte."; il Regolamento del Consiglio regionale della Regione Umbria art. 104 "(Sentenze della Corte costituzionale e referendum abrogativi) 1. Nell'ipotesi in cui sia stata dichiarata l'illegittimità di una legge regionale, o nell'ipotesi di abrogazione di disposizioni di una legge regionale a seguito di referendum, il Presidente del Consiglio trasmette gli atti alla Commissione consiliare competente, che può proporre al Consiglio una risoluzione recante eventuali iniziative da assumere."; il Regolamento del Consiglio regionale della Regione Valle d'Aosta art. 70 "(Impugnazione di leggi da parte del Governo) 1. Il Presidente dà comunicazione al Consiglio delle impugnazioni delle leggi regionali davanti alla Corte costituzionale da parte del Governo, nonché delle decisioni della Corte costituzionale in ordine alle leggi regionali impugnate, e le trasmette alla Commissione consiliare competente per le valutazioni del caso."; il Regolamento del Consiglio della Provincia di Bolzano art. 50 "Nel caso di annullamento, anche parziale, di una legge provinciale per effetto di una sentenza della Corte costituzionale, la Presidente del Consiglio informa della questione la commissione competente in materia, la quale ove ritenga che ... debbano essere introdotte nuove disposizioni di legge e non sia stata già assunta al riguardo un'iniziativa legislativa, esprime in un documento il proprio parere, indicando i criteri informativi della nuova disciplina. Il documento è distribuito a tutti i consiglieri/ a tutte le consigliere e alla Giunta"; il Regolamento del Consiglio della Provincia di Trento art. 144 "(Seguito dell'annullamento e dell'abrogazione di leggi provinciali)1. Nel caso di annullamento, anche parziale, di una legge della Provincia in forza di una sentenza della Corte costituzionale ovvero di abrogazione a seguito di referendum, il Presidente del Consiglio informa della questione la Commissione competente per materia. 2. La Commissione, ove ritenga che a seguito dell'annullamento o dell'abrogazione debbano essere introdotte nuove disposizioni di legge e non sia già stata assunta al riguardo una iniziativa legislativa, esprime in un apposito documento il proprio parere, indicando i criteri informativi della nuova disciplina. Il documento è distribuito a tutti i Consiglieri e alla Giunta".

completa informazione sul contenzioso, diversamente dalla seconda, la cui limitazione alle sole sentenze di accoglimento non considera, ovviamente, tutte le pronunce, ed in particolare esclude quelle interpretative di rigetto. Gli effetti non sono secondari, specialmente se si tiene conto da un lato quanto evidenziato nel capitolo I, circa le tecniche decisorie da ultimo utilizzate dalla Corte, che si estrinsecano in formulazioni complesse e rinviano sempre più, in particolare nel giudizio in via d'azione, alla parte in diritto per la ricostruzione del sistema nel quale si colloca la norma; dall'altro l'ulteriore disciplina prevista nei regolamenti.

Questi talora prevedono che della pronuncia sia inoltre informata la competente Commissione, la quale con modalità diverse nelle varie regioni può trasmettere all'aula, con apposito documento, il proprio parere ove ravvisi la opportunità di iniziative, indicandone, se del caso, i criteri informativi (Lazio, Liguria, prov. Bolzano e prov. Trento) in altri casi adottare una risoluzione con la quale invita il Consiglio (Umbria, Prov. Trento, Prov. Bolzano) o la Giunta (Marche) a provvedere quando ritiene che le norme dichiarate illegittime debbano essere sostituite o sia necessario assumere una particolare iniziativa (Marche).

Le disposizioni illustrate sono chiaramente di contenuto analogo a quelle disciplinate dai regolamenti parlamentari, di tal che per le stesse potrebbero valere le medesime considerazioni esposte.

E' corretto chiedersi, cioè, se essersi ispirati alla formulazione già utilizzata nei regolamenti parlamentari, che potrebbe aver contribuito in parte allo scarso risultato ottenuto dal "seguito" in sede parlamentare, possa aver pregiudicato l'efficacia della nuova disciplina introdotta in sede regionale, o se, invece, al di là delle scelte linguistiche non sia solo la volontà politica a far determinare il legislatore.

Va preso atto, in ogni caso, che le nuove disposizioni denotano quantomeno una maggior attenzione che in passato agli esiti dei giudizi di costituzionalità, ancor di più in nel rinnovato Titolo V, come quello degli ultimi anni, in cui la Corte è stata sollecitata dai diversi legislatori regionali a fornire chiarimenti sul riparto delle nuove competenze. Resta da appurare se a fronte di un incoraggiante dato formale, pur di intensità diversa da regione a regione, corrisponda un altrettanto confortante dato sostanziale sul fronte dell'effettivo seguito.

Si permetta, infine, per completezza, segnalare le discipline di cui ai regolamenti del

consiglio regionale della Regione Piemonte<sup>238</sup> e della Regione Basilicata<sup>239</sup> ove è disposto che "la questione relativa ai provvedimenti consequenziali è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta successiva del Consiglio".

# 2.4. Altre ipotesi

Al di là delle previsioni normative fino a qui illustrate, meritano cenno altri strumenti che, pur esulando dal tema del "seguito" propriamente inteso, contribuiscono innegabilmente a favorire la conoscenza della giurisprudenza costituzionale nel contesto regionale e che per questo possono essere annoverati di fatto tra gli strumenti, sebbene del tutto anomali ed empirici, di "raccordo" tra Corte e regioni.

Va premesso che, a differenza del Parlamento nazionale, essendo le regioni portatrici di interessi comuni tra loro e "contrapponibili" a quelli dello Stato, nel tempo si sono realizzate "strutture" nelle quali le regioni si confrontano, scambiano esperienze, e delineano strategie comuni.

Innanzitutto merita cenno il ruolo svolto dall'Osservatorio legislativo interregionale.

Come è noto nasce nel 1979 come strumento di collegamento e formazione tra gli uffici legislativi dei Consigli e delle Giunte regionali e provinciali, al fine di favorire un confronto sui problemi comuni.

Negli anni l'Osservatorio ha svolto un ruolo sempre più di rilievo e di riferimento per i servizi legislativi delle giunte e dei consigli regionali.

In questo contesto da tempo si è costituito un gruppo di lavoro avente come oggetto la cura di una rassegna trimestrale ragionata delle sentenze della Corte costituzionale contenente schede di sintesi organizzate per materie ad uso dei rappresentanti regionali, e di una rassegna dei ricorsi pendenti, nonché periodicamente vengono illustrati i casi più importanti in occasione degli incontri bimestrali dell'Osservatorio. I riferimenti alla giurisprudenza costituzionale, inoltre, sono elemento principale delle relazioni riguardanti il monitoraggio e il confronto tra le legislazioni regionali. Di rilievo, per l'aspetto che qui interessa, sono i documenti di "Elaborazione degli orientamenti per la legislazione" attraverso i quali vengono forniti ai servizi legislativi di giunte e consigli studi dettagliati su singole materie, in cui si evidenziano il percorso di elaborazione, i necessari presupposti relativi al contenuto normativo e i fondamenti giuridici che

<sup>&</sup>lt;sup>238</sup> Art. 48 del Regolamento del Consiglio regionale della Regione Piemonte.

<sup>&</sup>lt;sup>239</sup> Art. 86 del Regolamento del Consiglio regionale della Regione Basilicata.

devono condurre il legislatore nel predisporre il contenuto del testo legislativo, i cui presupposti e finalità si ricavano anche e soprattutto dall'esperienza degli altri legislatori che già hanno provveduto in materia; nonché le relazioni di monitoraggio sull'attuazione degli Statuti e in tema di regolamenti consiliari<sup>240</sup>.

E' innegabile il vantaggio che un luogo costante di confronto può dare al corretto e proficuo lavoro di quanti hanno il compito, in concreto, di curare la redazione dei testi normativi, alla luce anche del nuovo tema della "qualità della normazione" che le Regioni si accingono a disciplinare in attuazione dei nuovi Statuti<sup>241</sup>, e per il quale, ad esempio, l'Osservatorio ha già elaborato uno studio che si fonda sulla recentissima esperienza della Regione Toscana, che con legge regionale n. 55 del 2008, recante "Disposizioni in materia di qualità della normazione", ha per prima approvato un innovativa disciplina, come fece agli inizi degli anni '80 con il Manuale, diventato poi strumento accolto in quasi tutti i sistemi regionali. Il tema non è secondario se si considera che l'art. 13 della legge (che ritroveremo nelle leggi delle altre Regioni nei mesi a venire) prevede che "Il Consiglio e la Giunta, nell'esercizio delle rispettive competenze, assicurano la costante manutenzione dell'ordinamento normativo regionale, in particolare per quanto attiene a: ... l'adeguamento a sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, della Corte europea dei diritti dell'uomo o della Corte costituzionale."

Non deve sfuggire, infatti, che molta della legislazione regionale prende spunto, nel disciplinare una nuova materia o nel ridisciplinarla alla luce delle nuove competenze, dalle esperienze degli altri legislatori regionali, che talvolta hanno già passato il "vaglio" del giudice delle leggi, ed in tale operazione i materiali forniti dall'Osservatorio sono un utile riferimento<sup>242</sup>.

A livello regionale sono presenti anche altri strumenti che contribuiscono a rendere fruibili le pronunce del giudice delle leggi.

<sup>&</sup>lt;sup>240</sup> A livello regionale – con alcune prime esperienze, in particolare in Toscana, che risalgono al 1984 - si è lavorato in questa direzione con il Manuale OLI sulle Regole e suggerimenti dei testi normativi, ormai alla terza versione, formalmente adottato – o, comunque, utilizzato in via di prassi – da un ampio numero di regioni che, a volte, hanno anche sviluppato strumenti di controllo sull'applicazione delle regole in esso contenute.

<sup>&</sup>lt;sup>241</sup> Cfr. la nota della Commissione parlamentare per la semplificazione su "La qualità della legislazione nei nuovi statuti delle regioni ordinarie", in <u>www.parlamento.it/documenti/repository/commissioni/bicamerali</u>, del 1° dicembre 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> A tale conclusione si è giunti attraverso le (poche) risposte al questionario predisposto ai fini del presente lavoro (v. paragrafo 3.1.1) ed inviato alle Regioni.

Il Consiglio della Regione Lazio, ad esempio, cura una raccolta periodica delle pronunce della Corte costituzionale d'interesse per la regione, che raggruppa tutte le decisioni, anche quelle in cui la regione non è parte, con puntuali schede di lettura<sup>243</sup>.

La Giunta della Regione Emilia-Romagna cura una banca dati completa e minuziosa sul contenzioso costituzionale, organizzata in schede di sintesi<sup>244</sup>. Per quanto riguarda l'Assemblea legislativa regionale il documento di riferimento è il Rapporto annuale sulla legislazione regionale, che contiene anche un monitoraggio sul contenzioso tra Stato e Regione Emilia-Romagna.

Non è superfluo sottolineare come tutti i materiali sopra descritti siano oggetto di scambio tra le diverse regioni.

# 3. Il seguito legislativo regionale

Misurare il grado di attenzione che i sistemi regionali riservano alle pronunce del giudice costituzionale significa accertare se chi esercita il potere legislativo a livello territoriale, nel rinnovato sistema costituzionale, tenga conto non solo del nuovo riparto imposto dalla Costituzione, ma anche delle numerose interpretazioni e specificazioni con le quali il giudice delle leggi accompagna le proprie pronunce in risposta alle continue richieste di chiarimento e precisazioni formulate dai due legislatori in sede di giudizio di legittimità.

Per interrogarsi sul grado di permeabilità delle statuizioni offerte dalla Corte presso le regioni è corretto indagare sul seguito che le pronunce ottengono presso il Consiglio regionale.

#### 3.1. Il metodo di ricerca

#### 3.1.1 Il questionario

Al fine di perseguire l'obiettivo come appena illustrato si è proceduto, innanzitutto, alla predisposizione di un questionario diviso in tre parti che è stato inviato ai legislativi del Consigli regionali e, a fronte dello scarso riscontro, è stato inviato anche ai rappresentati delle giunte e dei consigli in seno al gruppo di lavoro sul Titolo V dell'Osservatorio legislativo interregionale, questi ultimi per avere degli interlocutori

<sup>&</sup>lt;sup>243</sup>www.consiglio.regione.lazio.it/binary/consiglio/consiglio\_pubblicazioni/RACCOLTA\_SENTENZE 2\_.1222350137.pdf.

<sup>244</sup> http://www.regione.emilia-romagna.it/contenziosocostituzionale/ricerca.asp.

più sensibili al tema della ricerca.

Circa il contenuto del questionario, nella prima parte sono stati richiesti gli estremi delle disposizioni contenute negli statuti e nei regolamenti consiliari che disciplinano il raccordo tra Corte e Regione. Inoltre, si è chiesto di dare notizia anche delle eventuali prassi in uso per rendere conoscibili gli esiti dei giudizi al fine di un loro effettivo seguito.

Nella seconda parte sono stati richiesti elementi relativi alle attività consequenziali ed in particolare se nella prassi si tiene conto della giurisprudenza costituzionale (anche non resa nei giudizi in cui la regione è parte) nella predisposizione dei progetti di legge, in sede di *drafting* e nel proporre modifiche ai testi vigenti.

Nella terza parte si richiesto di indicare gli eventuali casi in cui una pronuncia della Corte costituzionale ha dato avvio ad una modifica legislativa o ad un'iniziativa legislativa; quindi si sono chiesti elementi sull'eventuale seguito della sent. 43 del 2003 in tema di poteri sostitutivi regionali; infine elementi relativi a forme di collaborazione tra regioni.

# 3.1.2. La ricerca attraverso le banche dati informatiche delle Regioni

Preso atto della scarsità di risposte ricevute attraverso il questionario (Consiglio della Provincia di Trento, Consiglio della Regione Emilia Romagna, Consiglio della Regione Siciliana, Consiglio della Regione Lombardia) si è preferito procedere ad un riscontro anche in via autonoma.

Dei riferimenti normativi contenuti negli statuti e nei regolamenti consiliari, agevolmente reperibili attraverso le normali tecniche di ricerca giuridica, si è già dato conto nel presente capitolo ai paragrafi 2.2 e 2.3 di questo capitolo; circa gli ulteriori elementi richiesti nel questionario, si è cercata una risposta attraverso la consultazione via internet delle banche dati informatiche curate dalle Regioni sui propri siti istituzionali, nonché attraverso il contatto diretto via e-mail con i servizi legislativi e con i servizi aula dei consigli.

A fronte dell'importante numero di decisioni rese nel giudizio in via d'azione sul nuovo Titolo V, si è dovuto operare una scelta tra le pronunce, adottando un criterio che permettesse di fornire, comunque, un dato interessante.

Giova ricordare che nel periodo 2003-2008 la Corte costituzionale si è pronunciata

con 544 decisioni su 666 ricorsi, per un totale di circa 2500 capi di dispositivo!<sup>245</sup>.

Si è, quindi, deciso di limitare la ricerca alle sole decisioni aventi ad oggetto leggi regionali, poiché essendo le sole in tutte le regioni ad essere comunicate alle assemblee, è più naturale attendersi un eventuale seguito; e di ulteriormente selezionare, all'interno di queste, le decisioni costituzionali più significative per tipo di decisioni.

A fronte poi di pronunce su leggi statali, particolarmente interessanti per la tecnica decisoria contenuta nel capo di dispositivo, si sono scelte quelle che per il tipo particolare di statuizione, subordinano il venir meno della competenza statale a fronte dell'esercizio della Regione del proprio potere a disciplinare, o riconoscono alla regione il potere di disciplinare diversamente.

Ciò premesso, tra le decisioni di accoglimento si sono scelte le sentenze additive di principio e le sentenze manipolative di tipo complesso<sup>246</sup>; le prime perché rimettono al legislatore la disciplina da introdurre, indicando la Corte solo il principio, le seconde perché in alcuni casi legano gli effetti della pronuncia all'intervento del legislatore. Tra le pronunce di rigetto si è data attenzione per motivi analoghi alle sentenze monitorie, e a quelle interpretative di rigetto, per verificarne il grado di attenzione presso il legislatore regionale.

Di ciascuna si è verificato il seguito presso il legislatore regionale che detta disciplina aveva adottato o contestato.

Quindi si è tentata una comparazione tra le varie regioni in relazione ad alcune pronunce che, pur essendo state rese i giudizi in cui non tutte erano parti, contengono importanti statuizioni in tema di riparto delle competenze.

# 3.2. Indagine di seguito per tipo di decisioni.

# 3.2.1. Un "non seguito" inatteso: le pronunce interpretative di rigetto.

La Corte costituzionale, durante il periodo preso in riferimento, si è pronunciata sulle questioni aventi ad oggetto leggi regionali utilizzando solamente in sei occasioni un dispositivo interpretativo di rigetto "nei sensi in cui in motivazione".

<sup>&</sup>lt;sup>245</sup> Il dato è ricavabile dalla relazione annuale del Presidente della Corte costituzionale. Dalle tabelle ufficiali dei dati statistici predisposte dal servizio studi del 2008, 2007, 2006 si ricavano rispettivamente 182 dispositivi organizzati in 71 pronunce, 209 in 130, 246 in 135. Nella relazione del Presidente del 2005 e del 2004 viene fornito il dato rispettivamente di 348 dispositivi (per un totale di 133 pronunce) e di "oltre 700" (per un totale di 109 pronunce), il dato del 2003 non è stato fornito, ma si è comunque ricavato per un totale di 147 dispositivi (su un totale di 76 pronunce).

<sup>&</sup>lt;sup>246</sup> Cfr .Capitolo I, paragrafi 3.2.3. e 3.2.4.

L'esiguo ricorso da parte del giudice costituzionale a tale tipo di pronuncia nei confronti della legge regionale, denota chiaramente l'intenzione di cercare una interpretazione non in contrasto con la Costituzione, al fine di "evitare per quanto possibile di travolgere l'intera disposizione impugnata"<sup>247</sup>, e costituisce l'occasione di fornire agli interpreti una indicazione chiara, che spesso ricostruisce il quadro normativo in cui si colloca la disposizione impugnata, rispondendo anche alle istanze provenienti dallo Stato e dalle Regioni relative alla necessità di chiarire i rispettivi ambiti di competenza, ancor più in presenza di intrecci di competenze.

L'efficacia di questo tipo di pronunce ad attivare il legislatore regionale è qui indagata in relazione alle sole pronunce su leggi regionali, in quanto da un lato è difficilmente immaginabile un'attività legislativa regionale indotta da una pronuncia che dichiara la non fondatezza di una legge statale, seppur "nei sensi in cui in motivazione", dall'altro perché in tutte le regioni la comunicazione degli esiti dei giudizi di costituzionalità avviene almeno per quelli riguardanti le leggi regionali<sup>248</sup>.

Non tutte le sei pronunce presentano aspetti interessanti al fine di verificarne il seguito, ma si è voluto, per poter dare un adeguato fondamento alle considerazioni conclusive al termine dello studio, ricercare per tutte gli esiti presso il legislatore.

La prima pronuncia di interesse è la sentenza n. 312 del 2003, con la quale la Corte si pronuncia sull'art. 7bis della legge provinciale di Bolzano n. 11 del 2001.

Sommariamente, la questione ha ad oggetto l'adozione del Piano provinciale di settore delle infrastrutture delle comunicazioni ad opera della Giunta provinciale che, lamenta il Presidente del Consiglio dei ministri, con detta regolamentazione interverrebbe in una materia preclusa alla legislazione provinciale.

La Corte ricostruisce nel dettaglio il complesso quadro normativo in cui la norma impugnata si colloca, chiarendo, per la parte che qui interessa, che l'adozione del Piano presuppone "una previa intesa tra Giunta provinciale e Ministero delle comunicazioni", strumento già previsto nell'articolo precedente della medesima legge, di cui la disposizione impugnata costituisce integrazione normativa.

La decisione è particolarmente interessante perché la Corte si pronuncia con una sentenza interpretativa di rigetto, in luogo di una sentenza di accoglimento di tipo

<sup>&</sup>lt;sup>247</sup> P. Caretti - U. De Siervo, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 2008, 520.

<sup>&</sup>lt;sup>248</sup> Per le formulazioni contenute nei vari regolamenti consiliari si rinvia al paragrafo 2.3. del presente Capitolo.

additivo, che la formulazione probabilmente consentiva di adottare<sup>249</sup>, preferendo una soluzione di salvaguardia della legge, consentita da un'interpretazione sistematica, e rimettendo alle parti il rispetto del dettato indicato. A fronte dell'opzione del giudice costituzionale si è indagato sull'attività consequenziale del Consiglio provinciale, per verificare se abbia ritenuto opportuno inserire esso stesso il requisito dell'intesa attraverso una modifica del testo legislativo.

Dalla consultazione degli atti del consiglio e delle commissioni non risulta esservi stata alcuna discussione sul tema e l'unico rilievo che il sistema provinciale dà alla decisione è nella raccolta della legislazione provinciale *on-line*, in cui in nota all'articolo impugnato si fa espresso riferimento alla decisione della Corte, che si rende disponibile per esteso.

Il contenuto della pronuncia, in assenza di un intervento legislativo, resta, in ogni caso, chiaro e di facile rispetto, dovendo l'intesa intercorrere tra la Giunta provinciale e il Ministero.

Per completezza si è, quindi, proseguita l'indagine anche con riferimento agli atti di Giunta per verificare se quantomeno l'organo politico si sia espresso sul requisito aggiunto alla procedura dal giudice delle leggi, in termini di proposta di legge o di delibera o altro atto.

Anche l'indagine in questo senso non ha sortito risultati e di dà atto che il Piano provinciale di cui si discute è stato approvato con delibera della Giunta provinciale n. 4147 del 7 novembre 2005<sup>250</sup>. Nella descrizione delle modalità operative adottate per la redazione del piano è posta in rilievo la partecipazione dell'Ispettorato territoriale del Ministero delle Comunicazioni, che ha svolto un ruolo di verifica sotto il profilo tecnico-amministrativo dei singoli impianti e dei gestori degli stessi, ma non si dà cenno dell'avvenuta intesa con il Ministero della Comunicazione. La delibera così adottata non è stata impugnata da Presidente del Consiglio dei Ministri per conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale.

La pronuncia, apparentemente, non ha, quindi, avuto seguito nemmeno sotto il profilo

L'individuazione delle ragioni che inducono la Corte ad adottare, nella soluzione del caso sottoposto al suo scrutinio, sentenze interpretative (classiche o di rigetto con interpretazione), sentenze di rigetto *tout court* e sentenze di accoglimento manipolativo è talvolta sfumata e sfugge a valutazioni prognostiche basate su modelli predefiniti. In questi termini F. Benelli, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica (futura*), in *Le Regioni*, 2002, 1276.

<sup>&</sup>lt;sup>250</sup> Pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige, n. 1 del 03.01.2006.

politico, per l'assenza dell'intesa, salvo l'aver ritenuto, il ministero, satisfattiva la partecipazione alla redazione del piano dei rappresentanti dei propri uffici territoriali. Evenienza che rileva solamente, però, sul piano meramente fattuale.

Analogamente, nella questione di cui alla sentenza n. 233 del 2006, avente ad oggetto l'art.1 della legge della Regione Calabria n. 12 del 2005, la Corte esclude l'illegittimità della norma impugnata sulla base di una interpretazione sistematica, che ha destato qualche perplessità<sup>251</sup>.

La dichiarazione di non fondatezza, nei sensi in cui in motivazione, che colpisce la norma con la quale si disciplina la decadenza automatica "di tutti gli incarichi dirigenziali" alla data di proclamazione del Presidente della Giunta, fa leva su di un'interpretazione sistematica della disposizione censurata escludendo che essa si riferisca anche agli incarichi dirigenziali di livello non generale, in quanto non conferiti direttamente dal vertice politico della regione.

L'esito del giudizio è alquanto singolare<sup>252</sup>: la Corte sceglie la via dell'interpretativa di rigetto di una disposizione che reca espressamente la dizione "tutti gli incarichi dirigenziali", trasformando la locuzione, attraverso l'interpretazione sistematica, in una previsione diversa: soltanto i dirigenti apicali<sup>253</sup>. A fronte di un'interpretazione che introduce una limitazione della portata della norma, l'intervento consequenziale sarebbe stato pur se non dovuto alquanto opportuno. Si è, quindi, ricercato un riscontro negli atti del Consiglio e della Giunta, se non di un'iniziativa legislativa, quantomeno di una discussione sul punto.

Dalla ricognizione effettuata risulta che la Regione Calabria non solo non ha posto in essere alcuna attività consequenziale, ma dimostra di aver accolto la pronuncia come di non fondatezza *tout court*. Ciò emerge chiaramente dalle note alla disposizione

<sup>&</sup>lt;sup>251</sup> Così anche F. Dal Canto - E. Rossi, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., 280.

<sup>&</sup>lt;sup>252</sup> In questo senso F. Merloni, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, 2006, su *www.forumcostituzionale.it*. "fornendo così una interpretazione opposta allo scopo della norma che era, in modo esplicito, quello di far decadere tutti gli incarichi dirigenziali, apicali e non, come conferma la stessa memoria difensiva della Regione Calabria. Sarebbe stata più coerente con la realtà delle disposizioni e dei fatti, in luogo di una sentenza interpretativa di rigetto, fondata peraltro su una complessa ricostruzione della disciplina regionale vigente, una sentenza interpretativa di accoglimento, che la Corte dichiarasse illegittime le norme di *spoils system*, nella misura in cui esse si applicano non solo ai dirigenti fiduciari, ma anche agli altri".

<sup>&</sup>lt;sup>253</sup> Per un commento a questa sentenza, v. anche C. Pinelli, *L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 2006, 2360, il quale incisivamente sottolinea come "la Corte se l'è cavata con un'interpretativa di rigetto" che "tuttavia non riesce a dar conto del ricorso alla parola 'tutti'".

censurata, come risultanti dalla banca dati della legislazione regionale, e dalla rassegna di giurisprudenza curata dagli uffici del Consiglio, che riporta l'esito della sentenza *de qua* come di semplice non fondatezza.

Anche l'occasione della presentazione di una proposta di legge il 2 dicembre 2005<sup>254</sup>, finalizzata, attraverso una legge di interpretazione autentica, a chiarirne l'applicazione anche nei confronti dei componenti dei collegi sindacali e dei collegi dei revisori dei conti degli enti ivi indicati, non ha attivato una riflessione sul punto: il Consiglio, preso atto della pendenza del ricorso governativo davanti alla Corte, ha preferito alla discussione d'urgenza l'*iter* ordinario, ed ha assegnato il provvedimento alla I Commissione. In quella sede la trattazione sul testo, e quindi sulla pronuncia nel frattempo intervenuta, non è ancora iniziata, per non essere mai stato fissato l'esame all'ordine del giorno.

Non è stato possibile accertare se la norma ha ricevuto un applicazione conforme all'interpretazione nel caso concreto, che qui forse non interessa, ma se così non fosse certamente le perplessità manifestate per la scelta formale della tecnica decisoria avrebbero fondamento anche sostanziale. Resta quindi da valutare se l'atteggiamento di apparente disinteresse a questo tipo di pronuncia sia episodico o costituisca un elemento costante su cui fermarsi a riflettere.

Appartengono invece alle decisioni di rigetto "a bassa litigiosità"<sup>255</sup>, intendendosi per tali quelle sentenze che sono il frutto della convergenza delle posizioni processuali delle parti, che sono d'accordo sul medesimo significato da attribuire alla norma, l'uno lamentando l'illegittimità perché non conforme a Costituzione nel senso indicato, l'altro difendendone la legittimità perché avente, in via interpretativa, proprio quel significato. Si tratta di decisioni nelle quali l'interpretazione correttiva non è individuata dalla Corte in via autonoma, ma accoglie quella di fatto condivisa dalle parti.

Tali sono le pronunce che la Corte ha adottato per decidere delle leggi della Regione Toscana, in materia di elettrodotti, della Provincia di Trento, in tema di rifiuti speciali e della Regione Lombardia, in tema di limitazioni alla circolazione.

Con la sentenza n. 248 del 2006 la Corte si pronuncia sull'art. 38 della legge della

<sup>&</sup>lt;sup>254</sup> Progetto di legge n. 64/8<sup>^</sup> del Consigliere Naccari Carlizzi.

<sup>&</sup>lt;sup>255</sup> In questi termini di nuovo F. Benelli, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica (futura)*, cit., 1283, al quale si deve la suddivisione delle pronunce interpretative di rigetto in sub-categorie decisorie, di cui sinteticamente si riporta nel testo, per il profilo che qui interessa.

Regione Toscana n. 39 del 2005, che attribuisce alla Giunta regionale il potere di rilasciare autorizzazione in sanatoria su linee ed impianti elettrici aventi tensione compresa tra 30.000 e 150.000 *Volts* e già realizzati all'entrata in vigore della legge regionale. Il Governo ravvisa la violazione del principio fondamentale secondo cui compete al Ministro per le attività produttive il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di elettrodotti facenti parte della rete nazionale di trasporto, non distinguendo la norma "tra impianti nazionali e locali". Si difende la Regione adducendo che "anche alla luce dell'art. 10 della legge impugnata, tale norma non concerne gli impianti della rete nazionale".

La Corte fa propria l'interpretazione delle parti e dichiara che la disposizione impugnata può interpretarsi come riferita esclusivamente agli elettrodotti non appartenenti alla rete nazionale. A fronte di decisioni interpretative di questo tipo, nelle quali l'interpretazione della Corte non modifica la portata della norma rispetto all'interpretazione che già ne dava il legislatore regionale, non deve stupire l'assenza di una qualsiasi attività consequenziale del Consiglio.

La ricerca, infatti, ha confermato che né il Consiglio, né la Giunta si siano in alcun modo attivati. Il sistema regionale, tuttavia, non è stato indifferente al dettato del giudice costituzionale, avendo il servizio legislativo del Consiglio, che cura una rassegna della giurisprudenza costituzionale, portato all'attenzione dei consiglieri l'esito di non fondatezza nei sensi in cui in motivazione, fornendo una sintetica illustrazione del deciso.

Parzialmente difformi nelle formulazioni ma analoghe nella sostanza sono, invece, le posizioni di Governo e Regione Lombardia sulla questione, decisa con sentenza n. 10 del 2008, avente ad oggetto l'art. 27, comma 18, della legge della Regione Lombardia n. 24 del 2006, in tema di limitazione alla circolazione di veicoli finalizzata alla riduzione dell'accumulo degli inquinanti in atmosfera.

La norma impugnata, per il profilo che qui interessa, detta una disciplina relativa alle sanzioni da irrogare nell'ipotesi di inosservanza alla legge, individuando l'autorità competente ai sensi degli articoli 17 e 18 della L. 689/1981 nel responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore, e stabilendo che i proventi della riscossione delle sanzioni irrogate spettino all'ente accertatore.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri lamenta che detta previsione, prevedendo obblighi a carico di organi dello Stato, violi la potestà esclusiva in materia di

ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali. La Regione richiama, a difesa, la giurisprudenza costituzionale che consentirebbe alle regioni di prevedere che organi dello Stato possano dare applicazione a leggi della Regione, qualora queste disciplinino oggetti di loro competenza<sup>256</sup>.

La Corte compie un'interpretazione della disposizione conforme alla Costituzione, che nella sostanza riprende la posizione di entrambe le parti. Il riferimento all'art. 17 della L. 689/1981 deve infatti essere inteso nel senso che il responsabile dell'ente da cui dipende l'organo accertatore sia solo l'autorità preposta a presentare il rapporto relativo all'infrazione all'ufficio regionale competente, ferma restando in capo a quest'ultimo la responsabilità di provvedere ad emettere l'ordinanza-ingiunzione e decidere sull'eventuale ricorso dell'interessato. Il giudice costituzionale esclude, quindi, che la norma rechi *vulnus* a prerogative di organi statali: l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente, statali o regionali, ma costituiscono strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni.

La pronuncia, in realtà, non richiede necessariamente un'attività consequenziale di tipo legislativo. Non stupisce, quindi, l'assenza di iniziative del Consiglio regionale e della Giunta. Lascia solo qualche perplessità la prassi del servizio legislativo del Consiglio, che cura una rassegna di tutte le pronunce della Corte, il quale nel porre all'attenzione le motivazioni che sorreggono il deciso del giudice costituzionale, non qualifica mai le pronunce interpretative di rigetto come di "non fondatezza nei sensi in cui in motivazione".

Meno interessante, per il profilo che qui interessa<sup>257</sup>, ma se ne dà comunque conto, è la sentenza n. 378 del 2007, con la quale la Corte si pronuncia sull'art. 8, comma 15, della legge della Provincia di Trento n. 10 del 2004.

La norma impugnata stabilisce che, qualora, in sede di progettazione o esecuzione di opere pubbliche o private, sia rilevata nell'area di intervento la presenza di discariche e di stoccaggi incontrollati di rifiuti, con contaminazione o meno del sito, per le operazioni di messa in sicurezza dei siti stessi "si prescinde" dagli adempimenti previsti

<sup>&</sup>lt;sup>256</sup> In questi termini il ricorso della Regione Lombardia.

<sup>&</sup>lt;sup>257</sup> Per gli altri profili, invece, la decisione è di particolare interesse perché "contiene una complessa ricostruzione di principio sull'ambiente, considerato come sistema", in questi termini cfr. il commento alla decisione di A. Roccella, *Autonomie speciali e tutela dell'ambiente (nota a Corte cost. n. 378 del 2007 con richiamo anche a n. 380 del 2007)*, in *Le Regioni*, 2008, (in corso di pubblicazione).

dagli articoli 11, 12 e 15 del d.lgs. 22/1997 concernenti il catasto, i registri di carico e scarico e il trasporto dei rifiuti.

La Corte dichiara non fondata, nei sensi in cui in motivazione, la questione in quanto la norma impugnata richiama gli artt. 11, 12 e 15 del d.lgs. 22/1997 solo in riferimento alla "raccolta ed al trasporto" dei rifiuti e non alla loro movimentazione all'interno di un'area privata. La formula usata dal legislatore, chiarisce il giudice costituzionale, è da ritenersi semplicemente impropria, poiché non si tratta di disapplicazione di norme statali, ma di semplice non pertinenza delle disposizioni richiamate al caso.

La Corte accoglie così la posizione della Provincia, di tal che consultando le banche dati provinciali non risultano attività consequenziali poste in essere né dal Consiglio e né dalla Giunta. Il risultato, del resto, non deve stupire.

A voler seguire ancora una volta la distinzione per sub-categorie decisorie delle sentenze interpretative di rigetto<sup>258</sup>, la presente decisione potrebbe essere ricondotta in quella delle sentenze interpretative di rigetto sostanzialmente di mero rigetto. Sono definite tali, infatti, quelle sentenze che pur utilizzando nel dispositivo e nella motivazione tutte le formule tipiche della sentenza interpretativa, disattendono completamente le aspettative del ricorrente, al pari di una sentenza di rigetto, e contemporaneamente non affermano l'attribuzione a favore del resistente.

In questi termini pare muoversi la pronuncia in esame, esclusivamente per il capo di dispositivo che qui interessa, riconoscendo da un lato che nel settore dei rifiuti la Provincia non può vantare una potestà legislativa, ma può soltanto essere titolare, nella misura prevista dalla legislazione statale, di funzioni amministrative, riscontrando dall'altro che la norma impugnata richiama erroneamente la normativa statale, non pertinente all'ipotesi legittimamente disciplinata.

Una decisione interpretativa di rigetto tradizionale e un profilo di monito sono, infine, rinvenibili nella sentenza n. 467 del 2005, con la quale la Corte si pronuncia sull'art. 2 della legge della Campania n. 2 del 2004.

La pronuncia rileva, in particolare, per questo secondo profilo, che la accomuna in parte alle pronunce monitorie trattate nel paragrafo successivo.

Il caso è interessante perché la decisione interviene su di una legge regionale che

<sup>&</sup>lt;sup>258</sup> Il riferimento è ancora a F. Benelli, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica (futura)*, cit., 1287, che si esprime nel senso di seguito esposto.

disciplina l'erogazione di prodotti dietetici e la somministrazione di pasti differenziati, nelle mense collettive pubbliche e private, la cui illegittimità, secondo il Governo, consisterebbe nel non aver contemplato tra questi anche i sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, previsione invece rientrante, insieme a quelli disciplinati, nei LEA stabiliti dalla normativa statale.

L'assenza di una disciplina regionale su questo specifico profilo assistenziale non comporta, però, l'illegittimità della norma, poiché, sottolinea la Corte, dalla considerazione dell'intera legge emerge che l'obiettivo perseguito dal legislatore regionale è quello di garantire ai soggetti portatori di specifiche patologie la somministrazione di particolari prodotti dietetici e pasti differenziati, nelle mense collettive pubbliche e private. L'introduzione in questo contesto normativo di prodotti alimentari destinati ai lattanti, precisa il giudice costituzionale, si sarebbe collocata fuori dal dichiarato ambito operativo della legge regionale.

La somministrazione di sostituti del latte materno, che rimane comunque garantito dalla normativa statale, è suscettibile di regolamentazione da parte della regione con una apposita normativa di carattere organizzativo, che la Corte ritiene di non poter sostituire o introdurre con una propria decisione.

La pronuncia della Corte, nel fornire l'interpretazione su cui si basa la dichiarazione di non fondatezza, rimette al legislatore la disciplina di attuazione del profilo assistenziale non contemplato.

Il legislatore regionale, però, sembra non aver raccolto l'invito del giudice delle leggi, non emergendo dagli atti del Consiglio alcuna iniziativa, né discussione sul punto.

Vero è che la stessa Corte sottolinea come il profilo assistenziale rimanga comunque garantito, e probabilmente l'intervento regionale si profila maggiormente complesso, perché richiede l'adozione di una disciplina organizzativa non paragonabile al "mero" seguito, che normalmente una pronuncia interpretativa richiede. Va posto in evidenza, però, come la conoscenza della decisione della Corte non sia stata agevolata: ancora una volta uno degli strumenti "indiretti" di raccordo tra Corte e Regione, la rassegna ragionata sul contenzioso costituzionale, a cura del settore legislativo della Giunta, nel riportare l'esito del giudizio di costituzionalità, si limita ad indicare la semplice non fondatezza della questione, senza fornire elementi circa la motivazione, e l'interpretazione, fornite dalla Corte. A conferma dell'errore di valutazione degli uffici amministrativi della regione, di supporto come è noto alla attività consiliare e di Giunta,

merita cenno anche il Rapporto annuale sulla legislazione, che nell'illustrare le iniziative legislative del periodo considerato, sottolinea quelle eventualmente conseguenti a pronunce della Corte, tra le quali non è ricompresa la presente questione.

# 3.2.2. Le pronunce monitorie e un legislatore disattento.

La Corte ha fatto scarsamente ricorso a pronunce monitorie per pronunciarsi su leggi regionali nel giudizio in via d'azione, probabilmente perché l'intervento richiesto al giudice costituzionale in questo tipo di giudizio è fondamentalmente di tipo arbitrale, quello cioè di definire gli ambiti delle rispettive competenze di Stato e Regioni, come stabiliti nella carta fondamentale. In questa dinamica poche sono le occasioni in cui vi è spazio per invitare il legislatore a disciplinare una materia, o un particolare aspetto di questa.

Storicamente, infatti, la pronuncia monitoria ha avuto lo scopo di permettere alla Corte "di esprimere nella motivazione, nel mentre accoglie o respinge o dichiara l'inammissibile una questione, un auspicio, un avviso, un consiglio rivolto al legislatore perché intervenga"<sup>259</sup>. Detti inviti, però, "non costituiscono parti della *ratio decidendi* su cui si fonda il dispositivo" e "dovrebbero trovare il loro fondamento nel richiamo a specifici obblighi imposti dal dettato costituzionale e non da mera opportunità politica"<sup>260</sup>.

Così circoscritto l'intervento monitorio, è facile capire come il ruolo del giudice delle leggi in questo giudizio, in particolare all'indomani della riforma costituzionale, sia stato principalmente quello di fornire risposte concrete e soluzioni immediate per permettere al nuovo sistema di entrare a regime.

La Corte ha fatto, quindi, uso della pronuncia monitoria laddove è possibile non accogliere la questione o il non integrare la disposizione impugnata, senza permettere ad una norma illegittima di permanere nell'ordinamento. In quelle occasioni in cui, per esempio con la sentenza n. 43 del 2004, la norma non coerente con il sistema costituzionale è incompleta e non ha la capacità di essere applicata.

Si tratta della questione in cui il giudice costituzionale si pronuncia sulla legge della Regione Veneto n. 33 del 2002 che, tra gli altri, prevede il potere della regione di

<sup>&</sup>lt;sup>259</sup> In questi termini E. Cheli, *Il giudice delle leggi*, Bologna 1999, 58.

<sup>&</sup>lt;sup>260</sup> In questi termini G. Zagrebelsky, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna 1982, 135-136.

sostituirsi ai comuni in caso si inerzia di quest'ultimi nell'adeguamento degli strumenti urbanistici.

Al di là dell'aspetto che qui interessa, la presente pronuncia riveste un carattere di particolare importanza perché la Corte in essa coglie l'occasione per fissare in vigenza del nuovo Titolo  $V^{261}$ , le condizioni e i limiti, già elaborati sul tema<sup>262</sup>, per l'esercizio del potere sostitutivo<sup>263</sup>.

La Corte, quindi, accerta, attraverso un'accurata disamina, che la disposizione impugnata presenti tutti i caratteri appena definiti, e rileva che la stessa è incompleta perché non specifica quale organo<sup>264</sup> sia competente a nominare il commissario ad *acta*, né precisa il relativo iter procedimentale. Il vizio non è tale, però, da richiedere una pronuncia di illegittimità, in quanto l'incompletezza della norma la rende inapplicabile e "in tanto risulterà applicabile in quanto sia integrata da altre norme".

E' evidente l'invito diretto al legislatore regionale a provvedere in via legislativa conformemente ai principi enunciati.

Per il profilo che qui preme indagare, si è trattato, quindi, di verificare concretamente l'atteggiarsi del legislatore regionale, pena la non operatività della norma.

L'indagine ha dato risultati deludenti: non vi è traccia negli atti del Consiglio di alcuna attività consequenziale, né risulta che la Giunta si sia attivata al fine di dare avvio ad una integrazione normativa.

<sup>&</sup>lt;sup>261</sup> Sono numerose le occasioni in cui la Corte è chiamata a pronunciarsi sul medesimo tema. Cfr. sentt. nn. 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112, 140, 172, 173, 227, 240 del 2004. In particolare in relazione alle regioni a Statuto speciale cfr. sent. n. 236 del 2004 e da ultimo sent. n. 371 del 2008: "Non vi è dubbio al riguardo che l'art. 120 Cost. trovi applicazione, nel caso di specie, anche nei confronti della Provincia autonoma di Trento, avendo affermato questa Corte che è «da respingere la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alla Regioni speciali» (o alla Province autonome), dovendo invece «concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti», giacché la sua previsione è diretta a fare «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze»"

<sup>&</sup>lt;sup>262</sup> Cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 352 del 1992.

Per un commento alla sentenza cfr. R. Dickmann, La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali, in www.federalismi.it; e i commenti in www.forumcostituzionale.it, di T. Groppi, Nota alla sentenza n. 43 del 2004, S. Parisi, Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303 del 2003, F. Merloni, Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali, G. Marazzita, I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze.

<sup>&</sup>lt;sup>264</sup> I poteri sostitutivi in ambito regionale sono in ogni caso da ascrivere ad organi di governo della Regione e non già ad apparati amministrativi "dal momento che le scelte relative ai criteri ed ai modi degli interventi sostitutivi a salvaguardia di interessi di livello superiore a quelli delle autonomie locali presentano un grado di politicità tale che la loro valutazione complessiva ragionevolmente non può che spettare agli organi regionali di vertice, cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale, delle quali assumono la responsabilità" C. Cost. n.112 del 2004.

Va detto che l'occasione non era mancata. Il legislatore regionale, pur intervenuto successivamente sulla norma impugnata<sup>265</sup>, non ha completato la disciplina del potere sostitutivo introducendo le specificazioni richieste, e dai lavori emerge che la pronuncia della Corte non è stata oggetto di discussione. Si teme, ancora una volta, che il contenuto della decisione non sia stato debitamente conosciuto, e a parziale conferma di ciò si deve dare atto che, nella prassi di sintetizzare gli esiti dei giudizi di costituzionalità nel Rapporto sulla legislazione, quello relativo alla VII Legislatura, che qui interessa, si limita a riportare infelicemente l'esito "favorevole" alla regione.

Per completezza si dà conto anche della sentenza n. 69 del 2004<sup>266</sup>, su analoga legge della Regione Puglia, le cui indagini sul seguito non hanno fornito il risultato sperato.

Di queste pronunce rimane l'aver rilevato da parte della Corte le condizioni minime perché la normativa possa ritenersi conforme all'art. 120 Cost., anche se non sembra trasparire, dal deciso, la "minaccia di trarre in futuro le debite conclusioni dal mancato seguito che tale monito avesse per avventura"<sup>267</sup>, che molte volte ha accompagnato lo stesso tipo di invito contenuto nelle pronunce rese in via incidentale.

La scarsità di esempi di sentenze monitorie rese nel giudizio in via principale non consente di formulare una ipotesi sul seguito che sia verificabile in via empirica. Non permette, cioè, di confermare le conclusioni che si sono formulate su quale sia effettivamente la reazione del legislatore regionale.

Il silenzio, tuttavia, permette di considerare il mancato seguito come conforme al comportamento del legislatore statale rispetto ai moniti resi nel giudizio in via incidentale.

Gli studi condotti sul campo<sup>268</sup> in quel giudizio mostrano, infatti, come nella realtà rispetto a questo tipo di pronuncia ci si trovi di fronte ad un legislatore poco attento<sup>269</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>265</sup> L. R. 24.12.2004, n. 35.

<sup>&</sup>lt;sup>266</sup> La Corte si pronuncia sul comma 3 dell'art. 4 della legge della Regione Puglia n. 2 del 2003, "mancano le prescrizioni in precedenza indicate come necessarie perché possa essere legittimamente raffigurato un potere sostitutivo regionale in relazione ad un'attività attribuita ad enti locali: non viene determinata in alcun modo la tipologia delle sostituzioni affidate alla Regione; non si individua l'organo regionale competente; non si disciplina la procedura di esercizio di tali poteri, né si prevede alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente".

<sup>&</sup>lt;sup>267</sup> In questi termini G. Zagrebelsky, *La Corte costituzionale e il legislatore*, cit., 136.

<sup>&</sup>lt;sup>268</sup> Per il periodo 1975-1985 cfr. l'analisi svolta da L. Pegoraro, *La Corte e il Parlamento. Sentenze indirizzo ed attività legislativa*, Padova 1987; per il periodo 1990-2001 E. Guarducci, *Sul necessario potenziamento del seguito delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, in AA.VV., *Scritti dei dottorandi in onore di A. Pizzorusso*, Torino 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>269</sup> In questo senso F. Sorrentino, *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, in V. Tondi della Mura – M. Carducci – R.G. Rodio (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*,

alle sollecitazioni fornite dalla Corte.

Rimane da chiedersi, anche per questo tipo di pronunce, quale sia il grado di conoscibilità che le stesse possono avere presso il legislatore regionale. Manca, infatti, la certezza che questi abbia concretamente conosciuto l'esistenza del monito e ci si deve limitare a prendere atto del suo mancato intervento.

Il tipo di pronuncia, infatti, se non adeguatamente segnalata da un interprete scrupoloso, rischia di rimanere sconosciuta al destinatario, sebbene utilissima come precedente per il giurista.

Non va dimenticato, infatti, il valore dell'insieme costituito dalle *rationes decidendi* e dalla sua giurisprudenza interpretatrice e monitoria, quali strumenti preziosi per l'interprete e per l'attento legislatore, al fine di intervenire sulla legislazione esistente o, come più spesso accade, per orientare la legislazione futura.

### 3.2.3. *Un caso riuscito di seguito: le pronunce additive di principio.*

Le pronunce additive di principio sono il grande elemento di novità nelle tecniche decisorie utilizzate nel giudizio in via incidentale della fine degli anni '80, quando la Corte nel risolvere questioni delicate<sup>270</sup> in tema di erogazione di diritti costituzionalmente garantiti scorge "nell'adozione di nuovi strumenti decisori – diretti a conciliare le esigenze del controllo di legittimità costituzionale delle leggi tanto con quelle dell'esercizio della discrezionalità legislativa, quanto con la salvaguardia del potere di determinazione della spesa pubblica, istituzionalmente riservato agli organi politici - anche un tentativo di soluzione dei problemi che scaturiscono dalle "sentenze che costano", se non, addirittura, una vera e propria alternativa alle tanto discusse additive di prestazione" <sup>271</sup>.

Da quella esperienza la Corte mutua l'efficacia dello strumento decisorio volto al rispetto della funzione legislativa, quando questa può esplicarsi in scelte discrezionali, ma dovute, in tutte quelle occasioni in cui è importante fornire all'interprete, nel

Atti del seminario di Otranto-Lecce 5-6giugno 2004, Torino 2005, 932.

<sup>&</sup>lt;sup>270</sup> Cfr. l'ampia disamina condotta da G. Parodi, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Torino 1996, 73.

<sup>&</sup>lt;sup>271</sup> In questi termini C. Colapietro, *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale* (Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento), Relazione svolta al Corso di formazione e aggiornamento organizzato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti sul tema "L'esercizio della funzione giurisdizionale: logica giuridica e problemi operativi" - Roma, 16 dicembre 2004, pubblicata negli Atti relativi all'incontro di studio sul sito www.cortedeiconti.it., 11.

giudizio in via incidentale primariamente il giudice *a quo*, un principio conforme al dettato costituzionale, idoneo a trovare applicazione nelle forme che il legislatore riterrà più opportune.

Il bisogno di pronunciarsi comunque sull'illegittimità di una norma, rimettendo al legislatore l'attività legislativa consequenziale di sviluppo del principio così affermato, si trasferisce anche al giudizio in via principale. La più massiccia applicazione di questa tecnica decisoria all'indomani del nuovo Titolo V si è avuta in relazione alle decisioni aventi ad oggetto leggi statali nelle quali non era prevista una procedura volta ad assicurare la partecipazione delle regioni, in ossequio al principio di leale collaborazione. In questa sede si dà solo atto del positivo seguito ottenuto, tranne qualche eccezione<sup>272</sup>, da questo tipo di decisioni, e del ruolo da protagonista riconosciuto alle Conferenze, rinviando per un approfondimento agli interessanti studi sul seguito recentemente condotti<sup>273</sup>.

La Corte è ricorsa all'utilizzo della pronuncia additiva di principio, che qui interessa, anche in relazione a questioni aventi ad oggetto leggi regionali, per ricondurne a legittimità alcune disposizioni, altrimenti in contrasto con il dettato costituzionale.

Il primo caso si riferisce alla sentenza n. 271 del 2005, con la quale la Corte si pronuncia sulla questione avente ad oggetto la legge n. 11 del 2004 della Regione Emilia-Romagna, con la quale la regione delinea il quadro generale per lo sviluppo delle tecnologie di informazione e comunicazione sul territorio regionale. In relazione agli articoli 12 e 13 il Governo lamenta la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. *l), m) e r)*, e comma 6 Cost., e dei principi della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali.

Il tema è di particolare rilievo perché permette alla Corte di ricostruire il contesto normativo nel quale si colloca la disciplina impugnata, relativo alla materia della protezione dei dati personali, nel quale il giudice costituzionale riconosce, malgrado la riconducibilità alla competenza esclusiva delle Stato in materia di "ordinamento civile",

<sup>&</sup>lt;sup>272</sup> Come ad esempio la vicenda sulla nomina del commissario straordinario dell'Ente Parco dell'arcipelago toscano che ha dato luogo a tre pronunce. Cfr. sentt. nn. 27 del 2004, 339 del 2005 e 21 del 2006. Il caso è stato bene illustrato da E. Frontoni, *Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese «forti» a «fortissime»*, cit., 408.

<sup>&</sup>lt;sup>273</sup> Per un interessante riflessione sul tema cfr. E. Frontoni, *Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese «forti» a «fortissime»*, cit., 397; e per un ampia casistica sul seguito cfr. R. Cherchi, I. Riggiu, "Effettività" e "seguito" della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, cit., 366.

il potere delle regioni di organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa, in cui confluiscono i diversi dati conoscitivi (personali e non personali) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali. L'iniziativa della regione è, quindi, legittima purché, precisa la Corte, avvenga nel rispetto degli eventuali livelli di riservatezza o di segreto, prescritti dalla legge statale, nonché con i consensi necessari che la normativa richiede.

Nello specifico l'art. 12 della legge regionale stabilisce che il complesso delle informazioni acquisite o prodotte nell'esercizio di pubbliche funzioni costituisce patrimonio comune per le attività istituzionali degli enti, che operano in ambito regionale per finalità di pubblico interesse, e che detto complesso di informazioni, nel rispetto di determinati limiti previsti, è accessibile anche ai soggetti privati. La Corte, nel dichiarare l'illegittimità dell'articolo, osserva come in questo, pur affermando il rispetto «delle norme a tutela della *privacy* e delle forme di segreto», in concreto si contraddica la legislazione statale in materia di protezione dei dati personali.

Il giudizio del giudice delle leggi si sofferma anche sul successivo art. 13, nel quale si configura un sistema informativo regionale (SIR) in cui confluiscono molteplici dati anche personali, sia ordinari che sensibili, provenienti da diverse pubbliche amministrazioni, senza contenere alcun riferimento espresso, censura la Corte, al rispetto della normativa statale a tutela dei dati personali, da cui l'illegittimità "nella parte in cui non [la] richiama espressamente".

La Corte sceglie, quindi, di pronunciarsi su quest'ultimo aspetto con una sentenza manipolativa di tipo additivo di principio, che lascia al legislatore regionale la scelta di come intervenire al fine di ricondurre a legittimità la disposizione.

L'indagine condotta sull'eventuale attività consequenziale, in seno al Consiglio o alla Giunta, ha dato risultati positivi. La legge in questione è stata modificata con la legge regionale n. 22 del 2005 su iniziativa legislativa della Giunta avente specificamente "lo scopo di correggere gli elementi censurati dalla Corte costituzionale, riaffermando e valorizzando gli aspetti connessi alla creazione di un patrimonio informativo pubblico regionale<sup>274</sup>".

In particolare, la rielaborazione del testo normativo si è concentrata sulle censure che lo stesso espressamente dichiara di individuare nella pronuncia della Corte in ordine alla "cessione", espressione giudicata troppo generica; alla previsione del solo limite di cui

<sup>&</sup>lt;sup>274</sup> Così nella Relazione di accompagnamento al Progetto di legge presentato 11 novembre 2005.

all'art. 18 del d.lgs n. 196 del 2003 nel rendere disponibili i "dati contenuti nei propri sistemi informativi", che non tiene conto degli altri molteplici limiti previsti dal Codice; ed infine l'obbligo (non previsto nel Codice) per "le associazioni e i soggetti privati che operano in ambito regionale per finalità di interesse pubblico" di fornire "la disponibilità dei dati contenuti nei propri sistemi informativi", sia pure "nei limiti previsti dal d.lgs n. 196 del 2003".

La regione rivela di aver effettuato alcune riflessioni sulle possibili soluzioni percorribili al fine di adeguare la normativa ai principi stabiliti dalla Consulta e nel contempo perseguire gli scopi che l'art. 12 censurato si proponeva, e cioè quelli di favorire lo scambio di dati fra le pubbliche amministrazioni e fra queste e i privati che svolgono attività di interesse pubblico, e di affermare e precisare la nozione di patrimonio informativo pubblico.

Tra le diverse possibilità la Regione dichiara di aver optato per la riscrittura dell'art. 12.

In esso vengono fatte proprie alcune espressioni utilizzate dalla Corte, per esempio per definire il patrimonio informativo pubblico, e si inseriscono limiti espressamente richiamati dalla normativa statale, in particolare per il trattamento, la diffusione e la comunicazione dei dati<sup>275</sup>.

Relativamente alla censura "in via di principio" che ha colpito l'art. 13, il legislatore si limita ad integrare l'articolo richiamando il necessario rispetto integrale del d.lgs. n.

<sup>&</sup>lt;sup>275</sup> Il novellato art. 12, al comma 1, ridefinisce la nozione di "patrimonio informativo pubblico," quale "insieme dei dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari, oggetto di scambio e comunicazione nell'esercizio di pubbliche funzioni". Il secondo comma dell'art. 12 impone il rispetto di tutta la normativa contenuta nel Codice della privacy, e non solo dell'art. 18 del d.lgs. n. 196/03, come precedentemente prescritto. Il comma terzo dell'art. 12, conferma poi alla Giunta il ruolo di dettare le direttive tecniche di attuazione previste dall'art. 26 della L.R. n. 11 del 2004 in ordine alle modalità di acquisizione di dati da parte di soggetti privati ed alla sicurezza delle reti e dei sistemi informativi. Resta affidata alla Regione la potestà di disciplinare, anche attraverso l'adozione di un regolamento, la comunicazione, a privati o a enti pubblici economici, dei dati e delle informazioni acquisite nell' esercizio delle sue funzioni istituzionali, compresi nel "patrimonio informativo pubblico". Al fine di superare il motivo di incostituzionalità sollevato dalla Corte, il legislatore regionale ha inoltre attuato una disciplina differenziata per la comunicazione dei dati effettuata da soggetti pubblici e da soggetti privati che svolgono attività di interesse pubblico. In particolare, la nuova disciplina detta, per i soggetti pubblici, disposizioni specifiche in ordine alla notificazione alla Regione delle basi informative, alla loro classificazione e accessibilità, oltre ad altri aspetti rilevanti. Per quel che concerne i soggetti privati che svolgono attività di pubblico interesse, la legge sancisce il dovere della Regione di promuovere e agevolare la comunicazione dei dati, con l'esclusione, in ragione della loro natura, di quelli sensibili e giudiziari.

 $196/03^{276}$ .

Vi è da chiedersi se, a fronte di un laconico intervento del legislatore regionale, il disposto del giudice costituzionale sia stato soddisfatto.

Merita soffermarsi sulla motivazione contenuta nella pronuncia. La Corte non si addentra nell'analisi della formulazione della previsione normativa del legislatore regionale di cui riconosce la valenza, ma riscontra, a fondamento dell'illegittimità, l'"assenza" di ogni riferimento espresso al doveroso rispetto della normativa a tutela dei dati personali.

L'aver ricondotto la materia alla categoria dell'ordinamento civile non esclude "un ruolo normativo [delle regioni], per quanto meramente integrativo, per i soggetti pubblici chiamati a trattare i dati personali, (...) ma solo in quanto e nella misura in cui ciò sia appunto previsto dalla legislazione statale".

Più che un richiamo alle *materie trasversali*, ma manca un riferimento esplicito come la Corte è solita fare, il giudice costituzionale, parlando di intervento di tipo "integrativo" se "previsto" dalla legge statale, sembra far riferimento alla potestà attuativa-integrativa legislativa regionale, tipologia apparentemente "dimenticata"<sup>277</sup> dalla riforma<sup>278</sup>.

Ma se così fosse, tale potestà non richiederebbe un intervento del giudice delle leggi, costituendo i principi della legge statale un limite naturale alla stessa.

A voler seguire queste conclusioni, la pronuncia in esame non sarebbe stata necessaria, trovando la legislazione regionale applicazione unitamente alla legislazione statale in materia di protezione dei dati personali. Di tal che anche l'intervento normativo per *ottemperare* alla pronuncia avrebbe inserito *ad adiuvandum* quanto era già ricavabile dal sistema.

In questa sede, dedicata alla ricognizione del seguito, si vuol solo ricordare come il grande sforzo interpretativo, che ha impegnato il giudice delle leggi in questi anni per delineare caso per caso la ripartizione di competenze tra Stato e Regioni che la riforma ha introdotto, non sia mai stato inutile, anche quando abbia scientemente scelto di essere

<sup>&</sup>lt;sup>276</sup> Art. 2, legge n. 2 del 2005, (Modifica dell'<u>articolo 13 della legge regionale n. 11 del 2004</u>). Alla fine del comma 1 dell'<u>articolo 13 della legge regionale n. 11 del 2004</u> è aggiunto il seguente periodo: "Il trattamento dei dati compresi nel SIR (Sistema informativo regionale) è effettuato nel rispetto del decreto legislativo n. 196 del 1993."

<sup>&</sup>lt;sup>277</sup> Così T. Martines - A. Ruggeri - C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2005, 198.

 $<sup>^{278}</sup>$  Queste sono le considerazioni di A. Селотто, *Una additiva di principio "inutile" o "ridondante"?*, in *Giur.cost.*, 2005, 2531.

ridondante<sup>279</sup>, in risposta ad una richiesta di intervento che ha assunto, come si è descritto, una valenza non ipotizzabile qualche anno fa.

Parzialmente positivi sono anche gli esiti di un'altra vicenda che ha impegnato la Corte con una pronuncia additiva di principio.

Si tratta della sentenza n. 387 del 2008 con la quale la Corte si pronuncia, tra gli altri, sull'art. 3, comma 3 della legge n. 10 del 2007 della Provincia di Bolzano, in tema di deroghe alle specie cacciabili. Il giudice costituzionale dichiara l'illegittimità della norma nella parte in cui non prevede che nel provvedimento di deroga siano indicate la tipologia e le ragioni. Non è sufficiente, secondo la Corte, la previsione di un provvedimento motivato dell'assessore provinciale alla caccia, senza che sia prescritto esplicitamente che la motivazione debba dare conto, anche delle ragioni della deroga, con specifico riguardo ad una delle finalità per le quali la normativa comunitaria e nazionale la consente.

Va subito posto in evidenza che la provincia, pendente il ricorso, con legge 10 giugno 2008 n. 4, ha modificato la norma inserendo, nello specifico, proprio i requisiti di cui il Governo aveva lamentato l'assenza, e ha chiesto in giudizio che fosse dichiarata l'inammissibilità delle questioni relative alle norme oggetto della modifica legislativa.

La Corte ha respinto l'eccezione perché il mutamento del quadro normativo non incide sulla definizione del giudizio di legittimità costituzionale, in quanto la legge di modifica è intervenuta ben sei mesi dopo l'entrata in vigore della legge impugnata, trovando le norme impugnate e modificate piena applicazione in quel periodo.

Giova evidenziare in questa sede, brevemente, che l'impugnazione del Governo è stata portata all'attenzione della II Commissione dagli uffici amministrativi della Provincia, che ha, di conseguenza, ravvisato l'opportunità di inserire la nuova norma nel progetto di legge *omnibus*, al fine, dichiarato, di evitare il contenzioso sul punto.

3.3. Le sentenze manipolative a dispositivo complesso (e un primo tentativo di comparazione tra le Regioni).

Il complesso riparto di competenza introdotto dalla riforma del 2001, si è sovrapposto alla normativa esistente che disciplinava comparti e materie basandosi su di una diversa attribuzione operata dal testo costituzionale, ne consegue la necessità per il

<sup>&</sup>lt;sup>279</sup> In questo senso ancora A. Celotto, *Una additiva di principio "inutile" o "ridondante"?*, cit., 2532.

giudice delle leggi di trovare caso per caso soluzioni che rispettino il nuovo riparto e le esigenze di continuità dell'ordinamento.

Il risultato è l'elaborazione di dispositivi che sono la combinazione di più tecniche decisorie al fine di soddisfare le nuove complesse esigenze.

Per l'aspetto che qui preme, tra le pronunce già illustrate nel capitolo I si è scelto quella che, per la particolare formulazione contenuta nel dispositivo, prevede un intervento delle regioni.

Si tratta della nota sentenza n. 13 del 2004, in tema di definizione delle dotazioni organiche del personale docente. Qui la tecnica decisoria utilizzata dalla Corte è quella di una pronuncia manipolativa di tipo additivo che introduce elementi atti ad incidere sugli effetti temporali della decisione. La norma, che prevede la competenza degli uffici ministeriali periferici del compito di definire le dotazioni organiche del personale docente, viene dichiarata illegittima "nella parte in cui non prevede che detta competenza venga meno quando le Regioni attribuiscano con legge a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche" 280

Il risultato è quello di una tipologia delle sentenza additiva "utilizzata in maniera del tutto inedita nel panorama della nostra giurisprudenza costituzionale, attraverso quello che potremmo definire un sotto-tipo (o tipo debole) di decisione additiva 'ad effetto interinale o transitorio', che, in forza del principio di continuità, da intendersi non solo in senso normativo, ma anche istituzionale, assicura in ogni caso l'esigenza costituzionale di continuità di funzionamento del servizio pubblico essenziale dell'istruzione, cui sono 'collegati diritti fondamentali della persona' e la cui salvaguardia, pertanto, è imposta da valori costituzionali incomprimibili" e la cui

L'indagine si è innanzitutto diretta nei confronti della Regione Emilia-Romagna, che aveva impugnato la norma di cui si discute, per accertare se a seguito dell'accoglimento della ingerenza lamentata, abbia adottato la legge indicata dal giudice costituzionale.

La Regione, interrogata attraverso il servizio legislativo del Consiglio regionale, comunica che non vi sono state iniziative consequenziali alla pronuncia. Si è comunque, per completezza, condotta una ricerca, sia sugli atti del Consiglio regionale che su quelli

<sup>&</sup>lt;sup>280</sup> In generale sul tema delle istituzioni scolastiche si rinvia al recente volume di G. C. De Martin - A. Cocozza - G. Porrotto, "Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale", Padova 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>281</sup> In questi termini C. Colapietro, Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale (Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento), cit., 10.

della Giunta, per verificare se vi sia stata quantomeno una discussione sugli esiti del giudizio e sulle iniziative da intraprendere, indagine che ha dato esito negativo. Va dato atto, però, che nel Rapporto sulla legislazione 2000-2005, il servizio legislativo espone i termini della questione, esponendo nel dettaglio l'intervento manipolativo della Corte.

A conferma dei risultati illustrati, anche per l'anno 2008 è stato adottato il decreto di definizione delle dotazioni organiche da parte dell'Ufficio scolastico regionale competente<sup>282</sup>.

Poiché la decisione introduce un deciso che trascende il giudicato tra le parti, introducendo di fatto un effetto temporalmente diversificato della pronuncia da regione a regione, si è, ritenuto opportuno indagare ad ampio raggio e la ricerca si è, quindi, ampliata anche alle altre regioni (escluse le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige già titolari di questa competenza in base ai rispettivi statuti), realizzando un primo tentativo di comparazione.

L'esame degli atti dei consigli regionali e delle giunte non ha prodotto i risultati sperati e si da atto anche per queste regioni dell'adozione del relativo provvedimento da parte dei competenti Uffici scolastici regionali.

<sup>&</sup>lt;sup>282</sup> Cfr., in generale, il d.m. 24 aprile 2008, recante "Disposizioni sulla determinazione degli organici del personale docente per l'anno scolastico 2008/2009" e la Circolare Ministeriale n. 19 del 2008, recante "Dotazione organico personale docente A.S. 2008/2009" e, per Emilia Romagna, il decreto n. 84 del 24 aprile 2008 dell'Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna.

#### III. Considerazioni conclusive

La modifica al Titolo V introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ha impegnato la Corte costituzionale, come mai in precedenza nel giudizio in via principale, nella decisione di 666 ricorsi nel periodo 2003-2008, per un totale di 554 decisioni e oltre 2500 capi di dispositivo.

Il dato numerico non è secondario per capire lo sforzo organizzativo, di studio, di trattazione, di decisione a cui i giudici costituzionali, e l'intera struttura che li assiste, sono stati chiamati.

L'incalzare del numero dei ricorsi in via principale, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma, ha immediatamente richiamato l'attenzione, sotto il profilo politico, sul grande momento di transizione istituzionale che il Paese stava vivendo, e sul piano costituzionale sui limiti che la riforma conteneva.

Accanto ad un dibattito, che impegnava il fronte politico, in cui emergevano contestazioni circa le modalità e le dinamiche con le quali la legge costituzionale di riforma era stata adottata ed entrata in vigore, il mondo accademico si concentrava sul testo per individuarne gli elementi di novità e di continuità con quello previgente, nonché le carenze.

Di questi, primo tra tutti, l'assenza di una normativa transitoria che indicasse con precisione il passaggio dall'assetto preesistente a quello scaturente dal mutamento di titolarità fra Stato e Regioni. Quindi, la mancata previsione di strumenti di collaborazione tra i diversi livelli di governo, che ne ha acuito la conflittualità, quantomeno nei primi anni, unita alla inattuata previsione, di cui all'art. 11 della legge costituzionale di riforma, di una Commissione parlamentare per le questioni regionali. Ancora, le incongruenze presenti negli elenchi di distribuzione delle competenze e l'assenza di strumenti posti a presidio del principio unitario.

In questo contesto e con queste difficoltà, non si può non dare atto al giudice delle leggi di avere operato, a partire dal 2003, instancabilmente e con grande pacatezza, in supplenza di un legislatore ordinario assente, che avrebbe dovuto intervenire per ovviare alle manchevolezze di un legislatore costituzionale frettoloso<sup>283</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>283</sup> "Ecco, quindi, che ritrovarsi oggi nuovamente nella giurisprudenza costituzionale, nella speranza di ritrovarvi il bandolo che ci consenta di recuperare un filo di razionalità all'interno del disegno 'riformato' del Titolo V, mi sembra rappresentare di per sé un giudizio sulla sua fattura tecnica. Purtroppo le riforme costituzionali si sono fatte - e si continuano pervicacemente a fare - senza preoccuparsi di capire prima

L'impegno per la Corte, sopra descritto nei numeri, e analizzato nel dettaglio nella prima parte di questo studio, esprime il gravoso intervento chiarificatore che il rinnovato assetto delle competenze che ha richiesto.

Giova riassumerne le dimensioni.

Sul finire del 2001 e per tutto il 2002 si assiste ad una importante produzione normativa del legislatore regionale che in quel periodo adotta in totale 1189 leggi e contemporaneamente ne impugna 36, a difesa delle proprie nuove competenze, dall'altro si rileva il comportamento del legislatore statale che, espressione di una maggioranza nel frattempo cambiata<sup>284</sup>, legifera non rinunciando alle precedenti attribuzioni, adottando 316 tra leggi e atti aventi forza di legge e impugnandone 59.

A ciò la Corte ha dovuto far fronte, a partire dal 2003, anno in cui vengono adottate le prime pronunce nel merito, innanzitutto chiarendo il permanere in capo allo Stato del ruolo di assicurare il soddisfacimento delle istanze unitarie<sup>285</sup>, fornendo indicazioni sul valore delle nuove formulazioni dei parametri, attingendo anche dal proprio patrimonio giurisprudenziale<sup>286</sup>, e soprattutto introducendo elementi di flessibilità del nuovo riparto di competenze per salvaguardare proprio le imprescindibili esigenze unitarie<sup>287</sup>.

Nasce così l'elaborazione di criteri generali, la cui terminologia è diventata di uso comune nel corso degli anni, quali quelli delle "materie trasversali", che indicano gli ambiti in cui sono "raccolti ed intrecciati tra loro interessi molteplici che mettono capo a competenze differenziate, distribuite tra enti locali, Regioni e Stato"288; della prevalenza, quando emerge in modo evidente, all'interno dell'intreccio delle materie, la "sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa"289; o, quando non è possibile una netta separazione, il ricorso al principio della leale collaborazione, suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forme ed intensità<sup>290</sup>; della "chiamata in sussidiarietà", che giustifica l'allocazione a livello statale di competenze amministrative e legislative, che non

quali siano i veri problemi di funzionalità delle istituzioni, e queste ne sono le conseguenze". Così R. Bin, *Le prospettive della legislazione regionale*, cit., 2.

<sup>&</sup>lt;sup>284</sup> Il cambio della legislatura avviene, infatti, tra l'approvazione in aula della riforma e il referendum confermativo del 3 agosto 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>285</sup> Si rinvia al Capitolo I, paragrafo 2.1.

<sup>&</sup>lt;sup>286</sup> Si rinvia al Capitolo I, paragrafo 2.2.

<sup>&</sup>lt;sup>287</sup> Si rinvia al Capitolo I, paragrafo 2.3.

<sup>&</sup>lt;sup>288</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 96 del 2003.

<sup>&</sup>lt;sup>289</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 50 e 219 del 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>290</sup> Si rinvia al Capitolo I, paragrafo 2.3.

trovano titolo nell'art. 117 Cost., facendo leva su esigenze unitarie<sup>291</sup>.

Negli anni successivi, nonostante il sedimentarsi di una giurisprudenza costituzionale ormai piuttosto articolata, il ricorso al giudice delle leggi di Stato e regioni aumenta con un *trend* positivo sino a tutto il 2006: il disegno costituzionale ambizioso e innovativo, per usare le parole del Presidente Valerio Onida, continua a scontrarsi con una legislazione governativa e parlamentare, e in parte anche regionale, ancora legata per metodi e contenuti del passato.

Bisogna attendere la fine del 2006 per registrare un aumento delle rinunce ai ricorsi, segno di una attività di contrattazione Stato-Regioni, di cui si ha sentore.

Il fattore che incide positivamente è senz'altro la nuova legislatura che riporta al governo la maggioranza che aveva voluto la riforma e con esso l'adozione il 26 giugno 2006 da parte del nuovo Ministro degli Affari regionali di una direttiva per ridurre il contenzioso. La finalità è quella di ricercare e realizzare procedure conciliative tra governo e regioni, spostare, cioè, "la composizione della conflittualità in sede di negoziazione politica piuttosto che alla Corte costituzionale". Il metodo è quello di tavoli di confronto che, sulla base dell'orientamento tratto dalla giurisprudenza costituzionale valutino, in relazione ai ricorsi pendenti, il perdurare dell'interesse a ricorrere (quantomeno sul fronte delle impugnative statali), e per il futuro contribuiscano a limitare il ricorso alla Corte "solo alle più evidenti violazioni delle norme costituzionali".

L'effetto è quello di instaurare una prassi simile al sistema del controllo governativo previgente la riforma: a fronte di una impugnativa statale la regione modifica la norma impugnata con una nuova legge, che lo Stato si impegna a non impugnare, e contemporaneamente quest'ultimo rinuncia al ricorso. I risultati di questa iniziativa si sono cominciati a percepire sin dalla fine del 2006, quando la stessa Corte rileva l'aumento dei casi di rinuncia<sup>292</sup>.

Già alla fine di quell'anno si può prendere atto anche di un rallentamento nella proposizione dei ricorsi che raggiunge il numero totale più basso dalla riforma proprio nel 2007, unitamente ad un elevato numero di decisioni di cessazione della materia del contendere o di estinzione del giudizio (il 15% del totale), segno, probabilmente che la procedura conciliativa in sede politica sta sortendo degli effetti.

<sup>&</sup>lt;sup>291</sup> Si rinvia al Capitolo I, paragrafo 2.4.

<sup>&</sup>lt;sup>292</sup> Cfr. al Capitolo 1, paragrafo 1.5.

Inaspettatamente il *trend* positivo subisce però un inversione di tendenza nel 2008, con un numero di ricorsi di nuovo elevato e un contemporaneo calo delle pronunce di estinzione o rinuncia.

L'impressione è quella che il nuovo cambio di governo abbia ancora una volta, se non influenzato, quantomeno rallentato le prassi collaborative, dei 106 ricorsi presentati, infatti, ben 48 sono stati depositati dopo il 1° ottobre e quindi impugnati dal nuovo esecutivo.

In generale, ciò che non sfugge dallo studio della giurisprudenza di questo lungo periodo, è l'esigenza del giudice delle leggi di salvaguardare i valori sostanziali oggetto delle singole discipline, e la sua preoccupazione – ancora una volta a distanza di cinquant'anni – di non creare vuoti normativi, nonché di dare una nuova concretezza all'istituto della leale collaborazione.

Ne deriva l'illustrato massiccio intervento interpretativo e di ricostruzione del contesto normativo in cui si collocano le disposizioni impugnate, talvolta con una motivazione particolarmente sistematica e completa da ricordare quelle *sentenze-trattato* che hanno caratterizzato certe pronunce nel giudizio in via incidentale<sup>293</sup>, nonché il ricorso a tecniche decisorie che permettano di andare oltre al semplice rigetto o accoglimento, per pervenire all'effettività del nuovo sistema di riparto<sup>294</sup>.

Ed è proprio questo il ruolo che il giudice costituzionale accetta di incarnare: quello di organo di attuazione, più che di semplice applicazione della Costituzione, in supplenza, per usare una felice espressione di Modugno, della perdurante inerzia degli organi politici.

Le dinamiche sono quelle che avevano impegnato la Corte all'indomani dell'inizio della sua attività, ma con la differenza di una maggiore consapevolezza ed un bagaglio di esperienza importante, quale quello della giurisprudenza elaborata negli anni.

E' diverso il contesto, però, in cui si trova ad operare: maggiore è, infatti, l'*esposizione* politica delle pronunce, tipica del giudizio in via d'azione rinnovato, che avviene nell'immediatezza dell'approvazione delle leggi da parte del Parlamento e dei Consigli regionali.

Ecco che, quindi, il presupposto imprescindibile per svolgere questo delicato ruolo

<sup>&</sup>lt;sup>293</sup> Il riferimento è alla felice formulazione di C.Colapietro, *La Corte costituzionale travolge il principio della generale impignorabilità delle pensioni*, in *Giur. cost.*, 2002, 4161.

<sup>&</sup>lt;sup>294</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.

diventa la chiarezza del ricorso, che deve essere puntuale nell'indicazione dei parametri e adeguatamente motivato.

Definito così l'ambito del giudizio, la Corte utilizza tutti gli strumenti in suo possesso, sia mutuando le tecniche decisorie dal giudizio in via incidentale, più che in passato<sup>295</sup>, quali le sentenze interpretative (di rigetto o di rigetto con interpretazione), le sentenze contenenti inviti al legislatore a provvedere, le pronunce manipolative (additive, ablative, sostitutive e di principio), sia elaborandone di nuove.

Si affacciano, così, nel giudizio in via principale figure inedite di dispositivo, che uniscono ad effetti manipolativi effetti interpretativi, o che inseriscono nel dispositivo manipolazioni temporali con cui realizzare una "efficacia differita" dell'annullamento, anche se operato con un rinvio alla motivazione, per non sacrificare la continuità dell'ordinamento in relazione all'esercizio di una funzione di particolare rilevanza sociale<sup>296</sup> o per garantire, in ossequio al principio di continuità, anche istituzionale, la funzionalità di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali<sup>297</sup>.

Lo sforzo interpretativo condotto dalla Corte ottiene, però, il risultato sperato, quello di favorire il passaggio tra il previgente e l'attuale riparto di competenze, solo se i destinatari delle pronunce in via d'azione, lo Stato e le Regioni, mostrano di porre le statuizioni del giudice delle leggi come base dell'attività legislativa futura e soprattutto "correggono", all'occorrenza, la normativa già adottata, conformemente al disposto o alle indicazioni della Corte.

Lo studio di questo aspetto è stato in questa sede considerato con riferimento al solo legislatore regionale, sia perché il suo seguito è quello meno indagato<sup>298</sup>, sia perché le richieste di intervento, pur essendo nel totale meno numerose di quelle sollecitate dallo Stato<sup>299</sup>, mirano, nei contenuti, ad ottenere un chiarimento e una ricostruzione sistematica caso per caso del nuovo riparto di competenze, sia perché, infine, venendo meno il preventivo controllo governativo sulle delibere legislative come disciplinato dal previgente articolo 127 Cost., il testo delle leggi regionali è ora sottoposto al sindacato della Corte quando è già vigente e, quindi, privo di un filtro preventivo, mantenendo così le formulazioni e le scelte compiute dalle assemblee regionali, divenute legislatori

<sup>&</sup>lt;sup>295</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.

<sup>&</sup>lt;sup>296</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.2.3.

<sup>&</sup>lt;sup>297</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.2.4.

<sup>&</sup>lt;sup>298</sup> Si rinvia ai lavori di F. Benelli più volte citati nel testo.

<sup>&</sup>lt;sup>299</sup> Cfr. gli andamenti del contenzioso illustrati nel Capitolo I.

pari al legislatore statale al cospetto del giudice delle leggi.

Si è trattato, innanzitutto, di verificare l'esistenza di una fonte di diritto positivo in cui sia regolata l'attività legislativa regionale consequenziale alle pronunce della Corte.

E' noto come le previsioni di cui all'art. 136 si riferiscano solo alla comunicazione ai Consigli regionali delle pronunce di illegittimità, così come quelle di cui all'art. 30 della legge n. 87 del 1953. L'art. 31 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che non ha subito rielaborazione nella recente modifica, prevede, invece, la pubblicazione sul Bollettino regionale di tutte le decisioni aventi ad oggetto una legge regionale.

Ne emerge che sia il legislatore costituzionale e quello ordinario, che si sono interrogati sul punto, hanno rimesso ai legislatori regionali l'eventuale disciplina delle attività consequenziali.

Questi ultimi, recentemente impegnati nell'adozione dei nuovi Statuti delle regioni, hanno dimostrato scarsa sensibilità al tema, che nel modificato giudizio delle leggi regionali davanti alla Corte avrebbe meritato più attenzione.

Tranne rari casi in cui ci si è preoccupati di affidare al Presidente della Giunta l'adozione delle misure amministrative urgenti e provvisorie di primo adeguamento alla sentenze della Corte (Regione Lazio), o in cui si è posta l'attenzione sulla necessità di tener conto delle esigenze di aggiornamento derivanti dalle pronunce nella redazione dei testi unici (Regione Emilia-Romagna), il legislatore statutario non dedica ampio spazio alle forme di raccordo con la Corte costituzionale. Le poche disposizioni presenti riguardano, infatti, le modalità per il promovimento dei ricorsi contro le leggi dello Stato o di altre regioni.

Anche il legislatore regionale sembra, quindi, ritenere il tema delle attività consequenziali materia dei regolamenti dell'assemblea legislativa, molti dei quali sono stati di recente modificati per adeguarsi ai nuovi statuti. Del resto questa è anche la scelta operata dal legislatore ordinario a livello centrale, dove la disciplina delle attività consequenziali è disciplinata nei regolamenti parlamentari.

Le disposizioni dei regolamenti sono, per la maggior parte, dirette a dare mera notizia al Consiglio regionale della dichiarazione di illegittimità di una legge regionale e alle commissioni competenti per materia delle pronunce della Corte Costituzionale aventi ad oggetto (le sole) leggi della Regione e riprendono sostanzialmente formulazioni analoghe a quelle contenute nei regolamenti parlamentari.

A quella formulazione si sono ispirati quei regolamenti (delle Regioni Lazio, Liguria, Marche, Umbria, Valle d'Aosta, prov. Bolzano, Prov. Trento) che prevedono che le decisioni della Corte di illegittimità di una legge regionale siano trasmessi alla Commissione competente, la quale può esprimere un parere, o in alcuni casi adottare una risoluzione, con il quale invitano il Consiglio, o la Giunta, a provvedere.

Vi è, quindi, un'attenzione all'attività legislativa consequenziale, ma con un'impostazione che prende in considerazione, in modo evidente, le sole pronunce di illegittimità della legge regionale, che vengono inoltre comunicate all'inizio delle sedute unitamente ad altre di eterogeneo contenuto.

Se la forma può peccare di efficacia, anche il contenuto presenta delle carenze. La formula non considera, infatti, tutte le decisioni della Corte la cui pronuncia è stata sollecitata dalla regione. Quasi come se gli esiti non caducatori delle leggi regionali non fossero di interesse per il legislatore.

Ne vengono escluse tutte le sentenze interpretative di rigetto o monitorie, ma anche quelle di particolare interesse rese nei giudizi tra lo Stato ed le altre regioni, non attribuendo così, almeno formalmente, alcun rilievo alle statuizioni sulla delineazione delle competenze che la Corte rende in via generale nei giudizi anche, chiaramente, ad uso degli altri legislatori regionali.

Lo sforzo interpretativo del giudice costituzionale ne esce ridotto nella portata.

Il dato normativo scaturente dai regolamenti consiliari sembrerebbe proporre una visione miope del legislatore regionale, che avrebbe senza dubbio potuto prendere spunto dalla formulazione dei regolamenti parlamentari per andare oltre, vista la scarsa applicazione che questi hanno avuto nella realtà.

A rigore, attenendosi al dettato delle disposizioni, se ne dovrebbe sommariamente concludere che l'attività consequenziale è condizionata primariamente dai diversi tipi di pronunce, la cui conoscibilità è limitata *ab origine*.

Si è trattato, quindi, di dare riscontro a questa analisi e verificare sul campo il seguito effettivamente ottenuto dalle pronunce, non tanto di mero rigetto o accoglimento, quanto quelle nelle quali lo sforzo interpretativo del giudice costituzionale è stato caratterizzato dal ricorso a tecniche decisorie inusuali per il giudizio in via d'azione, al fine di rendere effettivo il passaggio dal previgente Titolo V al nuovo, ed individuare le principali ragioni che possono aver determinato il diverso grado di effettività.

Sono state prese in considerazione le pronunce aventi ad oggetto le leggi regionali

che hanno dato luogo a dispositivi interpretativi di rigetto e quelle contenti moniti o inviti, quindi sul fronte delle pronunce di accoglimento quelle additive di principio e quelle c.d. a dispositivo complesso.

Il tema degli effetti delle decisioni interpretative di rigetto della Corte costituzionale nei confronti del legislatore regionale, alla luce dei risultati dell'indagine sul campo, non ha prodotto un esito interessante sul piano strettamente legislativo, non avendo riscontrato per nessuna delle pronunce adottate dalla Corte una attività legislativa consequenziale.

Ma certamente ha posto in evidenza alcuni aspetti, sui quali è interessante riflettere.

Le conclusioni che si possono trarre dal silenzio del legislatore sono di due tipi a seconda che si voglia attribuire intenzionalità o meno al suo *non fare*.

A sostegno della prima tesi, che ci si conceda di definire del comportamento non intenzionale o della scelta inconsapevole, giocano più elementi.

Occorre primariamente rimarcare come la comunicazione all'assemblea dell'esito del giudizio di costituzionalità avvenga contestualmente ad altre di varia natura, a discapito dell'efficacia della notizia a destare l'attenzione dei destinatari; e come non vi sia una sessione dei lavori consiliari dedicata al contenzioso costituzionale, se non un cenno, come si descritto, in occasione della presentazione delle *rassegne sulla legislazione* nella quali, generalmente in tutte le regioni, si dà atto del contenzioso costituzionale, limitatamente al profilo statistico della soccombenza o meno.

Ancora, in via di prassi, si tiene conto delle pronunce nell'aggiornare le banche dati legislative regionali, ma anche su questo fronte è stata illustrata l'approssimazione con cui il dato viene trattato. In calce alle disposizioni di legge impugnate si dà conto genericamente o dell'illegittimità costituzionale o della non fondatezza (accomunando nella formula anche le interpretative "nei sensi"), con l'effetto di originare un errato affidamento nel lettore.

Anche nelle rassegne sul contenzioso costituzionale curate dai servizi legislativi regionali la decisione di non fondatezza nei sensi in cui in motivazione, salvo le eccezioni illustrate, è riportata come una pronuncia di non fondatezza semplice.

Anche a non voler estendere a tutti i sistemi regionali queste considerazioni, che possono apparire sproporzionate basandosi su di un numero esiguo di pronunce aventi questa formulazione, ma che traggono elementi dalla prassi come scaturente dalla documentazione elaborata dai servizi regionali di assistenza al Consiglio e alla Giunta,

non si può non esternare l'impressione che se ne trae. Quella, cioè, di uno strumento, la pronuncia interpretativa di rigetto, non perfettamente compreso dai destinatari, i quali non distinguendo tra questo e una pronuncia di non fondatezza semplice, non riescono a dare il giusto rilievo all'interpretazione fornita dalla Corte, che viene trattata alla stregua di una generale motivazione.

Ne consegue, immediatamente, l'interrogativo sull'idoneità dello strumento prescelto dal giudice costituzionale per colloquiare con il legislatore.

Resta quindi da valutare se l'atteggiamento di apparente disinteresse a questo tipo di pronuncia sia episodico o costituisca un elemento costante su cui fermarsi a riflettere.

Tale ultima riflessione permette di concentrarsi anche sull'altra premessa, quella, cioè, che il *non fare* del legislatore regionale sia, invece, il risultato di una scelta consapevole.

Il punto di partenza è l'assunto che vi sia una sostanziale differenza tra la pronuncia interpretativa di rigetto resa nel giudizio in via d'azione rispetto alla medesima decisione resa nel giudizio in via incidentale. L'interpretazione sulla legge regionale, infatti, viene resa, nel primo, in un giudizio *tra parti* non sollecitato dalla regione. E, come in ogni giudizio tra parti, la decisione di non fondatezza delle censure mosse dal ricorrente soddisfa, in linea di principio, la pretesa difensiva della resistente. La norma, infatti, è salva pur se sulla base di una interpretazione fornita dalla Corte.

Ne consegue che, se si dovesse applicare la logica di un normale giudizio tra parti al giudizio in via d'azione, l'interesse all'"ottemperanza" del giudicato non è certamente della parte resistente, in presenza di questo tipo di tecnica decisoria, ancor più se resa in una pronuncia "a bassa litigiosità"<sup>300</sup>.

Se così fosse, non si potrebbe escludere una volontà positiva di "non dar seguito" in via legislativa, rimettendo ogni giudizio sull'eventuale mancato rispetto della pronuncia all'eventuale conflitto di attribuzione promosso dallo Stato.

La strategia della "doppia pronuncia", già illustrata<sup>301</sup>, varrebbe così anche per la parte resistente a fronte di una pronuncia interpretativa di rigetto.

Il silenzio del legislatore regionale avrebbe quindi un significato: quello di lasciare la

<sup>&</sup>lt;sup>300</sup> L'espressione, già citata sub Capitolo II, paragrafo 3.2.1., è di F. Benelli, *Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli (pregressi) alla dinamica (futura)*, cit., 1283, al quale si deve la suddivisione delle pronunce interpretative di rigetto in subcategorie decisorie, di cui sinteticamente si è riportato ivi nel testo, per il profilo che qui interessa.

<sup>&</sup>lt;sup>301</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.1.

disposizione impugnata nella originaria formulazione, non modificandone il testo, né adottando una legge di interpretazione autentica, lasciando allo Stato l'onere di verificare che questa abbia una applicazione conforme al disposto della Corte, e decidere per l'eventuale ricorso per conflitto di attribuzioni.

Del resto è una strada indicata dalla stessa Corte che, in più occasioni<sup>302</sup>, ha ricordato alle parti la possibilità di adire nuovamente il giudice costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni per risolvere l'eventuale violazione del principio enunciato, ad opera di atti applicativi.

Il sistema avrebbe, quindi, in sé un meccanismo di salvaguardia degli effetti della decisione.

Questa soluzione, affascinante nella sua semplicità, non tiene, però, conto di tutte quelle decisioni che, pronunciandosi in via d'azione su violazione dei parametri di cui alla I Parte della Costituzione, non hanno come oggetto il riparto di competenze.

Si pensi alla illustrata sentenza n. 233 del 2006 sul sistema dello *spoils system* introdotto dalla legge n. 12 del 2005 della Regione Calabria<sup>303</sup>.

Il parametro invocato dal ricorrente era, naturalmente, l'art. 97 della Costituzione. La Corte, ora succintamente, ha rigettato la questione con una, criticata, sentenza interpretativa "nei sensi" sulla base della quale la norma, che testualmente enunciava tutti gli incarichi dirigenziali, andava interpretata, coerentemente al sistema, come limitata ai soli dirigenti apicali.

Ne consegue che il mancato rispetto dell'interpretazione fornita dalla Corte in sede di applicazione, non potrebbe essere oggetto di un conflitto tra enti, non violando il riparto di competenze. E dovrebbe trovare tutela in sede di un comune giudizio in cui il soggetto, destinatario dell'atto amministrativo lesivo, dovrebbe eccepirne la non conformità alla decisione della Corte e il giudice risolvere la questione sulla base dell'interpretazione fornita in via d'azione, oppure un'altra diversa ma immune dai vizi ipotizzati. Del resto è stato di recente registrato il "grandissimo grado di penetrazione presso i giudici, anche supremi, dell'interpretazione accolta dalla Corte'<sup>304</sup>.

Entrambi i percorsi proposti partono però da un presupposto comune, il mancato

<sup>&</sup>lt;sup>302</sup> Cfr. C. Cost. ord. n. 106 del 2001.

<sup>&</sup>lt;sup>303</sup> Cfr. Capitolo II, paragrafo 3.2.1.

<sup>&</sup>lt;sup>304</sup> Così e, in generale, sul seguito delle pronunce interpretative di rigetto presso i giudici comuni Cfr. E. Lamarque, *Il seguito delle decisioni interpretative e additive di principio della Corte costituzionale presso le autorità giurisdizionali*, Servizio Studi della Corte Costituzionale 2008.

seguito legislativo ad una pronuncia interpretativa di rigetto.

Al di là delle considerazioni sopra esposte, sarebbe allora corretto attribuire l'insuccesso di questo tipo di pronunce ad un difetto di collaborazione leale della Regione nei confronti della Corte?

Il tentativo di rispondere a questo interrogativo, che sorge spontaneo, è strettamente legato all'impressione che si ricava dalle vicende esaminate, e, cioè, che, l'inadeguatezza del canale istituzionale, attraverso il quale i componenti delle assemblee vengono ufficialmente informati, faccia dipendere, in realtà, l'efficacia delle pronunce interpretative di rigetto dal grado di maturità dell'intero sistema regionale, dall'attenzione che questo riserva alle pronunce nella pratica, dalla capacità dei settori legislativi, deputati all'assistenza delle assemblee, di portare all'attenzione di chi esercita il potere legislativo il corretto contenuto delle pronunce. Si tratta, ovviamente, di elementi meramente fattuali, dei quali non si può, però, non tener conto.

L'interprete regionale sembra, inoltre, anche quando pone la giusta attenzione alle interpretazioni fornite dalla Corte, non distinguere tra pronunce interpretative di rigetto e di rigetto interpretative. Il considerare e il non considerare l'interpretazione fornita dal giudice costituzionale dipenderebbe, quindi, solamente dal diverso tipo di attenzione del lettore. Di tal che si terrebbe in debito conto dell'interpretazione indipendentemente dalla formula usata nel dispositivo.

Non sembrano valere per il legislatore regionale le positive conclusioni raggiunte da Lamarque, relativamente al seguiti del medesimo tipo di pronunce presso i giudici comuni, secondo la quale "quando infatti la Corte costituzionale sceglie la forma della sentenza, la sua pronuncia non passa mai inosservata, sia essa di rigetto oppure di inammissibilità. E ciò è tanto più vero quando la sentenza denuncia nel dispositivo la sua natura interpretativa attraverso la formula 'nei sensi di cui in motivazione', se non altro perché le stesse riviste specializzate, a cui giudici e avvocati fanno riferimento per il loro aggiornamento professionale, tendono a dare maggiore pubblicità e rilievo a questo tipo di pronuncia." <sup>305</sup>.

L'effetto della conclusione a cui si è giunti è disarmante. Non solo perché non rende "trasferibili" al giudizio principale le considerazioni e le osservazioni che i recenti studi hanno operato per il giudizio in via incidentale, richiamando maggior attenzione sulla

<sup>&</sup>lt;sup>305</sup> Cfr. E. Lamarque., *Il seguito delle decisioni interpretative e additive di principio della Corte costituzionale presso le autorità giurisdizionali*, cit., 57.

non perfetta fungibilità degli strumenti pensati per quel tipo di giudizio al giudizio in via d'azione, ma soprattutto perché evidenzia la non piena coscienza del legislatore regionale della complessità del nuovo rapporto istituzionale con la Corte costituzionale all'indomani del rinnovato Titolo V.

Ecco, quindi, che il rilievo che si era operato<sup>306</sup>, distinguendo tra sentenze interpretative di rigetto e di rigetto con interpretazione, lamentando che queste ultime, non esternando nel dispositivo l'interpretazione, fossero meno visibili agli operatori giuridici, con evidenti problemi circa il loro seguito, mostra come in linea teorica si dia per scontata la distinzione sostanziale tra sentenze interpretative di rigetto e di non fondatezza *tout court*, non così, invece, ovvia sul fronte regionale.

In conclusione, la funzionalità di questo tipo di pronuncia nel giudizio in via d'azione ne esce menomata, quantomeno formalmente.

Va, quindi, rimarcato che si tratta di "una tecnica elaborata per comunicare con la giurisprudenza comune, per porsi sullo stesso piano di questa e parlare il suo stesso linguaggio"<sup>307</sup>, tecnica che, del resto, già nel giudizio incidentale ha dimostrato diversi gradi di reazione a seconda che il destinatario sia il giudice di merito o la Suprema Corte.

Anche l'indagine condotta sulle pronunce monitorie ha fornito un risultato analogo. Si trattava di pronunce che richiamavano il legislatore regionale sulla necessità di integrare la disciplina operata dalle norme impugnate relativamente all'esercizio del potere sostitutivo regionale nei confronti degli enti locali, stante, altrimenti, la loro inapplicabilità.

I riscontri hanno dato esiti negativi, i quali, però, non possono essere posti a fondamento di una particolare tesi, come si è detto<sup>308</sup>, considerato lo scarso uso che il giudice costituzionale ne ha fatto.

Il limitato ricorso a questo tipo di pronunce nel giudizio in via d'azione, è dovuto, probabilmente, alla funzione di *arbitro* alla quale la Corte è chiamata nel pronunciarsi sul rispetto delle competenze come previste in Costituzione. Un intervento che lascia poco spazio ad un invito a disciplinare, tranne nelle poche ipotesi evidenziate, nelle quali la norma impugnata *non* è *applicabile*, perché carente, e se ne chiede

<sup>&</sup>lt;sup>306</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.1.

<sup>&</sup>lt;sup>307</sup> Il riferimento è sempre a E. Lamarque, *Il seguito delle decisioni interpretative e additive di principio della Corte costituzionale presso le autorità giurisdizionali*, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>308</sup> Cfr. Capitolo II, paragrafo 3.2.

## l'integrazione.

Ciò che comunque si può rilevare è che l'atteggiamento di inerzia del legislatore regionale non differisce da quello che assume di regola il legislatore statale, ampiamente indagato<sup>309</sup>. Se potrebbe concludere che quella *disattenzione* già registrata non potrebbe escludersi anche per l'altro.

E' pur vero che "in alcuni casi l'intervento richiesto può risultare meramente tecnico, cioè di semplice manutenzione legislativa, e come tale, pertanto, poco o nulla remunerativo sotto il profilo del consenso elettorale" come in quelli indagati. Ma ciò dimostrerebbe, quantomeno, una presa d'atto del deciso della Corte e una riflessione sull'opportunità di una attività legislativa consequenziale.

Non vi è traccia negli atti di una discussione sul punto, che nel caso di specie avrebbe potuto esserci, essendo intervenuto il legislatore sulla disposizione impugnata per altri profili.

Ancora una volta rimane la sensazione che valga anche in questo caso quanto sopra concluso in ordine alla idoneità degli strumenti di raccordo contenuti nei regolamenti consiliari a far effettivamente conoscere in via ufficiale all'assemblea *tutte* le pronunce rese dalla Corte, per lo meno quelle nelle quali la regione è parte.

Diversamente dai risultati sino ad ora descritti, il seguito legislativo alle sentenze additive di principio rese su leggi regionali ha, invece, fornito un dato positivo.

Non si sono considerate, come si è detto, le pronunce rese su leggi statali, per le quali spesso il giudice costituzionale ha fatto ricorso a questo tipo di pronuncia. Si tratta, per la maggior parte, delle numerose sentenze *additive di procedura* con la quale la Corte dichiara l'illegittimità di una norma perchè non prevede una procedura di coinvolgimento delle regioni in ossequio al principio di leale collaborazione. Il seguito a questo tipo di pronunce manipolative di tipo additivo, che introducono il requisito del parere o dell'intesa con le regioni o con le Conferenze, sono state oggetto di interessanti studi, che ne riscontrano, salvo qualche eccezione, il positivo successo, anche nell'attività del legislatore futuro<sup>311</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>309</sup> Il riferimento è a E. Guarducci, Sul necessario potenziamento del seguito delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento, cit.; e all'anteriore L. Pegoraro, La Corte e il Parlamento. Sentenze indirizzo ed attività legislativa, cit.

R. Pinardi, Brevi note sull'" effettività" delle tecniche decisionali elaborate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia legislativa, cit., 336.

<sup>311</sup> Il riferimento è a E. Frontoni, Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese «forti» a «fortissime», cit., 397; e a CHERCHI R. - Riggiu I., "Effettività" e "seguito" della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale

L'additiva di principio qui presa in esame, si riferisce, invece, alla legge regionale n. 11 del 2004, con la quale la Regione Emilia-Romagna ha delineato un sistema informativo regionale, in cui confluiscono molteplici dati anche personali, sia ordinari che sensibili, provenienti da diverse amministrazioni pubbliche, senza prevedere, censura la Corte, un richiamo espresso al rispetto della normativa statale a tutela dei dati personali.

Come è noto, questo tipo di decisioni, pur non costringendo il legislatore ad attivarsi, "producono però a suo carico un vincolo positivo, nel senso di imporgli, una volta che decida di intervenire, di disegnare una disciplina che contempli e svolga il principio «aggiunto»<sup>312</sup>", trattandosi comunque di una indicazione contenuta in una pronuncia di accoglimento.

A seguito della pronuncia del giudice costituzionale la Giunta regionale presenta un progetto di legge avente "lo scopo di correggere gli elementi censurati dalla Corte costituzionale", nel quale espressamente si fa riferimento alle singole censure (degli altri capi di dispositivo) e si propone la riscrittura del testo inserendo pedissequamente le statuizioni della Corte.

Tralasciando le critiche mosse alla pronuncia<sup>313</sup>, il riscontro di un positivo esito delle attività legislative consequenziali, pur se limitatamente all'unica decisione resa, permette alcune riflessioni.

Innanzitutto la reazione del legislatore regionale sarebbe in linea con il comportamento del legislatore statale nei confronti di questo tipo di pronunce.

Le indagini empiriche condotte sul seguito che quest'ultimo dà alle sentenze in oggetto<sup>314</sup> mostrano "una percentuale di ascolto presso il legislatore pari al 55%".

Non manca chi ha rilevato come il seguito, in realtà, più che alla tecnica decisoria, sia da attribuirsi alla particolare natura delle materie oggetto delle questioni<sup>315</sup>: sarebbero, quindi, scelte di ordine politico ad attivare il legislatore con rapidità, a prescindere dalle argomentazione utilizzate dal giudice costituzionale. Ma tale osservazione, pur corretta, non pare essere completamente *trasferibile* al legislatore

collaborazione tra Stato e Regioni, cit., 365.

<sup>&</sup>lt;sup>312</sup> Così A. Anzon, Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale, in Giur.cost., 1992, 3213.

<sup>&</sup>lt;sup>313</sup> Cfr. Capitolo II, paragrafo 3.3.

<sup>&</sup>lt;sup>314</sup> Il riferimento è ai risultati dell'indagine condotta da E. Guarducci, *Sul necessario potenziamento del seguito delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento*, cit. 434.

Ancora R. Pinardi, Brevi note sull'" effettività" delle tecniche decisionali elaborate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia legislativa, cit., 337.

regionale.

Certamente non è dato di assumere dal seguito della Regione Emilia-Romagna più argomentazioni di quanto un unico episodio possa fornire, ma ci sia concesso di esternare la sensazione che, trattandosi di una pronuncia di illegittimità, essa abbia potuto godere, quantomeno, del canale di comunicazione previsto dal regolamento consiliare ed essere quindi non solo conoscibile, ma conosciuta.

Ancora, la modalità con la quale il legislatore regionale ha modificato la legge impugnata, recependo pedissequamente le statuizioni della Corte, ricorda la prassi con la quale le regioni, in modo quasi unanime davano seguito alle pronunce manipolative della Corte nel sistema previgente di impugnazione.

Le indagini sul campo allora condotte<sup>316</sup> osservavano, infatti, che a fronte di un dispositivo manipolativo, e quindi anche additivo, la via in assoluta più seguita per dare seguito a questo tipo di pronunce era o l'approvazione di una legge specifica, ovvero l'inserimento di una norma *ad hoc* in un progetto di legge già in corso di approvazione, senza mettere in discussione il contenuto della pronuncia, recependo meccanicamente il deciso della Corte.

Non resta, al momento, che prendere atto della modalità con la quale la regione ha dato seguito alla pronuncia. Si tratterà di monitorare, in futuro, la frequenza di questo accadimento per verificare se sia stato un evento episodico o se, invece, non sia una prassi per realizzare l'attività legislativa consequenziale, di cui tener conto anche nella scelta della tecnica decisoria.

Resta da porre l'accento, concordemente con Benelli, di come "per questa via venga alterata la stessa funzione delle sentenze manipolative in generale, che non è quella di imporre una frazione normativa intangibile, ma solo quella di colmare provvisoriamente la lacuna conseguente al dispositivo di accoglimento lasciando inalterati gli spazi affidati dalla Costituzione alla discrezionalità legislativa regionale"<sup>317</sup>.

La grande novità, infine, sul fronte delle tecniche decisorie utilizzate dalla Corte all'indomani dell'entrata in vigore è costituita dai dispositivi complessi<sup>318</sup>, che uniscono,

<sup>&</sup>lt;sup>316</sup> Il riferimento è ancora una volta a F. Benelli, *Sentenze interpretative e manipolative nel processo principale*, cit., 1317.

 $<sup>^{317}</sup>$  Cfr. F. Benelli, Il "seguito" delle decisioni manipolative nei Consigli regionali (o in altre sedi), cit., 263

<sup>&</sup>lt;sup>318</sup> L'espressione è di 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)*, Torino, 2005, 285.

cioè, a tecniche manipolative "ulteriori proposizioni precettive che ne rendono la disciplina transitoria" in nome del principio di continuità dell'ordinamento, al fine di prevenire una situazione di vuoto normativo che causerebbe un diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone.

Per l'aspetto che qui si è indagato, il seguito legislativo regionale, tra le pronunce che la Corte ha reso nel periodo in esame<sup>320</sup> si è scelto quella che, pur pronunciandosi su di una legge statale, per la particolare formulazione contenuta nel dispositivo, prevede un intervento legislativo successivo delle regioni.

Si tratta della nota sentenza n. 13 del 2004, in tema di definizione delle dotazioni organiche del personale docente. In estrema sintesi, la norma, che prevede la competenza degli uffici ministeriali periferici di definire le dotazioni organiche del personale docente, viene dichiarata illegittima "nella parte in cui non prevede che detta competenza venga meno quando le Regioni attribuiscano con legge a propri organi la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche".

L'utilizzo di una sentenza additiva, giova ribadire, avviene "in maniera del tutto inedita nel panorama della nostra giurisprudenza costituzionale, attraverso quello che potremmo definire un sotto-tipo (o tipo debole) di decisione additiva 'ad effetto interinale o transitorio', che, in forza del principio di continuità, da intendersi non solo in senso normativo, ma anche istituzionale, assicura in ogni caso l'esigenza costituzionale di continuità di funzionamento del servizio pubblico essenziale dell'istruzione, cui sono 'collegati diritti fondamentali della persona' e la cui salvaguardia, pertanto, è imposta da valori costituzionali incomprimibili" e la cui

E' stato giustamente osservato che si tratta di una pronuncia che "pare assumere i caratteri di un accoglimento *condizionato* e *variabile*, in cui ciascuna regione potrà determinare in concreto l'ambito e gli effetti della sentenza", per questo motivo il suo seguito è stato indagato non solo nei confronti della Regione Emilia-Romagna, che aveva impugnato la norma di cui si discute, per accertare se avesse adottato la legge indicata dal giudice costituzionale, ma anche nei confronti delle altre regioni,

<sup>&</sup>lt;sup>319</sup> Così Celotto A. - D'Alessandro G., Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale, cit., 231.

<sup>&</sup>lt;sup>320</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.2.3. e 3.2.4.

<sup>&</sup>lt;sup>321</sup> In questi termini C. Colapietro, Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale (Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento), cit., 10.

realizzando così un tentativo di comparazione.

Va subito detto che l'indagine non ha dato alcun risultato: nessuna delle regioni si è dotata della legge di disciplina e dell'apparato richiesti dalla pronuncia.

Si dà, per contro, riscontro che in tutte le regioni vige ancora la disciplina statale: anche per l'anno 2008 è stato, infatti, adottato il decreto di definizione delle dotazioni organiche da parte dell'Ufficio scolastico regionale competente<sup>322</sup>.

Quali le ragioni?

La Corte attraverso questa pronuncia fa sì che non sia sufficiente per la regione adottare la legge per far venire meno la disciplina statale, occorre infatti che questa si doti anche delle strutture organizzative alle quali "attribuire la definizione delle dotazioni".

Ne deriva la complessità dell'attività legislativa consequenziale che esige, per una pronuncia così strutturata, l'intervento su un intero settore normativo, il quale, oltre a richiedere il necessario consenso politico, potrebbe non essere tra le scelte prioritarie del governo regionale.

Le regioni, in casi come questi, in cui si mette in discussione la competenza relativa ad un'intera disciplina, mirerebbero, in prima battuta, ad avere una statuizione della Corte che chiarisca gli ambiti di competenza, per poi provvedere secondo ordini di priorità propri.

Del resto, sotto questo profilo, la pronuncia, incidendo sugli effetti della sentenza a tutela di diritti fondamentali, non crea quel *vuoto normativo* che suggerirebbe un intervento immediato del legislatore regionale, il quale, non essendo più contestabile la sua competenza, può disciplinare in un secondo momento la materia.

Anche quest'ultima considerazione, unita alle altre svolte precedentemente, ci permette di formulare alcune conclusioni.

A fronte di un sistema regionale il cui recepimento delle pronunce è così strutturato, è corretto interrogarsi su quali possano essere le soluzioni perché il raccordo Corte e legislatore regionale sia più efficace.

Della inadeguatezza del canale istituzionale di comunicazione disciplinato dai regolamenti consiliari sì è detto ampiamente: comunicare le sole dichiarazioni di illegittimità su leggi regionali esclude dal novero tutte le pronunce di rigetto, tra cui quelle interpretative, e non considera le pronunce sulle leggi statali, pur sollecitate da un

<sup>&</sup>lt;sup>322</sup> Cfr. Capitolo I, paragrafo 3.2.4.

ricorso regionale, che potrebbero dare luogo a nuovi spazi di competenza regionale, nonché tutte le pronunce riguardanti giudizi di cui la regione non è parte, ma che potrebbero rilevare per il sistema delle autonomie regionali.

Quando, invece, la pronuncia è di accoglimento e quindi il canale di comunicazione è correttamente attivato, l'iniziativa legislativa è tendenzialmente della Giunta<sup>323</sup>, estranea al sistema di comunicazione dei regolamenti consiliari, né pare essersi (mai) attivata la procedura, pur prevista in alcune regioni, che porta ad una risoluzione o ad parere della Commissione competente.

Sotto questo profilo, il sistema normato di comunicazione sembrerebbe, nella prassi, essere superato, da un ruolo tutt'affatto secondario della Giunta<sup>324</sup>.

In realtà, ciò che si pone all'attenzione, non venendo in discussione la natura meramente discrezionale dell'attività consequenziale, è come ripristinare la capacità delle forme di raccordo di garantire la conoscibilità delle pronunce sì da permettere ai Consigli e alle Commissioni competenti, nella piena autonomia, di adottare le iniziative ritenute opportune.

Solo, infatti, prevedendo contemporaneamente l'adozione delle "misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento ... alle sentenze della Corte costituzionale" ad opera del Presidente della giunta regionale, come disciplina lo Statuto della Regione Lazio, e comunicando all'assemblea in generale "le decisioni della Corte costituzionale su questioni interessanti la Regione", come dispone il regolamento consiliare della Regione Molise, e contestualmente disporne "il deposito di una copia presso le commissioni permanenti e i gruppi assembleari", come previsto dal regolamento consiliare della Regione Emilia-Romagna ed infine informarne "la competente Commissione, la quale può trasmettere all'aula" (o

<sup>323</sup> Come nel caso della sent. n. 227 del 2003, in tema di calendario venatorio (Provincia di Trento);

<sup>&</sup>lt;sup>324</sup> A parziale conferma di ciò si possono addurre gli elementi scaturenti dalle interrogazioni e dalle interpellanze dei consiglieri regionali, di cui non si è dato conto nel presente lavoro, ma nelle quali ci si è frequentemente imbattuti, dirette a conoscere le iniziative della Giunta in ordine a sentenze della Corte, rese di solito in giudizi in cui la regione non è parte, ma che rivestono carattere di grande attualità politica. Ciò che qui rileva, volendo tralasciare tutte le considerazioni in ordine al grado di approssimazione con la quale si fa uso delle pronunce del giudice delle leggi in tali iniziative (valgano le riflessioni sul Parlamento condotte da R. Bin - C. Bergonzini, *La Corte costituzionale in Parlamento*, cit., 220), è che tendenzialmente il singolo consigliere scelga la chiamata in causa della giunta, spesso al solo fine di contestarne l'operato, piuttosto che dar vita ad una iniziativa in seno all'assemblea. Tra i tanti, rivestono particolare interesse gli atti di sindacato ispettivo relativi alla legge della Regione Lazio in tema di *spoils system* e alle sent. n. 104 del 2007 e sent. n. 351 del 2008; l'O.d.G. n.4 del 9 gennaio 2008 (Provincia autonoma di Bolzano) sulla sent.n. 132 del 2007 in tema di punteggio degli insegnati di montagna.

alla Giunta), il proprio parere (o adottare una risoluzione) "ove ravvisi la opportunità di iniziative, indicandone, se del caso, i criteri informativi", la regione realizzerebbe, per la sua parte, la leale collaborazione a cui deve essere informato ogni rapporto tra istituzioni.

Leale collaborazione, parafrasando Onida, che consiste nel tener conto anche dell'interesse dell'altro, o meglio, in questo caso, adeguare il proprio *sistema* perché concretamente sia potenzialmente recettivo a tutti i tipi di disposto di quel giudice delle leggi così tante volte interrogato<sup>325</sup>.

E sul fronte del giudice costituzionale?

A conclusione di questo studio, volendo utilizzare le espressioni di Pinardi<sup>326</sup>, "si ha sentore di una Corte che ha ottenuto mediamente una maggiore collaborazione quando si è rivolta agli organi giurisdizionali piuttosto che a quelli di produzione legislativa".

Ne consegue che, tenuto conto del grande numero dei dispositivi resi all'indomani del nuovo Titolo V e delle numerose tecniche decisorie utilizzate dalla Corte, potrebbe essere giunto il momento, per il giudice costituzionale, di fare, per il giudizio in via d'azione, un bilancio analogo a quello di recente commissionato sul seguito presso i giudici comuni di alcuni tipi di pronunce, interpretative di rigetto e additive di principio, rese nel giudizio in via incidentale<sup>327</sup>.

Si tratterebbe non tanto di indagare il seguito delle pronunce di accoglimento, studio che avrebbe il merito solo di fornire elementi sullo stato dei rapporti tra Corte e legislatori regionali, quanto di verificare il grado di penetrazione presso i legislatori regionali delle tecniche decisorie diverse dal mero accoglimento o rigetto, come con i risultati descritti si è cercato di fare in questo studio.

Si tratta per la maggior parte, giova ribadirlo, di tecniche mutuate dal giudizio in via incidentale, utilizzate in via d'azione per chiarire la portata delle enunciazioni contenute nei nuovi articoli della Costituzione, per stabilire gli ambiti di competenza tra Stato e regioni, nonché per favorire, anche attraverso l'elaborazione di nuove tecniche di dispositivo, il passaggio dal previgente all'attuale Titolo V.

I risultati dell'indagine sono stati illustrati e permettono di far giungere ad una

<sup>&</sup>lt;sup>325</sup> Onida V., Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>326</sup> Cfr. R. Pinardi, Brevi note sull'\*effettività" delle tecniche decisionali elaborate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia legislativa, cit., 335.

<sup>&</sup>lt;sup>327</sup> Il riferimento è al lavoro di ricerca di E. Lamarque, *Il seguito delle decisioni interpretative e additive di principio della Corte costituzionale presso le autorità giurisdizionali, cit.* 

conclusione non difforme a quanto accertato da Lamarque circa il rapporto Corte e giudici, e cioè che "il dialogo si interrompe, e la collaborazione viene meno, e il sistema di controllo di costituzionalità si inceppa, ogni qual volta la Corte costituzionale non sceglie un mezzo di comunicazione idoneo ad essere perfettamente compreso dai suoi interlocutori".

A fronte di un approccio inadeguato dei rappresentati regionali alle pronunce della Corte, il giudice costituzionale dovrebbe chiedersi quale sia il *linguaggio* più adatto per comunicare con il legislatore regionale, non utilizzando *sic et simpliciter* formule nate in un altro tipo di giudizio avente come principale interlocutore l'organo giudiziario.

Parte del successo di alcune formule presso quest'ultimo derivano, infatti, dalla maggiore affinità tra i due *giudici*, che ha favorito la larga accoglienza delle tecniche in oggetto.

Gli esiti della presente ricerca hanno, invece, dimostrato quanto il legislatore regionale abbia una "insufficiente conoscenza degli aspetti più peculiari della giurisprudenza costituzionale"<sup>328</sup>, a discapito dello sforzo interpretativo realizzato in questi anni dalla Corte, e come il *linguaggio* usato dalla Corte, prima di essere non condiviso, sia non compreso.

Pertanto, l'uso di particolari formule, *raffinate* nel corso di un lungo periodo per essere meglio accettate dai giudici, si è rivelato spesso inefficace nei confronti del legislatore regionale, come nel caso delle pronunce interpretative di rigetto, che di fatto questi non ha saputo distinguere dalle pronunce di rigetto *tout court*; per converso formule pensate per il legislatore (statale), con un'attenzione anche per i giudici, le sentenze additive di principio, hanno avuto lo stesso grado di successo che già avevano riscontrato presso il legislatore nazionale.

Solo cercando soluzioni tecniche più affini al linguaggio del legislatore anche la Corte realizzerebbe, per la propria parte, quella leale collaborazione con il legislatore regionale, che tiene conto dell'interesse dell'altro, a cui anch'essa è chiamata.

A sostegno di quest'ultima affermazione ci sia consentito di fornire un ultimo dato.

Se "il grado di attenzione che l'organo rappresentativo rivolge, nell'esercizio delle proprie funzioni, al giudice delle leggi costituisce un indice significativo della capacità del sistema di funzionare 'a dovere', nel rispetto della legalità costituzionale e secondo

<sup>&</sup>lt;sup>328</sup> Così ancora F. Benelli, *Il "seguito" delle decisioni manipolative nei Consigli regionali (o in altre sedi)*, cit., 363.

il canone della 'leale collaborazione'. Saggiare il livello di permeabilità delle attività parlamentari alle decisioni della Corte significa verificare se – davvero e non solo nelle dichiarazioni formali – il potere politico svolga la propria azione tenendo conto dei limiti imposti dalla Costituzione e progressivamente specificati dall'organo chiamato ad interpretarla"<sup>329</sup>.

In tale contesto non si può non riconoscere una certa attenzione del legislatore regionale a recepire le statuizioni rese dalla Corte sul nuovo riparto di competenze, comportamento che giustificherebbe anche la richiesta di chiarimenti attraverso le questioni di tipo interpretativo, a dimostrazione di quanto talvolta sia anche la tecnica decisoria ad incidere sul mancato raccordo.

Le ipotesi al di fuori di quelle descritte non sono state indagate, per le difficoltà dichiarate<sup>330</sup>, ma non si può non dare atto che nella realtà il legislatore regionale tenga spesso in debito conto le statuizioni della Corte, anche rese nei giudizi in cui non è parte, in particolare quando deve disciplinare una nuova materia già vagliata dal giudice costituzionale rispetto ad altra regione. Durante le indagini ci si è imbattuti in molte leggi nelle quali si fa espresso riferimento a pronunce della Corte e si utilizzano le statuizioni ivi contenute spesso, ed ancora una volta, pedissequamente<sup>331</sup>.

Se il giudice costituzionale vuole che "l'insieme delle interpretazioni a sostegno di una dichiarazione di non fondatezza, unitamente alla giurisprudenza monitoria, consiliatrice o direttiva, ed anche alle *rationes decidendi* nelle proprie pronunce, costituisca il necessario riferimento per la legislazione futura e per intervenire su quella esistente, come un *corpus* pretorio di regole, cui la legislazione statale e quella regionale devono oggi conformarsi"<sup>332</sup>, allora dovrà fare ancora uno sforzo, ulteriore rispetto al tantissimo impegno che dall'ottobre 2001 ha profuso nel giudizio in via principale:

<sup>&</sup>lt;sup>329</sup> Così R. Bin - C. Bergonzini, La Corte costituzionale in Parlamento, cit., 215.

<sup>&</sup>lt;sup>330</sup> Cfr. Capitolo II, paragrafo 3.1.1.

Così la l. n.12 del 2005 della Regione Puglia e n. 14 del 2006 della Regione Friuli in riferimento alla sent. n. 20 del 2005, in tema di IRCCS, pronunce rese in un giudizio di cui nessuna delle due regioni era parte; ed anche L. n. 30 del 2005 della Regione Emilia-Romagna in riferimento alla sent. n. 166 del 2004, in tema di vivisezione; la l.n. 114 del 2005 della Regione Marche in riferimento alla sent. n. 343 del 2005, in tema di piani urbanistici; la l.n. 3 del 2006 in riferimento alla sent.n. 477 del 2000, in tema di camere di commercio; la l.n. 26 del 2006 della Regione Veneto in relazione alla sent. n. 133 del 2005, in tema di concessioni di derivazioni d'acqua; la l.n. 24 del 2003 della Regione Abruzzo in riferimento alla sent.n. 339 del 2001, in tema di turismo; la l.n.31 del 2008 della Regione Basilicata in riferimento alla sent.n. 335 del 2008, in tema di servizi idrici. Infine in tema di potere regolamentare della Giunta, sent.n. 313 del 2003, si veda il seguito alla pronuncia nell'accurata rassegna di A. G. Arabia, *La produzione regolamentare nella settima legislatura regionale*, in *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA, 2004.

dovrà favorire il seguito presso il legislatore regionale interrogandosi su quale tra le tecniche decisorie, elaborate nel corso della propria attività, possa meglio penetrare il sistema regionale, tenendo conto dei limiti di quest'ultimo, e scegliere tra le tante formule quelle in grado di attivare il legislatore regionale. Perché, in realtà, come lucidamente espresso da Modugno, "la Corte sceglie tra più gradi di conformità-disformità di determinate normative al parametro costituzionale", e sono proprio le conseguenze possibili e probabili della dichiarazione d'incostituzionalità che inducono la Corte, talvolta, a preferire legittimamente l'uso delle pronunce interpretative o manipolative.

<sup>&</sup>lt;sup>332</sup> Così nel discorso predisposto dal Servizio studi della Corte costituzionale per l'Incontro di lavoro con il Supremo Tribunale Costituzionale del Brasile, *La prassi del controllo di costituzionalità nell'attualità': tipologia delle decisioni "di merito" nei giudizi sulle leggi*, (Brasilia 17 marzo 2008).

## **B**IBLIOGRAFIA

- AA.VV. Corte costituzionale e lo sviluppo della forma di governo in Italia, P.
   BARILE E. CHELI S. GRASSI (a cura di), Bologna 1982
- AA.VV., "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Bin R. G. Brunelli A. Pugiotto P. Veronesi (a cura di) Napoli, 2006.
- AA.VV., Corte costituzionale e processi di decisione politica, V. Tondi della Mura, M. Carducci e G. R. Rodio (a cura di) Torino, 2005.
- AA.VV., La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, A. Ruggeri (a cura di), Napoli, 2006.
- Agosta S., L'attività legislativa consequenziale alle pronunzie della Corte costituzionale tra (antichi) pregiudizi e (rinnovate) prospettive di cooperazione interistituzionale, in A. Ruggeri (a cura di), La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, Napoli 2006, 559
- Angiolini V., La manifesta infondatezza nei giudizi costituzionali, Padova, 1988, 1012.
- Anzon A., Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali, in Giur.cost., 1986, 1039.
- Anzon A., Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo
   V della Costituzione, in Giur.cost., 2003, 1149.
- Anzon A., Il giudizio in via d'azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di "Giurisprudenza costituzionale", in Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario, A. Pace (a cura di), Milano, 2006.
- Anzon A., Il valore del precedente nel giudizio sulle leggi. L'esperienza italiana alla luce di un'analisi comparata sul regime del Richterrecht, Milano, 1995.
- Anzon A., Interpretazione "corretta" e interpretazione "conforme a Costituzione" del regime delle rogatorie internazionali, in Giur.cost., 2002, 2427.

- Anzon A., Nuove tecniche decisorie della Corte costituzionale, in Giur.cost., 1992, 3213.
- Assini N., Il seguito (legislativo) delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento, in Giur.cost., 1982, 1853.
- Bartole S., Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, in Riv. trim dir. pubbl., 1971, 82.
- Belletti M., I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie, in Le Regioni, 2006, 5, 885.
- Benelli F., Corte costituzionale e Regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativi, Rimini, 1988.
- Benelli F., Il seguito delle decisioni manipolative nei Consigli regionali (o in altre sedi?), in R.Bin-G.Brunelli-A.Pugiotto-P.Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 345.
- Benelli F., Le sentenze interpretative e manipolative nel processo in via principale di ieri e di oggi: dai modelli pregressi alla dinamica futura, in Le Regioni, 2002, 1271.
- Benelli F., Sentenze interpretative e manipolative nel processo principale, in Le Regioni, 2004, 1273.
- BILE F. La giustizia costituzionale nel 2006, in Conferenza stampa dell'8 febbraio 2007 del Presidente della Corte costituzionale, in www.cortecostituzionale.it.
- BIN R. C. BERGONZINI, La Corte costituzionale in Parlamento, in R. BIN G.
   BRUNELLI A. PUGIOTTO P. VERONESI (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 215
- BIN R., I conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni (1997-2001), in Le Regioni,
   2002
- Bin R., *Introduzione* al volume R. Bin G. Brunelli A. Pugiotto P. Veronesi (a cura di), "*Effettività*" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006.
- Bin R., L'importanza di perdere la causa, in Le Regioni, 1995, 1012.

- Bin R., La revisione del Titolo V: un disegno senza forma, in S. Cecanti S. Vasallo (a cura di), Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano, Bologna 2004, 267.
- BIN R., Le prospettive della legislazione regionale, Relazione al convegno organizzato dalla rivista Le Regioni in collaborazione con l'Università statale di Milano, 26 gennaio 2007.
- Caretti P. De Siervo U., *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 2008, 520
- Celotto A. D'Alessandro G., Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale, in Giur.cost., 2004, 228.
- Celotto A., Una additiva di principio "inutile" o "ridondante"?, in Giur.cost., 2005, 2531
- Cheli E., *Il giudice delle leggi*, Bologna 1999.
- Cheli E., Legge retroattiva di sanatoria e giudicato costituzionale, in Giur.cost., 1963, 599.
- CHERCHI R. RIGGIU I., "Effettività" e "seguito" della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in R. BIN
   G.Brunelli A. Pugiotto P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, cit., 373.
- Chieppa R., Riproporsi di questioni di legittimità costituzionale, conservazione di norme giuridiche ed interpretazione, in Giust. civ., 1957, III, 116.
- COLAPIETRO C., Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale (Ancora sui controversi rapporti tra Corte costituzionale e Parlamento), Relazione svolta al Corso di formazione e aggiornamento organizzato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti sul tema "L'esercizio della funzione giurisdizionale: logica giuridica e problemi operativi" Roma, 16 dicembre 2004, pubblicata negli Atti relativi all'incontro di studio sul sito www.cortedeiconti.it.
- C.Colapietro, La Corte costituzionale travolge il principio della generale impignorabilità delle pensioni, in Giur. cost., 2002, 4161.
- Concaro A., Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale, in Le Regioni, 2001, 1329.

- D'Atena A., Introduzione, in Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, ISSiRFA 2006.
- D'Atena A., Materie legislative e tipologia delle competenze, in Quad.cost., 1, 2003, 21.
- Dal Canto F. Rossi E., Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale, Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2001-2004), Torino, 1999, 275.
- Dal Canto F. Rossi E., Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale, in R. Romboli (a cura di), Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007), Torino, 2008, 285
- Dal Canto F., *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002.
- De Martin G. C. Cocozza A. Porrotto G., "Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale", Padova 2008
- De Siervo U., Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni, in Le Regioni, 2004, 1262.
- Dickmann R., Dal principio di continuità al "principio di stabilità" delle istituzioni nella transizione costituzionale, in Foro amm., 2004, 1535.
- Dickmann R., Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica, in Giur.cost., 2003, 2269.
- Dickmann R., La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali, in www.federalismi.it
- Dimora F., I problemi processuali nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in S. Bartole M. Scudiero A. Loiodice (a cura di), Regioni e Corte costituzionale: l'esperienza degli ultimi 15 anni, Milano, 1988.
- Dimora F., Le sentenze interpretative di rigetto nei giudizi in via d'azione: qualche considerazione, in Le Regioni, 1987, 789.
- Dipartimento Affari regionali -Presidenza del Consiglio dei Ministri, La giurisprudenza costituzionale nei rapporti Stato–Regioni a seguito dei ricorsi statali, ed. dicembre 2006.
- Elia L. Modeste proposte di segnaletica giurisprudenziale, in Giur.cost., 2002, 3689.
- Elia L., Gli inganni dell'ambivalenza sintattica, in Giur.cost., 2002, 1051.

- Elia L., Le sentenze additive e la più recente giurisprudenza della Corte costituzionale (ottobre '81-luglio'85), in AA.VV., Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli, I, Padova, 1985, 302.
- Falcon G., Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, in Le Regioni, 2001
- Falcon G., Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, Le Regioni, 2003, 1263.
- Frontoni E., Corte costituzionale e collaborazione tra Stato e Regioni: da intese «forti» a «fortissime», in R. Bin A. Pugiotto G. Brunelli (a cura di) "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale Napoli, 2006, 397.
- Gianfrancesco E., La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni, in Quad. cost., 2002, 1495.
- Granata R., La giustizia costituzionale nel 1997, in Conferenza stampa dell'11
  febbraio 1998 del Presidente della Corte costituzionale, in
  www.cortecostituzionale.it.
- Gratteri A., La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione, in E. Bettinelli F. Rigano (a cura di), La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Atti del seminario di Pavia 6-7 giugno 2003, Torino, 2004.
- Grisolia M. C., Il controllo sugli statuti regionali e il contributo prestato dalla Corte all'attuazione dell'art. 123 della Costituzione, in "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, 413.
- Groppi T., Corte costituzionale e Regioni: riflessioni a margine della conferenza stampa del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale, in www.federalismi.it.
- Groppi T., La legge costituzionale n. 3 del 2001 tra attuazione e autoapplicazione, in T. Groppi M. Olivetti (a cura di) La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Torino, 2001, 220.
- Groppi T., Nota alla sentenza n. 43 del 2004, in www.forumcostituzionale.it
- Guarducci E., Sul necessario potenziamento del seguito delle sentenze della Corte costituzionale in Parlamento, in AA.VV., Scritti dei dottorandi in onore di A. Pizzorusso, Torino 2005.

- Lamarque E., Il "seguito" delle sentenze manipolative della Corte costituzionale presso i giudici comuni, in R. Bin G. Brunelli A. Pugiotto P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, Napoli, 2006, 82.
- Lamarque E., La traslatio iudicii e gli effetti delle sentenze manipolative della Corte Costituzionale, in Studium Iuris, 2007, 968.
- Lavagna C., Criteri formali e sostanziali nella valutazione della manifesta infondatezza, in Giur.cost., 1956, 928.
- Mangia A., Referendum e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni, in Giur.cost., 2002, 1494.
- Mannella F., L'intervento della Corte costituzionale nel riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni, in <u>www.forumcostituzionale.it</u>.
- Marazzita G., I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze, in www.forumcostituzionale.it
- MARINI A., La giustizia costituzionale nel 2005, in Conferenza stampa del 9 febbraio 2006 del Presidente della Corte costituzionale, in <a href="https://www.cortecostituzionale.it">www.cortecostituzionale.it</a>.
- Martines T. Ruggeri A. Salazar C., Lineamenti di diritto regionale, Milano,
   2005.
- Massa M., L<sup>e norme cedevoli prima e dopo la riforma del Titolo V, in R. Bin G. Brunelli A.
   Pugiotto P. Veronesi (a cura di), "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale Napoli, 2006, 442.
  </sup>
- Merloni F., <u>Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni</u>,
   2006, in <u>www.forumcostituzionale.it</u>,
- Merloni F., Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali, in www.forumcostituzionale.it
- Mezzanotte C., Corte costituzionale legittimazione politica, Roma, 1984.
- MILAZZO P., La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità, in Le Regioni, 2004, 963.
- Modugno F., Corte costituzionale e potere legislativo, in AA.VV. Corte costituzionale e lo sviluppo della forma di governo, P. Barile E. Cheli S. Grassi (a cura di), Bologna 1982, 44.

- Modugno F., La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano, relazione tenuta, il 15.12.2005, all'Università di Teramo, nell'ambito del seminario su "Le fonti primarie statali" organizzato nell'ambito del dottorato di ricerca in "Diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo".
- Nuvolone P., Norme penali e principi costituzionali, in Giur. cost, 1956, 1263.
- Onida V. D'Amico M., Il giudizio di costituzionalità delle leggi. Materiali di giustizia costituzionale, Torino, 1998.
- Onida V., La giustizia costituzionale nel 2004, in Conferenza stampa del 20 gennaio 2005 del Presidente della Corte costituzionale, in www.cortecostituzionale.it
- Onida V., Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali, relazione al Convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti, 2006.
- Onida V., Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni, in AA.VV.,
   Giustizia e Regioni, Padova, 1990, 25.
- Panzera C., Prime riflessioni sulle sentenze «miste» (ovvero: della fantasia della Corte), in Giur.it., 2004, 1985.
- Panzera C., Sentenze "normative" della Corte costituzionale e forma di governo, in AA.VV. La ridefinizione della forma di Governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, A. Ruggeri (a cura di), Napoli, 2006.
- Parisi S., Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303 del 2003, in www.forumcostituzionale.it
- Parodi G., La sentenza additiva a dispositivo generico, Torino 1996.
- Pegoraro L., *La Corte e il Parlamento*, Padova 1987.
- Pinelli C., L'avallo del sistema delle spoglie, ovvero la vanificazione dell'art. 97 Cost., in Giur.cost. 2006, 2360
- Pizzorusso A., Effetto di giudicato ed effetto di precedente delle sentenze della Corte costituzionale, in Giur.cost., 1966, 1979.
- Poggi A., Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione, in www.federalismi.it.
- Pugiotto A., Il legislatore interprete e le "colonne d'Ercole" del giudicato, in Giur.cost., 2000, 2662.

- R.Romboli, La natura della Corte costituzionale alla luce della sua giurisprudenza più recente, Relazione tenuta alla giornata di studi "Dalla giurisdizione come applicazione della legge alla giurisdizione come creazione del diritto", Modena, 2007, in <a href="https://www.associazionedeicostituzionalisti.it">www.associazionedeicostituzionalisti.it</a>
- Rescigno G.U., Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti, in Dir. pubbl., 2002, 785.
- RIGGIU I., "Effettività" e "seguito" della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in R. BIN G. BRUNELLI –
   A. PUGIOTTO P. VERONESI (a cura di) "Effettività" e "seguito" delle tecniche decisorie della Corte costituzionale Napoli, 2006, 370.
- Rimoli F., Il principio di cooperazione fra Stato e regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva, in Dir. Soc., 1988, 363.
- ROCCELLA A., Autonomie speciali e tutela dell'ambiente (nota a Corte cost. n. 378 del 2007 con richiamo anche a n. 380 del 2007), in Le Regioni, 2008, (in corso di pubblicazione)
- Ronchetti L., La giurisprudenza costituzionale nel 2005, in Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, ISSiRFA, 2006.
- Rossi E., Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale, in R.
   Romboli (a cura di), Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998), Torino, 1999, 275.
- Rossi E., La Sicilia resta un'isola (anche giuridicamente). Il procedimento di controllo delle leggi resiste alla riforma dell'art. 127 Cost., in Giur.cost., 2003, 3032.
- Ruggeri G. Silvestri, Corte costituzionale e Parlamento, Milano, 2000
- Ruggeri A. e Spadaro A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2004.
- Ruggeri A., Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 422 del 2002, in www.giurcost.org
- Ruggeri A., Corte costituzionale e parlamento (in chiaroscuro), in Foro it., 2000, V, 23.
- Ruggeri A., Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale,
   a seguito della riforma del Titolo V ("modello" ed esperienza a confronto), in
   www.forumcostituzionale.it, 2006.

- Ruggeri A., La Corte e lo ius superveniens costituzionale (a proposito della riforma del titolo V e dei suoi effetti sui giudizi pendenti), in Le Regioni, 2002, 852.
- Ruggeri A., Le attività consequenziali nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore, Milano, 1988.
- Ruggeri A., Storia di un "falso". L'efficacia inter partes delle sentenze di rigetto della Corte costituzionale, Milano, 1990.
- Ruperto C., La giustizia costituzionale nel 2001, in Conferenza stampa dell'11
  febbraio 2002 del Presidente della Corte costituzionale, in
  www.cortecostituzionale.it.
- Salazar C., *Le additive di principio*, in A. Ruggeri G. Silvestri (a cura di), *Corte costituzionale e Parlamento*, Milano, 2000, 271.
- Scaccia G., Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione, in www.costituzionalismo.it.
- Scala G., Governo e giudizio in via principale, in A. Ruggeri (a cura di), La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale, Napoli, 2006, 296.
- Silvestri G., Le sentenze normative della Corte costituzionale, in Giur.cost., 1981, 1684.
- Silvestri G., Legge (controllo di costituzionalità), in Dig. disc. pubbl., IX, Torino, 1994, 159.
- Sorrentino F., Corte costituzionale e processi di decisione politica, in Tondi della Mura V. – Carducci M. – Rodio R.G. (a cura di), Corte costituzionale e processi di decisione politica, Atti del seminario di Otranto-Lecce 5-6giugno 2004, Torino, 2005, 932.
- Tarli Barbieri G., I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale, in E. Bettinelli e F. Rigano (a cura di), La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale, Torino, 2004.
- Tucciarelli C., Le istituzioni a due marce: Corte costituzionale e Parlamento tra sentenze poco seguite e seguito poco sentito, in Quad. cost., 1996, 292.
- Viceconte N., Lunga vita o giorni contati per il meccanismo di impugnazione delle leggi siciliane?, in Giur.cost., 2003, 3043.

- Zagrebelsky G., La Corte costituzionale e il legislatore, in AA.VV., Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia, Bologna 1982, 135.
- ZAGREBELSKY G., La giustizia costituzionale nel 2003, in Conferenza stampa del
   2 aprile 2004 del Presidente della Corte costituzionale, in <a href="https://www.cortecostituzionale.it">www.cortecostituzionale.it</a>