



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

*Facoltà di Giurisprudenza*

*Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale*

---

**BENEDETTA LIBERALI**

**UN PROCESSO BIFRONTE  
STATO E REGIONI  
DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE**



**G. Giappichelli Editore**



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

*Facoltà di Giurisprudenza*

*Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale*

---

Studi di diritto pubblico

98

*La Collana “Pubblicazioni del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale” dell’Università degli Studi di Milano raccoglie monografie e altri risultati inediti di ricerche, individuali e collettive, di studiosi che svolgono attività di studio e ricerca nel Dipartimento.*

*Essa comprende Studi di Diritto costituzionale, di Diritto amministrativo, di Diritto internazionale ed europeo, di Diritto processuale civile, di Diritto comparato, di Storia del diritto, di Politica economica.*

*La qualità scientifica delle pubblicazioni è assicurata da una procedura di c.d. double blind peer review ad opera di revisori esterni.*

BENEDETTA LIBERALI

UN PROCESSO BIFRONTE  
STATO E REGIONI  
DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2327-4

ISBN/EAN 978-88-921-7124-4 (ebook - pdf)

*Il volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi di Milano.*

*Composizione:* Voxel Informatica s.a.s. - Chieri (TO)

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

*Ai miei genitori  
Silvana e Sandro*



# INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i>	XVII

## SEZIONE I

### IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

#### CAPITOLO 1

#### LE ORIGINI DEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

1. I lavori preparatori e l'originaria formulazione dell'art. 127 Cost.: quale reciproco controllo per Stato e Regioni?	3
2. La riforma dell'art. 127 Cost.: parificazione o perdurante asimmetria fra Stato e Regioni?	14
3. Il carattere politico (ma non politicizzato) delle scelte di Stato e Regioni relative al giudizio costituzionale in via principale	24

#### CAPITOLO 2

#### LA SCELTA POLITICA DEL RICORSO

Premessa	31
1. La scelta politica del ricorso da parte dello Stato	32
2. L'impugnazione "a macchia di leopardo" e il "monito" della Corte costituzionale: quali possibili correttivi processuali?	36
2.1. La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale	44



	<i>pag.</i>
2.2. L'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale	56
2.3. L'inammissibilità del ricorso statale	59
2.4. L'autonoma e spontanea attivazione delle Regioni	60
3. La scelta politica del ricorso da parte delle Regioni	64
3.1. Il "monito" della Corte costituzionale rispetto all'improprio esercizio della funzione legislativa	68

### CAPITOLO 3

#### LA SCELTA POLITICA DEI PARAMETRI COSTITUZIONALI

Premessa	73
1. La scelta politica dei parametri costituzionali da parte dello Stato	77
1.1. L'ampio margine di selezione dei parametri costituzionali e la tutela dei diritti fondamentali	77
1.2. La parziale coincidenza dei parametri costituzionali rispetto a questioni analoghe o identiche e le ricadute sulla tecnica decisoria e sul ricorso all'assorbimento da parte della Corte costituzionale	89
2. La scelta politica dei parametri costituzionali da parte delle Regioni	94
2.1. L'ambigua definizione e le potenzialità dell'istituto della riddondanza	96
2.2. Le ricadute sulla tecnica decisoria e sul ricorso all'assorbimento da parte della Corte costituzionale	101
3. I profili di "sinergia" con il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale	116
3.1. I profili di censura non strettamente competenziali: la tutela dei diritti fondamentali	116
3.2. I profili di censura competenziali: la legittimazione della Corte dei conti a evocare parametri diversi dall'art. 81 Cost.	119

CAPITOLO 4  
LA SCELTA POLITICA  
DELLA RINUNCIA AL RICORSO  
E DELLA SUA EVENTUALE ACCETTAZIONE

- |   |     |
|---|-----|
| 1. L'eventuale fase di contrattazione fra ente ricorrente ed ente resistente  | 125 |
| 2. Le “tempistiche” degli atti di rinuncia e di eventuale accettazione: quali ricadute processuali sul giudizio costituzionale?                   | 129 |
| 3. Quale grado di disponibilità delle attribuzioni costituzionali da parte di Stato e Regioni ai fini della decisione di estinzione del giudizio? | 133 |

CAPITOLO 5  
LA SCELTA POLITICA  
DELLA MODIFICA O DELL'ABROGAZIONE  
DELLE DISPOSIZIONI CENSURATE  
E DELLA MANCATA COSTITUZIONE IN GIUDIZIO

- |   |     |
|---|-----|
| 1. I requisiti della decisione della cessazione della materia del contendere e il rilievo della fase di eventuale contrattazione fra ente ricorrente ed ente resistente | 145 |
| 2. Il requisito della mancata applicazione delle disposizioni censurate: esiste un limite “territoriale”?   | 151 |
| 3. Le ricadute processuali sul (e il ruolo del) giudizio costituzionale   | 157 |
| 4. La mancata costituzione nel giudizio costituzionale  | 160 |

CAPITOLO 6  
IL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO  
NEL GIUDIZIO DI PARTI

- |  |     |
|--|-----|
| 1. La consolidata giurisprudenza costituzionale intorno all'esclusione di terzi nel giudizio in via principale | 165 |
|--|-----|

	<i>pag.</i>
2. La modifica delle Norme integrative: gli interventi dei terzi e le opinioni scritte degli <i>amici curiae</i>	171
3. Quali prospettive per l'intervento di Regioni terze, soggetti diversi dalle parti e <i>amici curiae</i> ?	179

## CAPITOLO 7

### IL RICORSO AI POTERI ISTRUTTORI

1. Il rinnovato utilizzo delle ordinanze istruttorie: verso una rivitalizzazione dell'istituto?	189
2. La "parità delle parti" e la "speditezza del processo costituzionale": nuove esigenze nell'esercizio dei poteri istruttori nell'ambito dei giudizi in via principale?	199
3. L'ingresso di flussi informativi esterni nel giudizio costituzionale in via principale da parte degli esperti auditi nell'esercizio dei poteri istruttori	201
4. L'arricchimento dei poteri istruttori ai fini della decisione: quali prospettive future?	204

## SEZIONE II

### IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE FRA ENTI

## CAPITOLO 1

### LE ORIGINI E I CARATTERI DEL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE FRA ENTI

1. I lavori preparatori relativi al giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione fra enti	209
2. L'oggetto del conflitto di attribuzione fra enti	217
3. Il carattere concreto e il tono costituzionale del conflitto	229
4. La posizione paritaria dello Stato e delle Regioni nel conflitto	239

## CAPITOLO 2

## LE SCELTE POLITICHE SOTTESE AL CONFLITTO

1. La scelta politica del ricorso	243
1.1. Il divieto di acquiescenza e la decadenza dall'azione	244
1.2. Il ricorso avente a oggetto il "potere di negare, oltretutto con il mero strumento del silenzio", l'attuazione di una sentenza della Corte costituzionale	248
1.3. La politicità della scelta di impugnazione di atti non politici "per antonomasia"	257
2. La scelta politica della rinuncia al ricorso e della sua eventuale accettazione	258
3. La scelta politica di determinare la cessazione della materia del contendere e di non costituirsi in giudizio	261

## CAPITOLO 3

IL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO  
NEL CONFLITTO FRA ENTI

1. La natura di giudizio di parti del conflitto di attribuzione fra enti: la necessaria notifica al Presidente del Consiglio dei Ministri anche laddove non sia ricorrente	267
2. Alcune risalenti decisioni della Corte costituzionale di "propensione al disimpegno, in attesa di una riconsiderazione globale della materia"	270
3. Il coinvolgimento diretto e immediato di situazioni soggettive di terzi che legittima l'intervento nel giudizio	277
4. La modifica delle Norme integrative	286

SEZIONE III  
STATO E REGIONI  
AI TEMPI DEL COVID-19

CAPITOLO 1

ANCORA DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE?

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il rapporto fra Stato e Regioni nella regolamentazione dell'emergenza sanitaria  | 291 |
| 2. L'iniziale mancata attivazione del giudizio costituzionale in via principale e la perdurante mancata attivazione del giudizio per conflitto di attribuzione fra enti             | 308 |
| 3. La prima decisione resa dalla Corte costituzionale in un giudizio in via principale: fra potere sospensivo e delimitazione della materia relativa alla profilassi internazionale | 313 |

CAPITOLO 2

STATO E REGIONI  
DAVANTI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO

- |   |     |
|---|-----|
| Premessa  | 323 |
| 1. Alcune decisioni significative per il riparto di competenze fra Stato e Regioni              | 325 |
| 2. Il "doppio binario" di garanzia: quali differenze nelle rispettive prestazioni di giustizia? | 335 |
| 3. L'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza nel giudizio costituzionale                | 347 |

CAPITOLO 3

I LAVORI DELLA CORTE COSTITUZIONALE:  
VERSO IL PROCESSO TELEMATICO

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il ruolo della Corte costituzionale nell'emergenza | 357 |
|---|-----|

	<i>pag.</i>
2. L'impatto dell'emergenza sanitaria sui lavori della Corte costituzionale e il nuovo processo costituzionale telematico	360
3. La notifica dei ricorsi attraverso la posta elettronica certificata: fra asserita irrivalenza e tempestività della costituzione in giudizio	366
<i>Conclusioni</i>	371
<i>Bibliografia</i>	377



Le riflessioni svolte in questo contributo allo studio dei rapporti fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale hanno preso avvio in occasione del seminario di Giustizia costituzionale *Usa politico del giudizio di legittimità costituzionale in via principale? Stato e Regioni in contesa davanti alla Corte costituzionale*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano nel novembre del 2019, e sono state successivamente approfondite e confluite nella relazione tenuta nel settembre 2020 al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, grazie ai *discussant* e ai componenti del Consiglio direttivo.

Queste stesse considerazioni, rivedute, aggiornate e comprensive anche del giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, sono state ulteriormente arricchite alla luce della preziosa esperienza maturata negli anni di permanenza alla Corte costituzionale, grazie al costante confronto e approfondimento delle tematiche sottese con il Giudice costituzionale Professor Nicolò Zanon e con i Colleghi Assistenti di Studio, oltre che di docenza nel Corso di *Giustizia costituzionale* della Professoressa Marilisa D'Amico, presso l'Università degli Studi di Milano.





## INTRODUZIONE

I giudizi che direttamente coinvolgono Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale, ossia quello in via principale e il conflitto di attribuzione, consentono di verificare quale sia la natura del relativo rapporto che, in modo differente, in essi si riflette e si declina, attraverso l'individuazione dei profili processuali di maggiore interesse e problematicità.

Queste due tipologie di processo costituzionale<sup>1</sup>, sebbene presentino specifici aspetti che ne contraddistinguono la procedura e, conseguente-

---

<sup>1</sup> In relazione alle espressioni quali “processo costituzionale”, “diritto processuale costituzionale” e “giustizia costituzionale” si vedano innanzitutto le osservazioni di M. D'AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. it.*, 1990, XI, p. 480 ss., ID., *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 1999, V, p. 2969 ss., ID., *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 223 ss., G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1989, C. MEZZANOTTE, *Processo costituzionale e forma di Governo*, in *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 63 ss., G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, ivi, p. 105 ss., A. RUGGERI, *Alla ricerca dell'identità del “diritto processuale costituzionale”*, in *Forum cost.*, 2009, p. 1 ss., S. VILLARI, *Il processo costituzionale. Nozioni preliminari*, Giuffrè, Milano, 1957, oltre che G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, p. 83 ss., A. PIZZORUSSO, *Art. 134*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, Zanichelli, Roma, 1983, p. 1 ss., V. ANGIOLINI, *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, cit., p. 165 ss., ID., *La Corte senza il “processo”, o il “processo” costituzionale senza processualisti?*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 20 ss., R. ROMBOLI, *Corte costituzionale: profili processuali*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, Mucchi, Modena,

mente, ne differenziano i requisiti e le modalità di svolgimento, sono accomunati da alcuni tratti che attengono da un lato al carattere discrezionale della loro attivazione – e, dunque, disponibile della sottesa azione processuale da parte degli enti che ne sono titolari – e dall'altro alla assoluta indisponibilità delle prerogative costituzionali che ne sono oggetto<sup>2</sup>.

Nell'individuare i profili processuali maggiormente problematici della contrapposizione diretta fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale che derivano da tali caratteri, il giudizio in via principale consente senz'altro di porli in evidenza con maggiore efficacia<sup>3</sup>, se pure, come si

---

2012, p. 203 ss., ID., *Il diritto processuale costituzionale dopo la "svolta" degli anni 1987-1989*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, cit., p. 317 ss., ID., *La Corte costituzionale e il suo processo*, in *Foro it.*, 1995, IV, p. 1090 ss., V. ANGIOLINI, *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, ivi, p. 1084 ss., A. CERRI, *Note in tema di giustizia costituzionale*, ivi, p. 1082 ss., M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984, e, più recentemente, F. BIONDI, *Il processo costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2020, IV, p. 114 ss. Si rinvia anche alle considerazioni introduttive sul punto di A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 5 ss.

<sup>2</sup> Al riguardo, A. PIZZORUSSO, *Art. 134*, cit., p. 129, ha sottolineato che il conflitto di attribuzione fra enti "dal punto di vista della struttura processuale [...] presenta caratteri assai simili a quelli del sindacato principale, a cominciare da quelli che fanno di esso un «processo di parti»". In particolare, ai "giudizi di costituzionalità delle leggi proposti in via principale sono venuti in particolare allineandosi, soprattutto nell'esperienza pratica, i conflitti fra gli enti territoriali, i quali si svolgono fra le stesse parti e con analoghe modalità processuali, e si differenziano quasi esclusivamente per l'oggetto, che nel primo caso è costituito da atti legislativi e nel secondo da atti pubblici di qualunque altro tipo". Ancora, sostanza simile "complementarietà che da tale allineamento deriva alle due competenze della Corte" anche un altro "e più specifico collegamento [...] determinato per effetto della facoltà [...] di sollevare questione di costituzionalità di disposizioni o norme che essa debba applicare, operando come giudice *a quo*: poiché per decidere i conflitti la Corte impiega normalmente anche leggi ordinarie, la proposizione di questo tipo di ricorsi è servita talvolta come uno strumento per sottoporre al controllo della Corte leggi rispetto alle quali era scaduto il termine per l'impugnazione in via principale".

<sup>3</sup> Giunge a qualificare il giudizio costituzionale in via principale quale "strumento privilegiato per garantire il rispetto del nucleo essenziale della nostra forma di Stato – il riparto costituzionale delle competenze legislative tra autorità nazionale e locale – e [...] in definitiva per disegnare il concreto modello costituzionale del decentramento politico

cercherà di mostrare, essi appaiano non del tutto irriducibili. Il campo di indagine costituito dal conflitto di attribuzione, invece, permette, almeno in parte, di superarli, riconducendoli entro un perimetro di maggiore coerenza e sistematicità, sempre tenendo conto delle considerazioni svolte circa la natura disponibile e politica della scelta del ricorso e il carattere indisponibile delle sottese prerogative costituzionali propri del giudizio in via principale, che analogamente lo caratterizzano.

Le regole del processo costituzionale in via principale fanno emergere la complessità dello stesso giudizio, definito addirittura intrinsecamente ambiguo in ragione della costante oscillazione fra natura (soggettiva) di conflitto di attribuzioni legislative e quella (oggettiva) di controllo di costituzionalità delle leggi<sup>4</sup> e della compresenza di “tratti della ‘contestazio-

---

nel sistema” A. ANZON, *Il giudizio in via di 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*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3.

<sup>4</sup>G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, cit., p. 367 e p. 358, laddove ritiene “la giurisdizione costituzionale come «sistema misto» o, meno tecnicamente, un ambiguo miscuglio” e ricorda che anche “attraverso le scarse e affrettate battute di un’Assemblea sull’orlo dello scioglimento è possibile cogliere la profonda ambiguità anidata, si può dire, fin dalle origini nell’azione-giudizio in via principale; il suo oscillare senza soluzione [...] tra le «opposte sponde» del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi e della risoluzione dei conflitti di attribuzione” (ivi, p. 332).

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 248, sottolinea l’“ambiguità non risolta circa il carattere del giudizio principale, sempre in bilico tra la sua versione di giudizio di legittimità costituzionale e l’altra di regolamento di competenza legislativa”.

C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 112 s., ritiene che, se si ha riguardo alla tipologia di censure che Stato e Regioni possono prospettare alla Corte costituzionale, “la conclusione obbligata è che *tuttora* il giudizio in via d’azione conserva lo ‘strabismo’ derivante dal fatto che esso risulta avvicicabile al giudizio di costituzionalità *tout court* della legge, quando l’oggetto sia una disciplina regionale, presentandosi invece simile al mero conflitto di competenze, quando lo scrutinio cada su un atto statale”.

C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, p. 364 s., rileva come il giudizio in via principale si distingua “abbastanza nettamente dai giudizi ‘oggettivi’ di costituzionalità”, come quello in via incidentale, se solo si considera che quest’ultimo è

---

instaurato da un soggetto – il giudice – che “resta poi ad esso completamente estraneo; l’instaurazione non è soggetta a termine, ma solo al requisito della rilevanza; la prosecuzione prescinde da qualsiasi impulso, dalla presenza di qualsiasi ‘parte’, da eventuali rinunce e, almeno in teoria, dalle vicende del giudizio *a quo*”; mentre il giudizio in via principale è sorretto da una valutazione politica (sulla quale si tornerà oltre), da un termine entro cui può essere instaurato attraverso il ricorso, dalla presenza delle parti (ricorrente e resistente) che “conservano la disponibilità del giudizio, potendo determinarne l’estinzione tramite rinuncia” (ma non solo, come si vedrà oltre). L’A. si sofferma sull’ambiguità del giudizio costituzionale in via principale, con particolare riguardo al “carattere di un ‘conflitto legislativo’, cioè di un giudizio ‘soggettivo’, posto a tutela di una posizione giuridica soggettiva”, e al carattere “di un giudizio sulla costituzionalità della legge, cioè di un giudizio ‘oggettivo’, posto a tutela della legalità costituzionale e non di una posizione soggettiva” (ivi, p. 364), ritenendo, in ogni caso, che qualunque sia l’ente ricorrente, il “giudizio in via principale sembra poter essere considerato prevalentemente ‘soggettivo’, in armonia con la sua facoltatività e la sua rinunciabilità” (ivi, p. 368).

Ricostruendo i lavori dell’Assemblea costituente sottolinea che “una profonda ambiguità si annida, fin dalle origini, nell’azione-giudizio in via principale, oscillando esso tra le opposte sponde del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi e della risoluzione dei conflitti di attribuzione”, E. MALFATTI, *Art. 127*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2506.

Si vedano, inoltre, le riflessioni di F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa. Tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell’esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, cit., p. 237 ss.

Rileva come l’“oscillante (e a tratti disinvolta) casistica” che caratterizza l’orientamento della Corte costituzionale dia “quasi l’impressione che la scelta per alcune impostazioni processuali in luogo di altre sia mossa più dalla forza gravitazionale del caso concreto – e, dunque, dai fini contingenti che la Corte costituzionale si premura di raggiungere – piuttosto che da una complessiva consapevolezza circa *ratio*, struttura e limiti del giudizio in via principale” C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 645 s., rilevando così che “anche il giudizio in via principale sembra sfuggire da modelli processuali rigidi e altamente formalizzati, per via della stretta connessione tra le regole procedurali e i particolarissimi fini istituzionali perseguiti dal Giudice delle leggi”. Si veda anche C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020, p. 15.

Ancora C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 55 s., sottolinea come il verbo usato con riguardo sia allo Stato sia

ne' di legittimità e della 'contrattazione' di legittimità"<sup>5</sup>.

A fronte di questa commistione, emerge il citato profilo caratteristico del giudizio costituzionale in via principale. Esso si esprime, in particolare, nella costante tensione fra la natura facoltativa dell'impugnazione (e la conseguente disponibilità del relativo rapporto processuale, che rende il giudizio costituzionale "soggettivo") e l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali che ne sono oggetto (che deriva dalla natura "oggettiva" di strumento di garanzia dell'integrità dell'ordinamento del medesimo giudizio costituzionale)<sup>6</sup>. A questo ultimo proposito, peraltro, risulta signifi-

---

alla Regione in termini di possibilità di impugnare le leggi rinsaldi "all'evidenza [...] la natura di 'giudizio di parti' del processo in via d'azione".

Sulla natura del giudizio costituzionale in via incidentale quale giudizio "senza parti" si vedano innanzitutto R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Giuffrè, Milano, 1985, e M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991.

<sup>5</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. 9, che ricorda come la stessa Corte costituzionale avesse paventato il "rischio di trasformarsi da 'giudice dei diritti in giudice dei conflitti'", a fronte dell'aumento del grado di conflittualità fra Stato e Regioni a seguito della riforma del 2001 (ivi, p. 10). L'A., in particolare, riconduce alla "contestazione" di legittimità l'incremento del numero di ricorsi, mentre alla "contrattazione" le attività tese a prevenire l'impugnazione o a evitare la decisione della Corte costituzionale (ivi, p. 12).

V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, I, p. 12 s., si sofferma sulle preoccupazioni emerse in sede politica e istituzionale relative alla crescita del contenzioso a seguito della riforma del 2001, ritenendo che essa si spieghi "non solo con il fatto che le innovazioni costituzionali intervenute in questa materia comportano di per sé maggiori incertezze e maggiori occasioni di conflitto, ma anche con altre ragioni più specifiche", come la soppressione della fase di controllo governativo sulle leggi regionali consistente nel rinvio delle stesse al Consiglio regionale (che costituiva un "«filtro» che prima portava a ridurre il numero di ricorsi del Governo contro le leggi delle Regioni"), che ha portato alla «giurisdizionalizzazione» anche di conflitti che prima potevano esser risolti in sede politica"; "il non facile impatto della riforma sulla prassi della legislazione ordinaria nazionale" e "l'assenza di norme di attuazione e transitorie atte a risolvere in via normativa almeno alcune delle incertezze interpretative e applicative"; da ultimo "il fattore politico dato dalla contrapposizione fra la maggioranza governativa formata al centro e le maggioranze formate in molte Regioni".

<sup>6</sup> Pongono in rilievo "la difficoltà di armonizzare la facoltatività e la politicità del ricorso governativo con la funzione di esso quale strumento di garanzia dell'integrità del-

cativa la valorizzazione espressa dalla Corte costituzionale del carattere “astratto” del giudizio in via principale. In particolare la Corte ha recentemente ribadito che “il giudizio promosso in via principale si configura come successivo e astratto e presuppone la mera pubblicazione di una legge regionale che possa ledere il riparto delle competenze, «a prescindere dagli effetti che questa abbia o non abbia prodotto»”. Mirando a definire il corretto riparto delle competenze fra Stato e Regione questo sindacato, “in linea con la natura astratta del giudizio in via principale, non risulta inutilmente svolto anche allorquando l’ambito temporale di applicazione delle norme impugnate sia assai ristretto o azzerato”<sup>7</sup>.

La piena disponibilità dell’azione da parte dello Stato e delle Regioni

---

l’ordinamento costituzionale, più e prima che della sfera di funzioni legislative proprie dello Stato”, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 159.

Si sofferma sul carattere profondamente ambiguo “nella considerazione del processo in via principale come processo «di parti» dal punto di vista soggettivo, ma, al tempo stesso, avente ad oggetto un interesse pubblico e generale, che trascende l’interesse di parte”, M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 230.

Rispetto al carattere “oggettivo” e “soggettivo” del giudizio costituzionale in via principale C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 368, pur sottolineando che tale giudizio, “portando all’annullamento di leggi incostituzionali, si svolge anche nell’interesse pubblico al rispetto della Costituzione”, rileva come “tale interesse pubblico” possa coincidere “con le posizioni soggettive dei ricorrenti, consistenti, appunto, nella garanzia del rispetto della propria sfera costituzionale di competenza”. La sfera di competenza statale, in questa prospettiva, “include il potere di disporre dell’applicabilità delle norme costituzionali e, dunque, la pretesa al rispetto di esse da parte delle leggi regionali”; mentre, se “lo Stato avesse veramente il compito di tutelare il diritto (costituzionale) oggettivo, sarebbe abilitato ad impugnare anche le proprie leggi” (*ibidem*).

<sup>7</sup> CORTE COST., sentenza n. 24 del 2022, così come anche CORTE COST., sentenze n. 112 e n. 123 del 2022. Si vedano, in merito all’ulteriore profilo di ambiguità del giudizio costituzionale in via principale relativo al suo carattere astratto o concreto, connesso alla configurazione dell’interesse a ricorrere, F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa. Tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, cit., p. 237 ss., che sottolinea che concretezza e astrattezza “sovente si intrecciano e si sovrappongono” (ivi, p. 269), e A. ANZON, *Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale»*, cit., p. 8 ss., che ritiene che tale giudizio sia “destinato [...] a rimanere fisiologicamente in bilico tra concretezza e astrattezza” (ivi, p. 10).

(e, dunque, dell'avvio e del proseguimento del giudizio costituzionale) da un lato e dall'altro l'assoluta e indiscussa indisponibilità delle rispettive attribuzioni costituzionali (che si traduce nel divieto di acquiescenza) pongono un interrogativo di fondo su quella che potrebbe apparire una vera e propria incoerenza intrinseca e insuperabile del giudizio costituzionale in via principale.

Una possibile chiave di lettura, che consenta di risolvere il delineato profilo di (apparente) irriducibile contraddizione, può essere offerta dall'analisi di alcuni (ben noti) "nodi problematici" del giudizio in via principale<sup>8</sup>.

Questi ultimi – pur differenziati a seconda che a ricorrere siano lo Stato o le Regioni – trovano una matrice comune nel carattere "politico" (che non dovrebbe mai trasformarsi in carattere "politicizzato"<sup>9</sup>) che ac-

---

<sup>8</sup> Sui profili problematici del giudizio in via principale si vedano i ricchi contributi di C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 607 ss., A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 659 ss., C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, ivi, p. 685 ss., e C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, ivi, p. 737 ss.

Come si è accennato nella nota introduttiva, si vedano volendo anche le riflessioni in questa direzione svolte in B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 343 ss., e in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, II, p. 1 ss., oltre che in B. LIBERALI, *Il rapporto fra Stato e Regioni fra Corte costituzionale e giurisdizione amministrativa*, in L. BARTOLUCCI-L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 249 ss.

<sup>9</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 89, si sofferma sul rischio per il processo costituzionale di "trasformarsi in una sede nella quale si 'continua la politica con altri mezzi'": "dalla *politicità* si passerebbe alla *politicizzazione* dell'impugnazione delle leggi nel giudizio in via principale". L'A. sottolinea (ammettendo che la diversa valutazione del Governo circa l'impugnazione di disposizioni di alcune Regioni e non di altre, sebbene di contenuto identico o affine, possa anche ricondursi a considerazioni connesse alla consonanza o dissonanza di orientamento politico) che "la *discrezionalità* dell'impugnazione è un conto, un altro è l'*irragionevolezza*, in particolare quella che nasce dall'obbedienza alla mera convenienza politica" (ivi, p. 60). Ritiene che possa anche accadere che "l'impugnazione sia *politicizzata*, nel senso di venire usata come mezzo per fare opposizione ad una legge statale, cavalcando i *clivages* di opinione del momento", D. TEGA, *Giudizi su conflitti che ri-*



compagna tutto il giudizio costituzionale e contraddistingue l'iniziativa di impugnazione e l'eventuale rinuncia del ricorrente, oltre che la scelta dei parametri costituzionali; la possibile accettazione della stessa da parte del resistente o la modifica delle disposizioni censurate tesa a ottenere la rinuncia del ricorrente o una decisione di cessazione della materia del contendere della Corte costituzionale, così come anche la scelta del resistente di non costituirsi.

Proprio il carattere politico di queste determinazioni, che riconoscono in capo alle parti ampio margine di discrezionalità nella disponibilità del sotteso rapporto processuale, fa emergere la problematicità di alcuni profili processuali del giudizio costituzionale in via principale.

Essi attengono, innanzitutto, alla perdurante asimmetria fra Stato e Regioni in relazione ai parametri costituzionali evocabili<sup>10</sup>. Con riguardo ai ricorsi regionali emergono direttamente le problematiche sottese alla possibile o auspicabile esatta individuazione dei requisiti della c.d. ridondanza (potendo le Regioni evocare esclusivamente parametri costituzionali che attengono alla ripartizione delle competenze legislative, salva la possibilità di evocare parametri diversi attraverso la dimostrazione della lesione delle prime)<sup>11</sup>. Sul fronte dei ricorsi statali si può rilevare un uti-

---

*guardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 2019, I, p. 148.

<sup>10</sup> Sulla perdurante asimmetria fra Stato e Regioni si vedano ancora le considerazioni di C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 370. L'A. la riconduce alla "diversa posizione 'sostanziale' dei due enti, cioè all'assetto complessivo dei rapporti fra Stato e Regioni, caratterizzato dalla supremazia dello Stato nei confronti delle Regioni". Viene ricostruito altresì l'impianto dei rapporti fra Stato e Regioni antecedente alla riforma del 2001, sottolineandosi come esso fosse "chiaramente orientato proprio nel senso di conferire allo Stato non solo una posizione di supremazia, ma una posizione di *netta* supremazia nei confronti delle Regioni", derivante dal rinvio delle leggi regionali, dal ricorso preventivo, dal giudizio di merito del Parlamento, dal potere statale di scioglimento dei consigli regionali, dal controllo di legittimità e di merito sugli atti amministrativi regionali rimesso alla legge ordinaria e dal potere statale di approvazione degli statuti ordinari, che assegnava "chiaramente allo Stato il ruolo di 'sorvegliante' nei confronti delle Regioni" (ivi, p. 371).

<sup>11</sup> Sulle problematiche della ricostruzione definitiva della nozione di ridondanza si rinvia a M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legisla-*

lizzo dei parametri costituzionali non sempre lineare e coerente, soprattutto laddove siano censurate disposizioni analoghe o identiche di diverse Regioni, con evidenti ricadute sul percorso motivazionale delle decisioni della Corte costituzionale, con specifico riferimento all'individuazione delle materie entro cui ricomprenderle.

In secondo luogo, la politicità della scelta di impugnazione induce a soffermarsi sull'indiscusso divieto di acquiescenza nel giudizio costituzionale, ossia sulla impossibilità di far derivare da precedenti mancate impugnazioni (o determinati comportamenti) la rinuncia al ricorso e, dunque, alla stessa possibilità di difendere le rispettive prerogative costituzionali. La politicità di questa scelta, peraltro, in particolare laddove ricorrente sia lo Stato, determina la possibilità che disposizioni di diverse Regioni (benché del tutto o in parte analoghe) siano o non siano censurate e, dunque, non vengano dichiarate incostituzionali. A questo proposito, si pone l'interrogativo circa gli strumenti (o i correttivi) che potrebbero superare (o quantomeno attenuare) tali differenziate modalità di impugnazione, senza minarne la natura politica e discrezionale.

In terzo luogo, la disponibilità del rapporto processuale sotteso al giudizio costituzionale emerge anche dalla politicità della scelta di rinuncia al ricorso e della eventuale accettazione da parte dell'ente resistente o della modifica delle disposizioni censurate in senso satisfattivo per il ricorrente. In questi due casi, emergono differenti profili di interesse, che attengono alla tipologia di decisione adottata dalla Corte: nel primo caso (ossia nel caso della rinuncia e della successiva accettazione) la sentenza di estinzione del giudizio impedisce ogni valutazione di merito circa i profili di violazione delle disposizioni costituzionali evocate quali parametri; nel secondo (ossia laddove intervengano modifiche normative adottate dall'ente resistente) l'eventuale dichiarazione di cessazione della materia del contendere consente alla Corte quantomeno di verificare la "direzionalità" di queste modifiche (che devono essere satisfattive per il ricorrente) e la mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni censurate.

---

*tivi dello Stato*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. 279 ss., ID., *La "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Federalismi*, 2011, XV, p. 1 ss., e C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit.

L'analisi di questi profili non potrà prescindere da una preliminare ricostruzione della *ratio* dell'art. 127 Cost. sia nella formulazione originaria sia in quella successiva alla riforma del 2001<sup>12</sup> e sarà successivamente condotta attraverso il richiamo di alcune decisioni particolarmente significative della Corte costituzionale.

In tal modo sarà possibile verificare se l'irriducibile contraddizione del giudizio in via principale che contrappone la piena disponibilità dell'azione e l'indiscutibile indisponibilità delle attribuzioni costituzionali non possa essere al contrario risolta ritenendo che sia proprio quest'ultima, accompagnata dal divieto di acquiescenza, a confermare essa stessa la natura politica e la conseguente disponibilità del rapporto processuale fin dalla sua iniziativa e, quindi, che non sia proprio la (irrinunciabile) natura politica e, dunque, disponibile della scelta di impugnazione a confermare l'(irrinunciabile) indisponibilità delle attribuzioni costituzionali, fino a reclamare il conseguente divieto di acquiescenza<sup>13</sup>.

Come si è già sottolineato, i caratteri tipici che connotano il giudizio in via principale (connessi alla politicità e discrezionalità delle scelte sottese) e, dunque, la contrapposizione fra Stato e Regione che ivi si svolge connotano anche il conflitto di attribuzione fra enti, pur restando ferma in questa ultima sede la differente natura delle attribuzioni (non legislative) che ne formano oggetto di giudizio.

In particolare, tale differente natura "non incide sul comune carattere

---

<sup>12</sup> Sugli effetti della riforma del 2001 sul giudizio costituzionale in via principale si rinvia a M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in *I ricorsi in via principale*, cit., p. 193, secondo cui la Corte costituzionale ha saputo "strutturare un nuovo 'giudizio in via principale', senza rinunciare alla natura processuale del medesimo, ma calibrando in modo sapiente i propri interventi sul processo in ragione anche delle esigenze concrete del processo in via d'azione".

<sup>13</sup> Sui caratteri di politicità nel giudizio in via principale, oltre che sulla asimmetria fra Stato e Regioni, si veda C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 45 ss., oltre che le osservazioni di V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione. Profili processuali*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 183 s., in merito alle ragioni che, prima della riforma dell'art. 127 Cost., orientavano nella scelta di impugnare le leggi statali.

di queste controversie, configurabili come *conflitti intersoggettivi in ordine alla ripartizione costituzionale delle rispettive attribuzioni*<sup>14</sup>, e conferma il carattere di giudizio di parti<sup>15</sup>, oltre a consentire di individuare, in una sorta di “generica complementarietà” e “allineamento” fra le due prerogative, anche un “altro e più specifico collegamento [...] determinato per effetto della facoltà [...] di sollevare questione di costituzionalità di disposizioni o norme” di cui la Corte debba fare applicazione<sup>16</sup>.

A fronte della differente natura degli atti che possono formare oggetto del conflitto di attribuzione rispetto al sindacato costituzionale in via principale, assume un rilievo certamente peculiare la necessità che il conflitto si caratterizzi per il suo c.d. tono costituzionale, senza il quale “l’area del conflitto sarebbe in tal modo estensibile da assorbire qualunque ipotesi di controversia giudiziale tra Stato e Regioni”<sup>17</sup>.

In questa prospettiva, infatti, è necessario tenere distinti (benché certamente se ne possa ammettere la concorrenza) i rimedi giurisdizionali o le c.d. prestazioni di giustizia offerti da un lato dalla Corte in sede di risoluzione di conflitti di attribuzione fra enti e dall’altro dai giudici amministrativi, affinché il conflitto non si trasformi “in *mezzo ordinario e generale* di ricorso contro atti comunque negativi dal punto di vista del ricor-

---

<sup>14</sup> G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, p. 1, che non esclude che entrambi i giudizi si possano considerare “come due specie di uno stesso genere, caratterizzato da principi comuni”.

<sup>15</sup> Al riguardo, si veda ancora A. PIZZORUSSO, *Art. 134*, cit., p. 129, laddove sottolinea come la competenza della Corte a giudicare sui conflitti fra enti “dal punto di vista della struttura processuale [...] presenta caratteri assai simili a quelli del sindacato principale, a cominciare da quelli che fanno di esso un «processo di parti»”. L’A. in particolare rileva come i conflitti fra enti si siano allineati ai giudizi in via principale, poiché “si svolgono fra le stesse parti e con analoghe modalità processuali, e si differenziano quasi esclusivamente per l’oggetto, che nel primo caso è costituito da atti legislativi e nel secondo da atti pubblici di qualunque altro tipo”.

<sup>16</sup> A. PIZZORUSSO, *Art. 134*, cit., p. 129, che, come si è già sottolineato, ritiene che i giudizi per conflitto siano serviti “talvolta come uno strumento per sottoporre al controllo della Corte leggi rispetto alle quali era scaduto il termine per l’impugnazione in via principale”.

<sup>17</sup> G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 2.

rente” e, conseguentemente, “in un improprio e anomalo nuovo grado di giurisdizione e in una supplementare istanza di controllo”<sup>18</sup>.

Proprio nella corretta identificazione del confine fra le due tipologie di risoluzione delle controversie sembra risiedere, in fondo, un ulteriore profilo problematico (non presente, invece, nel giudizio costituzionale in via principale) che trova le proprie radici, ancora una volta, nella determinazione politica e, dunque, discrezionale dell’attivazione del conflitto di attribuzione fra enti<sup>19</sup>.

Il carattere discrezionale e politico delle scelte sottese al giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, benché come si è anticipato e come si vedrà lo avvicini al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, manifesta per queste ragioni un’accezione sua propria che permette di individuare una differente chiave di lettura che consente di superare quello stesso (solo apparentemente) insuperabile profilo contraddittorio insito nella tensione oggettiva di difesa di prerogative costituzionali e in quella soggettiva che risiede nel riconoscimento di una (mera) facoltà di attivazione del giudizio.

Non mancheranno, in ogni caso, anche alcune riflessioni sul giudizio costituzionale in cui Stato e Regioni si possono contrapporre (solo) indirettamente. Con riguardo al giudizio in via incidentale, infatti, vengono in rilievo innanzitutto i profili relativi alla tutela dei diritti fondamentali, posta in relazione alla parallela possibilità nel giudizio principale per le Regioni di evocare parametri costituzionali estranei al riparto di competenza, solo laddove se ne dimostri la c.d. ridondanza. In secondo luogo, e forse in misura ancora più significativa, il recente riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni con riguardo a

---

<sup>18</sup> G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 6.

<sup>19</sup> Si veda, ancora, G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 6, laddove sottolinea che l’identificazione del “fondamento costituzionale del conflitto [...] è quanto mai disagiata e opinabile, data la circostanza già rilevata che le norme costituzionali formali necessitano molto spesso di un loro «prolungamento» nella legislazione ordinaria. Distinguere nell’ambito di questa ciò che è di rilievo costituzionale, data la sua inestricabile connessione con la distribuzione costituzionale delle competenze, da ciò che è privo di tale rilevanza è un compito difficile e discutibile nei risultati”.

parametri costituzionali diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost.<sup>20</sup> consente di svolgere ulteriori riflessioni sul complessivo sistema di giustizia costituzionale e sul rapporto che inevitabilmente lega le diverse tipologie processuali (pur tenendo fermi i rispettivi requisiti di attivazione e modalità di svolgimento).

L'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Coronavirus Covid-19, inoltre, offre un ulteriore campo di indagine che riguarda entrambi i giudizi. Se finora non risultano esservi stati ricorsi per conflitto di attribuzione fra enti, aventi a oggetto, in particolare, le ordinanze regionali, ma solo un eccentrico ricorso promosso dal Codancons dichiarato manifestamente inammissibile con l'ordinanza n. 175 del 2020, sono stati avviati diversi giudizi in via principale con riguardo a eterogenee disposizioni riguardanti la regolazione di diversi aspetti dell'emergenza sanitaria. Fra tutti, in particolare, si segnala il ricorso statale che ha censurato la legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020 (*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza*), dichiarata in parte incostituzionale con la sentenza n. 37 del 2021, dopo l'adozione dell'ordinanza sospensiva n. 4 del 2021.

Il contesto emergenziale e le conseguenze che esso ha dispiegato sull'ordinamento in ordine alla tutela e al bilanciamento dei diritti, alle fonti del diritto e al riparto di competenze fra Stato e Regioni, nonché al rapporto con l'evoluzione delle conoscenze scientifiche, permettono altresì di approfondire l'analogia che lega le due tipologie di giudizio e di porre in risalto le differenze fra le c.d. prestazioni di giustizia offerte dalla Corte costituzionale e quelle della giurisdizione amministrativa, che, invece, è stata fin dall'inizio e continua a essere coinvolta in maggior misura per dirimere le controversie fra Stato e Regioni.

---

<sup>20</sup> Su tali profili si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in Liber amicorum per Pasquale Costanzo, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss., ID., *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 2019, XV, p. 1 ss., ID., *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2017, II, p. 357 ss., e A.J. GOLIA, *L'equilibrio di bilancio e le sue corti: considerazioni su legittimazione della Corte dei conti e giudizio incidentale*, in *Quad. cost.*, 2019, IV, p. 901 ss.

In relazione sia al giudizio costituzionale in via principale sia al conflitto di attribuzione fra enti si possono prospettare, da ultimo, due ordini di ulteriori profili di riflessione, anche tenendo conto delle nuove disposizioni introdotte nelle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale in merito agli interventi dei soggetti terzi, degli *amici curiae* e degli esperti, in occasione delle modifiche deliberate l'8 gennaio 2020<sup>21</sup>.

Innanzitutto, ci si può soffermare sul contraddittorio e sulla natura di processo di parti del giudizio in via diretta, poiché attraverso la modifica dell'art. 23 (*Norme di procedura per i ricorsi*) e dell'art. 25 (*Ricorso per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*) tali previsioni risultano applicabili anche al giudizio in via principale e al conflitto di attribuzione<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Queste modifiche sono state pubblicate sulla Gazzetta ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2020. Su tali modifiche delle Norme integrative si vedano le prime considerazioni svolte da M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, II, p. 402 ss., A. PUGIOTTO, *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, ivi, p. 426 ss., T. GROPPi, *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *Lavoce.info*, 17 gennaio 2020, A. RUGGERI, *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustiziainsieme.it*, 24 gennaio 2020, S. FINOCCHIARO, *Verso una giustizia costituzionale più "aperta": la Consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *Sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020, M.C. GRISOLIA, *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, I, p. 5 ss., G.L. CONTI, *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, ivi, p. 77 ss., e C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, ivi, p. 193 ss., oltre che da A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi*, 2020, XVI, p. 407 ss., P. RIDOLA, *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, ivi, II, p. IV ss., A. IANNUZZI, *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio cost.*, 2020, II, p. 13 ss., A. D'ATENA, *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli "amici curiae"*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., p. 1 ss., e A. SPERTI, *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle norme integrative*, ivi, p. 1 ss.

<sup>22</sup> Sono state pubblicate sulla Gazzetta ufficiale n. 262 del 3 novembre 2021 le nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, deliberate dalla Corte costituzionale il 22 luglio 2021, con una nuova numerazione dei relativi articoli, oltre a

In secondo luogo, queste modifiche consentono di tornare a ragionare, in generale, sull'attività istruttoria formalizzata, cui la Corte, in particolare nel giudizio in via principale, sta facendo rinnovato ricorso<sup>23</sup>. Lo stesso strumento istruttorio, infatti, sia nel giudizio in via principale sia in quello per conflitto di attribuzione, pone non secondari profili di riflessione, laddove se ne faccia ricorso nell'ambito di procedure che, come si è sottolineato, restano pur sempre "di" e "fra" parti, le cui sottese scelte processuali sono rimesse alla loro discrezionalità<sup>24</sup>.

---

diverse modifiche che riguardano sia l'introduzione della modalità telematica di deposito e trasmissione degli atti e delle comunicazioni sia la riformulazione di alcune disposizioni. Poiché l'art. 40 prevede che le modifiche entrino in vigore trenta giorni dopo la loro pubblicazione e che si applichino ai giudizi il cui atto introduttivo sia stato depositato dopo tale data, nella presente trattazione si manterranno i riferimenti normativi previgenti, con opportuni richiami alla nuova numerazione. Le norme di rinvio (art. 23) sono confluite nell'art. 31 (*Norme di rinvio*), mentre la disciplina dettata dall'art. 25 si trova nell'art. 27.

<sup>23</sup> Rispetto alla più recente attivazione dei poteri istruttori, si veda innanzitutto la sentenza n. 197 del 2019, a commento della quale si rinvia a M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2019, III, p. 321 ss.

<sup>24</sup> Si veda A. PIZZORUSSO, *Art. 134*, cit., p. 131, che al proposito sottolinea come "l'attribuzione alle parti del potere di determinare la materia del contendere non esclude che la Corte abbia il potere di dirigere il processo e di disporre anche d'ufficio qualunque mezzo istruttorio".





SEZIONE I

IL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE



## CAPITOLO 1

### LE ORIGINI DEL GIUDIZIO IN VIA PRINCIPALE

SOMMARIO: 1. I lavori preparatori e l'originaria formulazione dell'art. 127 Cost.: quale reciproco controllo per Stato e Regioni? – 2. La riforma dell'art. 127 Cost.: parificazione o perdurante asimmetria fra Stato e Regioni? – 3. Il carattere politico (ma non politicizzato) delle scelte di Stato e Regioni relative al giudizio costituzionale in via principale.

#### *1. I lavori preparatori e l'originaria formulazione dell'art. 127 Cost.: quale reciproco controllo per Stato e Regioni?*

Al fine di individuare i nodi processuali del giudizio in via principale, è necessario richiamare le problematiche emerse già nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, soprattutto nella prospettiva di cogliere la portata della riforma dell'art. 127 Cost. operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*) alla luce delle criticità determinate dalla sua formulazione originaria<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>L'originario art. 127 Cost. prevedeva che "Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio

La scelta di affidare alla Corte costituzionale anche tale prerogativa, ossia la risoluzione dei giudizi instaurati direttamente dallo Stato e dalle Regioni nei confronti delle rispettive disposizioni di legge, è stata giudicata quale logico corollario della necessità di dirimere controversie aventi a oggetto la ripartizione delle competenze legislative.

In particolare, “la scelta costituente di dare vita ad autonomie regionali non solo amministrative ma anche legislative ha portato con sé quale conseguenza naturale l’attribuzione alla Corte costituzionale del compito di dirimere le controversie fra Stato e Regioni (nonché quelle fra diverse Regioni) in tema di applicazione delle norme costituzionali sul riparto delle attribuzioni legislative”<sup>2</sup>. E, infatti, “una ripartizione di attribuzioni legislative, ponendo limiti alla potestà legislativa del Parlamento nazionale, non può che essere, in linea di principio, stabilita nella Costituzione, e quindi garantita in sede giurisdizionale dagli organi ai quali spetta garantire l’osservanza della Costituzione”<sup>3</sup>.

Proprio la possibilità di attribuire competenze legislative alle Regioni impose in particolare al Comitato di redazione per l’autonomia istituito nella II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione di soffermarsi sul meccanismo di controllo dell’esercizio di tale potestà<sup>4</sup>.

A questo proposito, all’unanimità, dopo ampia discussione, fu riconosciuto il potere di controllo da parte dello Stato nei confronti dei disegni di legge regionali, che avrebbero dovuto essere previamente comunicati al Governo, che poteva avvalersi entro il termine di trenta giorni del rinvio per il riesame del testo per motivi di incostituzionalità o lesione di interessi nazionali o di altre Regioni. La Regione interessata, attraverso il pro-

---

regionale nel termine fissato per l’apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza”.

<sup>2</sup>V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, cit., p. 11 s.

<sup>3</sup>V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, cit., p. 11.

<sup>4</sup>Si veda innanzitutto G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 312 ss., per una approfondita ricostruzione dei lavori preparatori sul punto dell’Assemblea costituente, così come anche C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, cit., p. 23 ss.

prio Consiglio, avrebbe potuto riapprovare nel medesimo testo il disegno di legge a maggioranza assoluta, con obbligo di una nuova comunicazione al Governo, che avrebbe potuto impugnarlo entro quindici giorni con ricorso alla Corte costituzionale (per vizi di legittimità costituzionale) o al Parlamento (per conflitto di interesse, ossia per lesione degli interessi nazionali o di altre Regioni)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Osserva C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, cit., p. 27, come la formula "interesse nazionale" sia "altamente indeterminata", rinviando "a una verifica sull'opportunità dell'intervento regionale, perciò riservata all'apprezzamento del Parlamento. Sebbene il confine tra merito e legittimità sia tutt'altro che nitido, al Giudice delle leggi è assegnata una verifica sempre ancorata alle norme costituzionali e quindi vincolata a un parametro giuridico, laddove il riferimento alla clausola degli interessi nazionali, per sua natura generale e indefinita, rimanda a una attività libera nel fine, legata agli orientamenti delle forze politiche. In tal senso, la Corte diviene depositaria dell'unità giuridica della Repubblica: ad essa spetta la risoluzione delle antinomie normative che pregiudicano la coerenza dell'ordinamento giuridico complessivo. All'Assemblea rappresentativa, invece, viene affidata la custodia dell'unità politica, la composizione dei conflitti di interessi politico-territoriali realizzata tramite la riconciliazione delle pretese regionali con il superiore interesse nazionale espresso e rappresentato dalle forze politiche presenti in Parlamento".

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 240, sottolinea come, nel caso in cui la Regione avesse "l'intenzione di contrapporsi al governo attraverso la riapprovazione", il Governo avrebbe potuto "chiedere l'intervento della Corte costituzionale ad arbitrare il contrasto, essendo inammissibile la reiterazione del rinvio". Benché la doppia deliberazione regionale conforme dovesse avere a oggetto il medesimo disegno di legge e la Corte, di conseguenza, richiedesse che la riapprovazione potesse dare origine a un ricorso solo nel caso in cui il testo fosse identico, qualunque "pur marginalissima modifica testuale [...] comportava che la legge fosse nuova; che quindi il presidente della giunta non potesse promulgarla decorsi i quindici giorni, ma solo dopo trenta giorni, sempre che il governo fosse stato inattivo e che quest'ultimo non potesse ricorrere alla Corte senza prima procedere eventualmente a un nuovo rinvio. Questa soluzione era tale da incentivare la prassi dei rinvii reiterati che alimentavano la «contrattazione legislativa» (il cui difetto maggiore, sul versante regionale, consisteva nella circostanz[a] che essa, di regola, emarginava l'organo legislativo a favore dei contatti diretti tra gli esecutivi) e allontanavano l'eventualità della giurisdizionalizzazione del contrasto" (ivi, p. 241). L'A. ricorda come la Corte costituzionale successivamente "si è indotta a ritornare a un criterio sostanzialistico, sia pure attraverso una sua puntuale specificazione, rivolta a contenere le oscillazion[i] applicative". E, infatti, ciò che rileva "è l'identità non dei testi ma della volontà legislativa" (ivi, p. 242).

Si veda anche V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili*

Durante questi quindici giorni il disegno di legge riapprovato “diventava legge, senza acquistare, però, efficacia esecutiva (efficacia che, prima della scadenza del termine, neppure l’espressa rinuncia del Governo ad avvalersi del diritto di ricorso poteva attribuirgli)”<sup>6</sup>.

In tal modo, solo con l’apposizione del visto governativo (e, dunque, senza impugnazione), con il decorso di tale termine o con una decisione di rigetto del ricorso da parte della Corte costituzionale la legge regionale avrebbe potuto essere promulgata e pubblicata sul Bollettino Ufficiale regionale, con conseguente entrata in vigore.

Tale procedura di controllo a carattere preventivo (e pur sempre facoltativo e, dunque, discrezionale) – quale sorta di “fase interna al procedimento legislativo regionale”<sup>7</sup> – è stata definitiva “particolarmente effica-

---

*processuali*, in *Le Regioni*, 1986, V, p. 988, che rilevava come “il Governo, avendo a disposizione l’arma del rinvio, che aziona anche reiteratamente fino a che la Regione non ricorra espressamente al potere di riapprovazione a maggioranza assoluta di un testo identico a quello rinviato, porta davanti alla Corte solo le poche controversie che non trovano componimento di fatto nella dialettica fra rinvii e riapprovazioni”. Proprio a fronte del potere di rinvio, del resto, le Regioni “preferiscono negoziare o adeguarsi ai rinvii governativi”.

<sup>6</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 314.

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 237, sottolineava come a questo proposito si parlasse “normalmente [...] di controllo delle leggi regionali”, dovendo invece tenersi conto che “non di leggi in senso pieno si tratta, ma di mere «delibere legislative»”. In questa prospettiva, allora, non sarebbe stato applicabile l’art. 136 Cost., relativo all’efficacia delle sentenze di illegittimità costituzionale, “sul presupposto che di vere leggi si tratti. La dichiarazione di illegittimità costituzionale comporta soltanto l’impossibilità di portare a termine l’*iter* che, con la promulgazione e la pubblicazione, condurrebbe all’entrata in vigore della legge”.

<sup>7</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 237, che definisce gli interventi del commissario del Governo, del Governo e della Corte costituzionale “quasi delle intrusioni eterogenee che si inseriscono nel procedimento: non certo una co-deliberazione della legge, ma un condizionamento «interno» alla libertà di svolgimento del processo legislativo regionale”.

Sul ruolo svolto dal commissario del Governo si veda anche E. GIZZI, *Manuale di Diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 626 ss., che ricorda che il commissario riceveva la legge deliberata dal Consiglio regionale entro cinque giorni dalla sua approvazione definitiva, trasmetteva il testo al Governo e vistava la legge nel caso in cui quest’ultimo si fosse espresso in tal senso oppure avesse fatto decorrere il termine di trenta

ce, precludendo la possibilità che la legge regionale espliciti una qualsiasi efficacia anche solo precaria, prima che il controllo si sia comunque esaurito con esito favorevole alla regione”<sup>8</sup>. Ciò sembra esprimere l’intenzione primaria dell’Assemblea costituente di inquadrare questa fase di controllo preliminare “diretta alla ricerca di punti di incontro e di intesa tra Stato e Regione” “in un’ottica diversa da quella della tutela giurisdizionale dei diritti e delle competenze costituzionali o della costituzionalità in generale dell’ordinamento legislativo”, al “fine di assicurare controlli tali da realizzare l’unità giuridica e politica dell’ordinamento per quanto possibile attraverso l’instaurazione di un rapporto dialettico e di collaborazione tra i supremi organi politici statali e regionali”<sup>9</sup>.

L’asimmetria fra Stato e Regioni – che, come si vedrà oltre, pur a fronte della riforma dell’art. 127 Cost. perdura nonostante la sua indubbia attenuazione – si può cogliere anche richiamando quanto emerso durante i lavori preparatori circa la possibilità di riconoscere un analogo diritto di impugnazione anche alle Regioni. In particolare, nella seduta del 4 dicembre 1946 si verificò quello che è stato efficacemente ritenuto “l’episodio destinato ad assumere un illuminante significato circa la natura del controllo sulle leggi regionali”<sup>10</sup>.

La proposta di estendere simile facoltà anche alle Regioni fu ritirata, poiché si ritenne che potesse essere “pericoloso, in quanto tendente a porre in rilievo una specie di parità tra la Regione e lo Stato, che sembra completamente fuori luogo”<sup>11</sup>.

---

giorni. L’A. qualifica il “«visto» che il Commissario appone sulla legge” come dichiarativo, “nel senso di rendere certa l’avvenuta decorrenza del termine senza che il Governo abbia esercitato la facoltà di rinvio” (ivi, p. 627 s.).

<sup>8</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 236.

<sup>9</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 317.

<sup>10</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 315.

<sup>11</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 316, laddove riporta alcuni passaggi della discussione sul punto.

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 237, sottolinea che la stessa previsione del controllo preventivo sulle leggi regionali “costituisce un fatto assai significativo della posizione di inferiorità che è attribuita alla potestà legislativa regionale rispetto a quella statale, il cui esercizio è anche procedimentalmente «pieno» e non tollera intrusioni da parte di organi diversi da quelli titolari della potestà legislativa”.



Il controllo da parte delle Regioni sulle leggi statali, dunque, doveva esprimere la funzione di “accertamento e repressione giurisdizionale, non suscettibile di valutazione, trattativa e risoluzione «politiche»”, non prevedendosi né la possibilità di un potere di rinvio per il riesame della legge statale, né una impugnazione per motivi di merito relativi agli interessi delle Regioni<sup>12</sup>. In particolare, con la previsione del suo “carattere immediato e successivo”, il ricorso regionale esprimeva una “importante differenza tra la posizione rispettiva delle regioni e quella dello stato nel giudizio principale. Lo stato dispone di un potere di ricorso preventivo, che impedisce – fino alla decisione della Corte (favorevole alla regione) – l’entrata in vigore della legge, mentre la regione dispone di un potere di ricorso solo successivo, del tutto estraneo al procedimento legislativo e inidoneo, per la sua struttura, a aprire una qualsivoglia «contrattazione legislativa»”<sup>13</sup>.

La successiva approvazione dell’art. 127 Cost. in Assemblea costituente avvenne il 4 dicembre 1946, dopo una discussione “molto rapida”<sup>14</sup> e sommaria, che continuò a tenere “separati anche cronologicamente, oltre

---

C. CARUSO, *La garanzia dell’unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, cit., p. 26, sottolinea come “Potere di rinvio, controllo di merito affidato al Parlamento e controllo di legittimità ad opera della Corte costituzionale costituiscono i necessari contrappesi istituzionali alla potestà legislativa regionale, riflesso della concezione della Regione quale ente politico, preordinato cioè alla cura degli interessi generali della comunità territoriale di riferimento”.

<sup>12</sup>G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 318, che, peraltro, sottolinea un ulteriore profilo di grande importanza, relativo alla concretezza del ricorso regionale e, quindi, alla effettiva lesione di diritti e competenze regionali, con conseguente configurazione di uno specifico interesse a ricorrere: un ricorso regionale non astratto, privo di un simile interesse e non tendente a tutelare la legittimità costituzionale dell’ordinamento legislativo statale. L’A. ricorda, inoltre, come il dibattito in Assemblea costituente fosse stato “presto dominato dall’intento di mitigare l’astrattezza dei ricorsi diretti, agganciandoli al concreto presupposto dell’interesse a ricorrere, originato da una asserita lesione diretta di competenze o di situazioni soggettive”, poiché era “assolutamente necessario porre dei «filtri» contro le paventate «ondate» di facili e pretestuosi ricorsi, dai deleteri effetti ostruzionistici” (ivi, p. 325). Mentre restavano astratti “soltanto i ricorsi governativi o dei membri delle camere, in quanto ammissibili anche se svincolati dall’esistenza del presupposto «situazione soggettiva-lesione» e rivolti alla tutela dell’interesse generale alla legalità costituzionale” (ivi, p. 326).

<sup>13</sup>G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 245 s.

<sup>14</sup>G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 319.

che per materia, i problemi del controllo sulla legge regionale e quello del controllo sulla legge statale”<sup>15</sup>, unitamente alla previsione della riserva di legge costituzionale per la disciplina delle condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale di cui all’art. 137, primo comma, Cost.<sup>16</sup>.

La sola previsione del ricorso statale avente a oggetto le leggi regionali nell’originario art. 127 Cost. e il rinvio della regolamentazione del ricorso regionale alla legge costituzionale n. 1 del 1948 (*Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d’indipendenza della Corte costituzionale*)<sup>17</sup>, considerando i lavori preparatori dell’Assemblea costituente, dunque, testimoniano l’“urgenza, generalmente condivisa dal Costituente, di fornire allo Stato centrale uno strumento di difesa giudiziaria contro le tendenze disgregatrici che le Regioni avrebbero potuto alimentare”<sup>18</sup>.

Il ricorso statale, quindi, venne configurato quale “domanda di pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge regionale e non come una richiesta di regolamento di competenza”<sup>19</sup>, fondato sull’asserito eccesso di competenza di cui all’art. 127 Cost. e all’art. 31 della legge n. 87 del 1953 (*Norme sulla Costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*).

Successivamente l’art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 riconobbe alla Regione la possibilità di promuovere l’azione di legittimità costituzionale – nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto avente forza di legge statale, che poi verrà esteso a sessanta giorni in ciò parificandosi la posizione regionale e statale, come prevede l’art. 32

---

<sup>15</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 320.

<sup>16</sup> Si veda, ancora, G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 326 ss., in relazione al c.d. emendamento Arata, con cui si propose di demandare alla legge la definizione dei modi e dei termini per i giudizi di incostituzionalità delle leggi, poi trasformato in una riserva di legge costituzionale, nella formulazione ripresa dall’attuale art. 137 Cost.

<sup>17</sup> Si rinvia per la ricostruzione dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1948 ancora a G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 329 ss.

<sup>18</sup> A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell’impugnativa governativa nel giudizio in via d’azione*, cit., p. 662.

<sup>19</sup> A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell’impugnativa governativa nel giudizio in via d’azione*, cit., p. 662 s.

della legge n. 87 del 1953<sup>20</sup> – nel caso in cui ritenesse invasa la propria sfera di competenza, riconosciuta dalla Costituzione, così come la medesima impugnazione nei confronti di una legge di altra Regione, entro sessanta giorni dalla pubblicazione, laddove si ritenesse lesa la propria competenza.

Si è osservato come, nonostante la legge costituzionale n. 1 del 1948 abbia portato “a termine l’operazione di collegare il ricorso regionale contro la legge statale (o di una Regione contro la legge regionale) ad un presupposto concreto consistente nella asserita invasione (o lesione) della propria sfera di competenza (il quale costituisce il fondamento dell’interesse a ricorrere), tuttavia, ciò non basta a trasformare il ricorso per incostituzionalità in un conflitto di attribuzioni, ma soltanto ad attenuarne il carattere di astrattezza”<sup>21</sup>.

Considerando come l’oggetto del ricorso sia la “richiesta di verifica della costituzionalità della norma, non soltanto (ma necessariamente) per il vizio di invasione della competenza, ma anche (eventualmente) sotto tutti i profili possibili”, “il ricorso, come risulta dalla lettera e dalla storia della sua disciplina costituzionale, è allo stesso tempo strumento per la risoluzione di conflitti di competenza e meccanismo di attivazione del generale controllo di costituzionalità delle leggi”<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Si veda G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 334 ss., per i riferimenti ai lavori preparatori della legge n. 87 del 1953.

<sup>21</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 332. E, infatti, in questa prospettiva, l’ente ricorrente, pur avendo lo scopo di tutelare i “propri poteri, non richiede alla Corte un regolamento delle competenze nei confronti dell’ente antagonista, ma, come testualmente stabiliscono i due commi dell’art. 2 della legge medesima, promuove un’azione di legittimità costituzionale diretta ad ottenere una dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge che si asserisce invasiva” (ivi, p. 332 s.).

In generale, sul carattere concreto o astratto del giudizio costituzionale si vedano ancora F. DAL CANTO, *Corte costituzionale e attività interpretativa. Tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, cit., p. 236 ss., A. ANZON, *Il giudizio in via di azione nel dialogo tra la Corte e la dottrina nelle pagine di «Giurisprudenza costituzionale»*, cit., p. 8 ss., e M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, cit., p. 228 ss.

<sup>22</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 333, secondo cui, quindi, il giudizio costituzionale “non mira precipuamente a tracciare le linee di confine delle competenze statali e regionali, ma ad accertare preliminarmente la costituzionalità della norma

Nonostante le differenze previste dall'originario art. 127 Cost. e dall'art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 per l'impugnativa statale e per quella regionale, occorre sottolineare, ai fini che in questa sede specificamente interessano, che l'iniziativa di cui Stato e Regioni erano titolari restava pur sempre facoltativa, non solo se si ha riguardo alla chiara lettera delle disposizioni, "ma soprattutto [a fronte di] alcune considerazioni sostanziali"<sup>23</sup>.

Come è stato efficacemente osservato – e ciò vale, lo si deve sottolineare, anche a seguito della riforma dell'art. 127 Cost. – i "ricorsi non sono direttamente collegati ai presupposti che li legittimano, ma a valutazioni politiche ed apprezzamenti discrezionali di quei presupposti, in base ai quali il ricorso può essere considerato opportuno o meno, ma non obbligatorio (e ciò è del resto in sintonia col conferimento ad organi essenzialmente politici della titolarità del ricorso)"<sup>24</sup>.

Ciò, prima della riforma dell'art. 127 Cost., appare tanto più vero proprio se si considera il peculiare meccanismo di previo esame dei disegni di legge regionali che, ancora una volta, solo potenzialmente potevano essere oggetto di ricorso davanti alla Corte, dopo una sorta di "preliminare gestione politica" della determinazione dei loro contenuti<sup>25</sup>.

---

secondo l'estensione ed i limiti fissati dall'impugnazione (secondo il principio del chiesto-pronunciato); il «regolamento di competenza» tra gli enti diventa effetto secondario ed eventuale della pronuncia della Corte".

Sul controllo preventivo governativo si vedano le considerazioni di E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Giuffrè, Milano, 1994.

<sup>23</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 338.

<sup>24</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 338 s.

<sup>25</sup> In questo senso pare esprimersi anche G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 339, laddove sottolineava che i presupposti del ricorso statale e gli interessi sottesi erano "espressamente considerati dalla Costituzione [...] politicamente gestibili, prima che giurisdizionalmente ricorribili". G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 249, rilevava come proprio la già citata ambiguità del giudizio costituzionale in via principale ponesse "la questione dell'obbligatorietà o della facoltatività del ricorso", prevalendo quest'ultima tesi, "basata sull'esigenza che il governo e le giunte regionali possano apprezzare l'opportunità del ricorso sulla base di proprie valutazioni politiche". In caso contrario, l'A. giungeva a ritenere che non si sarebbero comprese le ragioni del conferimento del potere di impugnazione a "organi essenzialmente politici" e che si sa-

Si è sottolineato come il controllo preventivo esercitato dallo Stato sulle leggi regionali, a ridosso della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, fosse qualificato come “elemento di inaccettabile compressione dell’autonomia, se non della dignità costituzionale, delle Regioni, anche in ragione dell’asimmetria tra la posizione delle leggi statali e quella delle leggi regionali”, benché esso costituisse, pur “con tutti i suoi limiti, uno dei pochi filtri che il nostro ordinamento costituzionale approntava per evitare che il confronto Stato-Regioni si traducesse quasi automaticamente in contenzioso costituzionale”<sup>26</sup>.

Compressione dell’autonomia nella fase di esercizio della potestà legislativa, dunque, accompagnata – come si è visto alla luce dei lavori preparatori dell’Assemblea costituente e come si vedrà anche oltre – dalla successiva asimmetria sostanziale in sede di giudizio costituzionale fra la posizione statale e quella regionale, determinata dalla tipologia dei vizi rispettivamente denunciabili e da una “concezione del rapporto tra stato e regione non paritario, come rapporto tra soggetto sovrano o generale e soggetti derivati o particolari”<sup>27</sup>.

---

rebbero determinati “una non giustificata prevalenza delle valutazioni tecnico-burocratiche e [...] un esautoramento delle esigenze politiche”.

C. SALAZAR, *L’accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 233 s., esprimeva la “sensazione” che il giudizio in via principale oscillasse “tra la progressiva attrazione in un cono d’ombra ed un possibile «riscatto», a seguito dell’entrata in vigore della l. n. 59 del 1997. In particolare, l’idea che il giudizio in via principale sia destinato a scivolare sempre più in secondo piano, nasce dinanzi all’osservazione del curioso fenomeno dell’«anticipazione del contraddittorio» tra lo Stato e le Regioni (o meglio, di una pallida imitazione di quello che dovrebbe essere il contraddittorio in giudizio) alle fasi pre-giurisdizionali che accompagnano il rinvio e precedono la proposizione della questione: poiché in esito alla «contrattazione» che si apre a partire dal rinvio le Regioni non di rado finiscono per cedere alle pressioni del Governo, siffatto «dialogo» – tra impari – tende a soppiantare il contraddittorio nel giudizio dinanzi alla Corte, dal momento che quest’ultimo viene in molti casi evitato”.

<sup>26</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 4 s.

<sup>27</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248.

Solo allo Stato, quindi, “potrebbe spettare una potestà ordinamentale generale, lesa da qualsiasi legge regionale incostituzionale”, con la conseguente configurazione del ricorso quale “mezzo generale di «polizia costituzionale»”<sup>28</sup>.

Ancora una volta e già a partire dalla originaria formulazione dell’art. 127 Cost. e dal conseguente assetto dei rapporti fra Stato e Regioni davanti alla Corte con specifico riguardo al giudizio in via principale, emerge “l’ambiguità non risolta circa il carattere del giudizio principale, sempre in bilico tra la sua versione di giudizio di legittimità costituzionale e l’altra di regolamento di competenza legislativa”, in ragione del fatto che si tratta pur sempre di un “processo indiscutibilmente «di parti» [...], subordinato ad un interesse processuale che non coincide con quello «ordinamentale» della difesa della costituzione”<sup>29</sup>.

E non è privo di significato il rilievo secondo cui ritenere che, invece, anche il ricorso statale fosse in qualche misura limitato nel grado di ampiezza dei vizi prospettabili se pure sarebbe potuto apparire “maggiormente coerente con una ricostruzione unitaria del giudizio principale, comprendente anche il caso dell’iniziativa regionale contro le leggi statali, concepita inequivocabilmente in senso stretto”, cionondimeno non avrebbe potuto condurre a configurare simile concezione unitaria del giudizio stesso e, dunque, di entrambe le posizioni processuali, poiché essa avrebbe presupposto “la parità di posizione rispettiva dello stato e delle regioni: pro-

---

V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, cit., p. 991 s., ponendosi anche l’interrogativo circa la stessa facoltà per il Governo di impugnare le leggi regionali anche per vizi estranei al riparto di competenza (in ragione del tenore letterale dell’art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell’art. 127 Cost., per cui “sembrerebbe [...] che l’ipotesi della «invasione» della sfera di competenza regionale e quella dell’«eccesso» della competenza regionale fossero perfettamente parallele”), sottolineava come la Corte costituzionale avesse “convalidato in pieno l’impostazione per cui, mentre il ricorso regionale è strumento impiegabile esclusivamente per la difesa della sfera di competenza delle Regioni [...], il ricorso statale è invece non tanto uno strumento parallelo e speculare di difesa delle competenze statali, quanto l’ultima fase di un procedimento di controllo sulla legge regionale, in cui si manifesta la posizione di superiorità dello Stato nei confronti della Regione, e lo Stato assume il ruolo di tutore dell’interesse astratto alla conformità della legge regionale all’ordinamento”.

<sup>28</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248.

<sup>29</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248.

prio ciò che risulta difficile sostenere”<sup>30</sup>. Ciò, peraltro, anche considerando che, in caso contrario, lo Stato avrebbe potuto essere indotto a travestire “il generico vizio di incostituzionalità” in “vizio di merito, rilevante di fronte alle camere”, che si sarebbero potute “così trovare investite di una questione che sarebbe [stata] sostanzialmente di legittimità costituzionale (anche se presentata nei termini di una violazione dell’interesse nazionale)”<sup>31</sup>.

## 2. *La riforma dell’art. 127 Cost.: parificazione o perdurante asimmetria fra Stato e Regioni?*

Come è noto, con la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione e in particolare dell’art. 127 Cost.<sup>32</sup> muta profondamente l’impianto del giudizio costituzionale in via principale, sebbene, come si vedrà, esso mostri di confermare la sostanziale posizione di “supremazia” dello Stato nei confronti delle Regioni e, dunque, la sostanziale asimmetria fra le rispettive posizioni processuali<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248.

<sup>31</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248 s., secondo cui si sarebbe avuta “una palese forzatura degli ordini di competenza derivanti dalla natura degli organi”: “o il vizio è di legittimità costituzionale (senza limitazione alcuna) e allora la competenza è della Corte costituzionale; oppure è di merito, e allora è delle camere. *Tertium non datur*: non è previsto che il vizio non sia di competenza né dell’una né delle altre” (ivi, p. 249).

<sup>32</sup> Per prime considerazioni sull’impatto della modifica della disposizione costituzionale si vedano le considerazioni di E. LAMARQUE, *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Quad. cost.*, 2002, I, p. 96 ss.

<sup>33</sup> A questo proposito C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 649, ritiene che le modifiche introdotte con la riforma del 2001, con specifico riguardo all’art. 127 Cost., “sul piano strettamente procedimentale non abbiano alterato l’essenza del giudizio in via principale, che rimane un procedimento finalizzato a garantire l’unità giuridico-costituzionale della Repubblica”.

C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 363 ss., si sofferma sull’asimmetria nel giudizio in via principale, ricordando come la Corte si avvalga della sua ambiguità intrinseca, che oscilla fra il conflitto di attribuzioni legislative (e dunque un giudizio di tipo soggettivo) e il controllo di costituzionalità delle leggi (ossia un giudizio oggettivo, “posto a tutela della legalità costituzionale e non di una posizione sog-

Innanzitutto, il potere delle Regioni di impugnare le leggi statali viene espressamente menzionato nella disposizione costituzionale, accanto a quello dello Stato, e il termine per le rispettive impugnative viene parificato (ossia sessanta giorni e non più trenta<sup>34</sup>), come anche il carattere (solo) successivo del ricorso.

L'eliminazione del ricorso alla Corte costituzionale prima dell'entrata in vigore della legge regionale da parte dello Stato – che in tal modo esercitava a tutti gli effetti quella che è stata definita una vera e propria funzione di “polizia costituzionale”, configurandosi tale ricorso “nei termini ampi della difesa dell'ordinamento costituzionale come tale”<sup>35</sup> – è certa-

---

gettiva”), per collocare le Regioni in posizione deteriore rispetto allo Stato. Ciò, ricorda l'A., sarebbe inevitabile a fronte della diversa funzione del controllo nelle due ipotesi (laddove invece vi fosse una parificazione di ruolo e poteri allora vi potrebbe essere paritarietà fra Stato e Regioni nel giudizio in via principale).

Per la ricostruzione dei lavori preparatori della legge costituzionale n. 3 del 2001 si veda, ancora, E. MALFATTI, *Art. 127*, cit., p. 2508, che pure ricorda che di “parificazione” della posizione di Stato e Regioni nell'impugnativa delle leggi parlano espressamente i relatori per la maggioranza, Soda e Cerulli Irelli, nel documento che accompagna il testo unificato approdato in aula e poi approvato dalle camere nella primavera del 2001; tra l'altro la posizione paritaria è intesa dai relatori anche nel senso di condurre ad un'interpretazione restrittiva dell'eccesso di competenza in cui incorra, nell'opinione del Governo, la legge regionale: l'impugnazione non sarebbe cioè possibile per altri vizi di costituzionalità diversi da quello di incompetenza”. Al riguardo si veda anche D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, in *Forum cost.*, 2003, p. 2, che sottolinea che la finalità di equiparare le posizioni di Stato e Regioni “non ha evidentemente fatto emergere, nel dibattito parlamentare, la necessità di una modifica del dato letterale contenuto nell'art. 127 e, quindi, di un chiarimento circa l'esatta qualificazione dell'interesse a ricorrere di Stato e Regioni nel giudizio in via d'azione”.

<sup>34</sup> Così prevedeva l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948, secondo cui quando “una Regione ritenga che una legge od atto avente forza di legge della Repubblica invada la sfera di competenza ad essa assegnata dalla Costituzione, può, con deliberazione della Giunta regionale, promuovere l'azione di legittimità costituzionale davanti alla Corte, nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge”, oltre che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, poi modificato dalla legge n. 131 del 2003 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001*, n. 3).

<sup>35</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248, che richiama “spunti precisi nei lavori preparatori” in tale senso. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giu-*



mente l'elemento di maggiore novità, che equipara, dal punto di vista processuale, le parti, e che, proprio per questo, supera quella che è stata definita una incongruenza rispetto alla natura intrinseca del giudizio costituzionale in via principale, ossia quella di "processo indiscutibilmente «di parti»"<sup>36</sup>.

La parificazione della "tempistica" processuale (sia per quanto riguarda il carattere solo successivo e non più preventivo del ricorso statale, sia per quel che concerne il termine di presentazione di entrambi i ricorsi) ha senz'altro attenuato il carattere di asimmetria fra le parti a favore delle Regioni, il cui accesso al Giudice costituzionale prima della riforma risultava "poco conducente", se non "quasi impossibile"<sup>37</sup> (considerando i tempi di impugnazione più ristretti e la perdurante efficacia della legge statale fino all'eventuale annullamento) e le cui "reali possibilità di difesa quali resistenti" apparivano "alquanto esili" (tenuto conto che il previo rinvio governativo poteva trasformarsi in uno "strumento di 'contratta-

---

*dizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 49, sottolinea che, vigente l'originario art. 127 Cost., di "politicità si ragionava esclusivamente con riguardo al controllo governativo, al fine di sottolinearne la natura *mista*, [...] politica e giuridica al tempo stesso, cui si ricollegava il carattere *facoltativo* del ricorso conseguente al rinvio delle delibere regionali". Al contrario, la vigente formulazione dell'art. 127 Cost. "obbliga a discorrere *negli stessi termini di politicità/facoltatività dell'impugnazione con riguardo ad entrambi gli enti*", se solo si pensa alla formulazione speculare utilizzata in entrambi i suoi commi ("può") (ivi, p. 55).

G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 128, sottolineava come il diverso carattere delle impugnative statali e regionali (rispettivamente preventive e successive) determinasse quale conseguenza che nel primo caso "gli effetti dell'eventuale decisione di accoglimento si producono [...] nell'ambito del procedimento di formazione dell'atto, anziché determinare," come nel secondo caso, "la cessazione di efficacia del medesimo".

<sup>36</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 248, rileva tale (originaria) incongruenza considerando il processo costituzionale in via principale un giudizio di parti, "subordinato ad un interesse processuale che non coincide con quello «ordinamentale» della difesa della costituzione".

<sup>37</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 46 s., che sottolinea come le Regioni dovessero agire nel più ridotto termine di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto legislativo statale, "dovendo comunque accettare che, sino all'eventuale annullamento, la disciplina contestata trovasse applicazione nel loro territorio".

zione' dei contenuti della legislazione locale", soprattutto a fronte dell'"invenzione dei 'rinvii plurimi'"<sup>38</sup>).

Rispetto a questo profilo processuale relativo alla parificazione fra Stato e Regioni nel giudizio costituzionale (ferme restando, come si vedrà oltre, le differenze quanto al "merito" delle censure che rispettivamente possono essere prospettate)<sup>39</sup>, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 274 del 2003, è stata chiamata a pronunciarsi sulla specifica eccezione sollevata dalla Regione resistente in merito alla possibilità per lo Stato dopo la riforma del 2001 di "dedurre come parametro violato qualsiasi norma costituzionale, ovvero solo quelle concernenti il riparto delle competenze legislative"<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 47, secondo cui "l'esiguità del contenzioso pre-riforma" si spieghi "anche alla luce di questa involuzione del meccanismo di 'controllo con richiesta di riesame' [...], che pure, in astratto, avrebbe potuto funzionare come un 'modulo collaborativo' ante litteram". In particolare, la differenza fra il numero di rinvii e quello dei ricorsi alla Corte costituzionale prova che "i Consigli accettavano *oborto collo* di modificare le delibere legislative nel senso gradito all'esecutivo, pur di vederne l'entrata in vigore" (ivi, p. 48). Sempre C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, cit., p. 234, sottolineava come si fossero confermate "la «fluidità» e la mancanza di certezza nei rapporti tra Governo e Regioni, dovuta in parte all'«informalità» delle trattative, durante le quali il primo, come il lupo della favola, *superior sta(ba)t*: da qui la frequente «retromarcia» degli enti. L'adeguamento o anche la soppressione delle disposizioni «segnalate», peraltro, è tanto più certa quanto più – come sovente avviene – le leggi abbiano carattere provvedimentale e dunque la procrastinazione dell'entrata in vigore costituisca *in sé* un danno".

<sup>39</sup> Come è noto, in dottrina si sono prospettate differenti interpretazioni del dato letterale della disposizione, da un lato affermandosi che la riforma avrebbe operato una vera e propria parificazione fra Stato e Regioni, dall'altro lato ritenendo che vi sarebbe stata una equiparazione fra legge statale e legge regionale, con la sostituzione del criterio di competenza rispetto a quello di gerarchia per la risoluzione delle antinomie. Al riguardo si veda C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 372 ss., che ricostruisce queste diverse impostazioni.

<sup>40</sup> CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003, sulla quale si vedano le osservazioni di G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.*, 2003, IV, p. 2260 ss., e di A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, ivi, p. 2256 ss.

La Corte, a tale proposito, richiama il proprio precedente (ossia la sentenza n. 30 del 1959) a partire dal quale ha ritenuto che lo Stato, diversamente dalle Regioni, potesse evocare ogni parametro costituzionale anche non relativo alla ripartizione delle competenze. Tale conclusione (di “evidente” “asimmetria fra i parametri rispettivamente deducibili”) derivava dalla differenza testuale dell’originario art. 127 Cost., che richiamava l’eccesso di competenza regionale, consentendo di ravvisarlo “nel contrasto della legge impugnata con qualsiasi principio costituzionale”, e dell’art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948, che si riferiva all’invasione della sfera di competenza per legittimare il ricorso regionale, con ciò configurando la sola “violazione di parametri (costituzionali e interposti) incidenti, direttamente o indirettamente, sul riparto delle competenze”<sup>41</sup>.

Con la riforma dell’art. 127 Cost., se il primo comma continua a richiamare l’eccesso di competenza da parte delle Regioni per legittimare il ricorso statale, il secondo comma introduce la lesione della propria sfera di competenza per legittimare al ricorso la Regione. In tal modo, secondo la Corte, si conserva “la diversità rispetto alla disciplina del ricorso dello Stato, con una formulazione sostanzialmente simile a quella dell’art. 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948”<sup>42</sup>.

La Corte costituzionale si interroga direttamente sulla portata del tenore testuale della nuova disposizione e, in generale, del nuovo complessivo assetto costituzionale che è derivato dalla riforma del 2001, nel passaggio dal termine “invasione” a quello di “lesione”<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003.

<sup>42</sup> CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003.

<sup>43</sup> M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 284, sottolinea la differenza fra i due termini: l’invasione, infatti, “dovrebbe richiamare – a rigore – il solo fenomeno dell’*usurpazione*, che dà vita al conflitto per *vindicatio potestatis*”, mentre la lesione “è più ampia, giacché è in grado di comprendere anche il fenomeno della semplice *interferenza*, che dà vita al conflitto da *menomazione*”. L’A. ritiene in ogni caso che le Regioni siano legittimate a impugnare atti legislativi statali “in tutte le ipotesi in cui li ritengano viziati da illegittimità costituzionale o sotto il profilo della asserita *usurpazione* di potestà legislativa o sotto il profilo della *menomazione* delle loro attribuzioni costituzionali di qualsiasi tipo” (ivi, p. 286).

Sul punto si veda da ultimo anche C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, in *Federalismi*, 2020, XVI, p. 212, che ricorda

Se certamente può ritenersi superata la citata asimmetria, in virtù, in particolare, dell'art. 114 (che pone sullo stesso piano sia lo Stato sia le Regioni, insieme ai Comuni, alle Città metropolitane e alle Province), dell'art. 117 (che converte il meccanismo di ripartizione delle competenze legislative, inserendo la clausola residuale a favore delle Regioni) e dell'art. 127 (che elimina il ricorso preventivo dello Stato) Cost., “è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)”<sup>44</sup>. Questa istanza, secondo la Corte, “postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa”<sup>45</sup>.

Pertanto, la Corte costituzionale ribadisce la sostanziale asimmetria dei ricorsi statali e regionali, potendo i primi dedurre la violazione di qualsiasi parametro costituzionale, a differenza dei secondi (e pur con le deroghe che si vedranno rispetto alla nozione di ridondanza)<sup>46</sup>.

---

come si tratti di due espressioni diverse: “la prima, infatti, nasce da un'usurpazione tale per cui il soggetto danneggiato rivendica la titolarità della attribuzione in contestazione, cd. *vindicatio potestatis*; la seconda, invece, nasce dalle modalità di esercizio di competenze proprie di un certo soggetto tali, però, da interferire nell'esercizio di attribuzioni proprie di un altro soggetto”.

<sup>44</sup> CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003.

<sup>45</sup> CORTE COST., sentenza n. 274 del 2003.

<sup>46</sup> La Corte costituzionale già nella sentenza n. 94 del 2003 aveva riconosciuto tale

Questo “permanente riconoscimento di un ruolo «peculiare» dello Stato risponde all’esigenza di mantenere una effettiva e completa possibilità di controllo statale sulle leggi regionali, esigenza tanto più avvertita oggi in conseguenza del superamento della fondamentale fase di dialogo tra Stato e Regione – efficacemente definita «contrattazione» – che, vigente il vecchio art. 127 Cost., aveva luogo preventivamente rispetto al perfezionamento dell’*iter legis*, attraverso, eventualmente, la prassi dei c.d. «rinvii plurimi»<sup>47</sup>.

Tale “supremazia ‘sostanziale’” dello Stato fonda direttamente la (perdurante) asimmetria rispetto alle Regioni nel giudizio in via principale, che riguarda specificamente i motivi deducibili e si collega principalmente alla titolarità in capo allo Stato del potere di disporre dell’applicabilità delle norme costituzionali<sup>48</sup>. La diversa posizione processuale delle parti,

---

“posizione di privilegio” in capo allo Stato, secondo M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, cit., p. 224, che pure rileva in tale decisione un “*obiter dictum*, non particolarmente chiaro, ma significativo proprio perché la questione non era affatto oggetto del giudizio, né necessaria ai fini del ragionamento”.

B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in *Rivista AIC*, 2012, II, p. 4, in modo significativo sottolinea come – a sostanziare la perdurante asimmetria fra Stato e Regioni – si ponga la mancata previsione di “alcuna forma di controllo a livello regionale (quale quello un tempo esercitato dal Commissario del Governo)” sulla legge regionale, in relazione alla quale non si prevede un potere del Presidente della Regione analogo a quello del Presidente della Repubblica di “rinvio della stessa per motivi di legittimità”; tale mancata previsione “si giustifica in ragione del diverso ruolo che svolge il Presidente della Giunta nella forma di governo regionale rispetto al Presidente della Repubblica; e tuttavia essa deve essere tenuta sullo sfondo nelle riflessioni in ordine al giudizio di costituzionalità, che rappresenta pertanto l’unica sede di controllo giuridico sulla legge regionale”.

<sup>47</sup> M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, cit., p. 225 s.

<sup>48</sup> C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 374, che ritiene che, “nei limiti fissati dall’art. 127 Cost., la diversità dei motivi deducibili dallo Stato e dalle Regioni non ‘mina’ la ‘parità delle armi’ fra le due parti, perché tale diversità costituisce la mera ‘proiezione processuale’ della posizione costituzionale complessiva dello Stato e delle Regioni”. L’A. peraltro si sofferma anche sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla ricostruzione dell’interesse a ricorrere, per segnarne ulteriori differenze fra Stato e Regioni.

D. MONEGO, *L’instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 2012, I-II, p. 238, sottolinea che la Corte costituzionale, “pur estendendo il novero dei motivi spendibili contro lo Stato,

dunque, che attiene alla minore o maggiore ampiezza dei motivi di censura prospettabili, corrisponde alla loro diversa posizione sostanziale, confermando e rafforzando “la supremazia dello Stato sulle Regioni”<sup>49</sup>.

La perdurante differenza nel merito delle censure che possono essere prospettate dalle parti nel giudizio costituzionale in via principale si riflette nella stessa vigente formulazione dell’art. 127 Cost., che nel ribadire la possibilità per il Governo di promuovere la questione “quando ritenga che una legge regionale *ecceda* la competenza della Regione”, riconosce la stessa facoltà (nei medesimi termini processuali) quando que-

---

ne mantiene ben salda l’asimmetria nei rapporti con le Regioni, posto che la legittimazione ad agire del primo rimane ancorata all’idea che spetti a quest’ultimo il compito di garantire la costituzionalità «a tutto tondo» della legislazione regionale, al pari di quanto avveniva nel pur diverso contesto precedente la riforma attuata con la legge cost. n. 3 del 2001. Non hanno infatti avuto seguito i tentativi di risolvere in una prospettiva paritaria il rapporto fra i due enti, nel senso di ridurre l’ambito dei vizi sindacabili dal Governo nei limiti del riparto di competenza, o viceversa di allargare quello dei vizi azionabili dalle Regioni all’intera Costituzione”.

<sup>49</sup>C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 378. Si rinvia a C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 112, che ricostruisce le tre “letture in astratto prospettabili” rispetto alla nuova formulazione dell’art. 127 Cost., ossia “il mantenimento della disparità tra Stato e Regioni connotante lo *status quo ante*”; “la parificazione ‘verso l’alto’ dei due enti” trasformando il giudizio principale in un “controllo della costituzionalità a tutto tondo delle leggi statali e di quelle regionali”; infine “l’eguagliamento ‘verso il basso’, [...] imperniato sulla denuncia di vizi relativi alla sola competenza”.

Si rinvia a E. Malfatti, *Art. 127*, cit., p. 2514, che ricostruisce le tre possibili interpretazioni della riforma del Titolo V intorno al nuovo assetto di rapporti fra Stato e Regioni: si potrebbe, in particolare, fare riferimento a una “pariordinazione [che] potrebbe intendersi come «innalzamento» della Regione, tale da rendere quest’ultima, come lo Stato, garante dell’ordinamento e capace di ricorrere alla Corte ogni volta che ritenga un atto legislativo statale non conforme ad un qualsiasi parametro costituzionale”; oppure si potrebbe ragionare di “parificazione, per così dire, «verso il basso» di Stato e Regioni, comportando una sorta di «declassamento» del primo dei due soggetti”: in particolare, “lo Stato non si innalzerebbe più al ruolo di garante della costituzionalità-unità dell’ordinamento bensì, come la Regione, potrebbe ricorrere alla Corte solo quando risulti lesa o menomata la propria sfera di competenza legislativa”; oppure ancora, “pur potenziando la posizione della Regione, [la riforma] ne riconoscerebbe ancora una subordinazione nei confronti dello Stato, confermando in quest’ultimo il ruolo di garante della costituzionalità, di tutore della unità-indivisibilità e della coerenza dell’ordinamento complessivo, allo scopo di evitare guasti irreparabili”.

st'ultima "ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione *leda* la sua sfera di competenza" e, quindi, non più quando la *invada* (secondo quanto prevedeva l'art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948)<sup>50</sup>.

In ogni caso, come si vedrà oltre, tale asimmetria viene ridimensionata, alla luce della diversa modulazione con cui la Corte costituzionale riconosce (o non riconosce) la sussistenza della c.d. ridondanza, ampliando o riducendo le possibilità di censura da parte delle Regioni rispetto a ulteriori parametri costituzionali anche non strettamente competenziali<sup>51</sup>.

Un ulteriore profilo che avvicina la posizione di Stato e Regioni nel giudizio costituzionale in via principale e che si ricollega strettamente alla novità della riforma (ossia la soppressione del controllo preventivo sulle leggi regionali da parte dello Stato) è la previsione di cui all'art. 35 della legge n. 87 del 1953 (per come modificato dalla legge n. 131 del 2003) e all'art. 21 (*Istanza di sospensione*) delle Norme integrative (nella versione precedente alle ultime modifiche del 2021)<sup>52</sup>, che riconoscono alla Corte il potere di sospendere l'efficacia della disciplina impugnata nelle more del giudizio<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> A questo proposito, C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 50 s., ritiene che i commi dell'art. 127 Cost. siano "costellati di dissonanze" e che vi sia "qualche dubbio sul *reale* intento 'rivoluzionario' degli artefici della riforma". C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 649, richiama lo stesso art. 127 Cost., che, "nel fare riferimento, rispettivamente, all'eccesso regionale di competenza e alla lesione statale di competenze regionali, non ha innovato la precedente formulazione normativa, che individuava nello Stato il soggetto sovrano, portatore, di riflesso, di un interesse obiettivo al mantenimento dell'unità giuridica repubblicana".

<sup>51</sup> Si vedano le osservazioni di C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 115, che rispetto al ridimensionamento dell'asimmetria quanto ai vizi deducibili ricorda che anche nei ricorsi statali il riferimento a parametri non competenziali "si traduce prevalentemente nelle denunce di violazione dell'art. 97 Cost., [...] oltre che nel richiamo [d]ell'art. 3, c. 1, Cost."

<sup>52</sup> Alla luce delle più recenti modifiche, come si è chiarito nelle osservazioni introduttive, numerose disposizioni delle Norme integrative sono state rinumerate e anche in parte riformulate. La previsione dedicata all'istanza di sospensione nell'ambito dei giudizi in via principale è ora l'art. 23.

<sup>53</sup> Al riguardo, anche C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principa-*

La decisione di sospensione, peraltro, introduce un secondo profilo di riflessione, relativo, ancora una volta, alla natura di giudizio di parti e di processo disponibile, poiché, pur rimettendo alla Corte la valutazione in ordine al rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico o di un pregiudizio grave e irreparabile per i diritti, la subordina – quantomeno stando al tenore dell'art. 21 delle Norme integrative – all'esercizio della facoltà di presentare la relativa istanza di parte<sup>54</sup>.

La stessa Corte, peraltro, nel respingere una specifica eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato rispetto all'istanza di sospensione delle norme statali impugnate, ha esplicitato che “il testo stesso dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, nella parte in cui rinvia all'art. 32 della medesima legge, rende palese che la Regione può proporre istanza cautelare, ove ritenga che ne sussistano i presupposti”<sup>55</sup>.

---

*le: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 116 s., ritiene che tale previsione sia “all'evidenza legata all'abolizione del controllo preventivo sulle leggi regionali”.

E. MALFATTI, *Art. 127*, cit., p. 2512, collega la natura ormai solo successiva del giudizio in via principale, che quindi “non può più impedire l'entrata in vigore della legge regionale, venendo meno l'effetto sospensivo connesso con il precedente carattere preventivo del ricorso”, e il conseguente riconoscimento di pari dignità delle parti processuali alla preoccupazione emersa dopo la riforma del 2001 e connessa ai “rischi derivanti dall'immediata operatività delle leggi, relativamente alla eventuale produzione di danni irreparabili o al pregiudizio per l'esercizio delle competenze statali o regionali, sottolineandosi quindi proprio l'opportunità di dotare la Corte costituzionale del potere di sospendere, in via cautelare, l'efficacia della legge impugnata”.

<sup>54</sup> Sul punto C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 117 s., sottolinea l'apporto della Corte costituzionale che ha modificato le proprie Norme integrative, dando per scontata l'istanza di parte e, quindi, “correggendo” la previsione legislativa che attribuiva “seccamente” alla Corte tale potere sospensivo senza alcuna menzione al ruolo delle parti (con ciò, quindi, ponendosi “in stridente contrasto con la ‘natura dispositiva’ del giudizio in via d'azione”).

<sup>55</sup> CORTE COST., ordinanza n. 107 del 2010. In particolare, secondo l'Avvocatura “le ragioni che, ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, consentono di sospendere l'efficacia dell'atto avente forza di legge non concernono le competenze regionali, sicché, «in via di principio, una legge dello Stato potrebbe essere anche tacciata di incostituzionalità perché invasiva di competenze legislative regionali, ma non può arrecare un pregiudizio irreparabile a tale interesse pubblico generale o all'ordinamento giuridico della Repubblica o un pregiudizio grave per i diritti del cittadino»”.



Con ciò, dunque, si è superata l'obiezione secondo cui la sospensione avrebbe potuto essere applicata solo nei confronti delle leggi regionali, con ciò confermando l'(effettiva) attenuazione dell'asimmetria fra le parti del giudizio su questo punto. Ciò non toglie che mentre lo Stato può richiedere la sospensione, sostenendo che la legge regionale impugnata pregiudichi l'interesse pubblico, l'ordinamento giuridico e i diritti dei cittadini, per le Regioni occorre soddisfare un più ampio onere di motivazione<sup>56</sup>.

Anche questo profilo, in ogni caso, come si accennava in premessa, non sembra idoneo a consentire una lettura delle modifiche operate dalla riforma del 2001 nel senso di un effettivo e definitivo superamento di questa (perdurante) asimmetria non solo processuale, ma anche sostanziale fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni.

I ricorsi delle Regioni se dal primo punto di vista non hanno “una portata strutturalmente diversa dal ricorso statale”, dal secondo (ossia in relazione alla ridondanza e, quindi, al più o meno ampio grado di scelta dei parametri costituzionali e delle censure di merito) hanno “semplicemente una finalità più circoscritta”, mirando “a restaurare” la loro “autonomia politico-territoriale, illegittimamente compressa dalla legge statale”<sup>57</sup>.

### *3. Il carattere politico (ma non politicizzato) delle scelte di Stato e Regioni relative al giudizio costituzionale in via principale.*

Il carattere facoltativo – e dunque disponibile – della scelta di impugnazione in via principale emerge innanzitutto se si considerano le valutazioni politiche che sottostanno alla delibera del Consiglio dei ministri o della Giunta regionale i cui contenuti, quanto all'individuazione del *thema decidendum*, devono necessariamente corrispondere al ricorso, ferma

---

<sup>56</sup> Al riguardo, secondo C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 119, “le Regioni dovranno argomentare che le norme statali producono un *vulnus* alle competenze regionali e, *in più*, che esse determinano il verificarsi di una delle condizioni previste dalla legge”.

<sup>57</sup> C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 649.

restando la discrezionalità con cui le difese tecniche possono definire le relative argomentazioni<sup>58</sup>.

Analoghe considerazioni politiche e, dunque, discrezionali possono successivamente condurre alla determinazione di rinunciare al ricorso, senza che sia necessario adempiere ad alcun onere di motivazione<sup>59</sup>.

Tale atto di rinuncia, laddove sia accettato dall'ente resistente o addirittura in assenza di sua costituzione, determina l'estinzione del giudizio

---

<sup>58</sup> Sottolinea come la scelta di ricorrere sia certamente politica, trasformandosi in “questione giuridica a tutti gli effetti” alla luce dell'ampio margine con cui le difese tecniche possono predisporre il ricorso e le successive memorie, M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 265, che si sofferma anche sul grado di vincolo della delibera dell'organo politico rispetto alla stesura del ricorso da parte dell'Avvocatura generale dello Stato e degli avvocati delle Regioni (ivi, p. 203).

A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in G. CAMPANELLI-F. DAL CANTO-E. MALFATTI-S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 73, ritiene che lo “sviluppo della funzione arbitrale tra [...] gli esecutivi dello Stato e delle Regioni [...] spinge certamente la Corte costituzionale ‘a ridosso’ della politica, ed anzi pare parla anche *plasticamente* ‘in mezzo’ ad essa”. Secondo l'A. il carattere politico emerge anche dalla chiusura del contraddittorio e dai termini ristretti per la stessa impugnazione (ivi, p. 73 s.).

<sup>59</sup> Sottolineano tale profilo G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 309. Si vedano anche 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 (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 239, laddove si evidenzia che “è frequente che la parte ricorrente rinunci in seguito alla modifica del quadro normativo di riferimento posta in essere dalla parte resistente sovente proprio con l'obiettivo di far venir meno le ragioni del contenzioso costituzionale. In alcuni casi la rinuncia al ricorso è formalmente contrattata in un accordo raggiunto tra le parti svoltosi parallelamente al processo costituzionale”. U. ADAMO, *Le nuove ‘Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale’: la via principale*, in *Rivista AIC*, 2011, IV, p. 18, sottolinea che, “anche se la rinuncia al ricorso non richiede alcuna motivazione da parte di chi la propone, la parte ricorrente tende ad indicare alla Corte le ragioni della stessa, anche se questo non sempre accade, ed è proprio in questa ultima ipotesi che maggiore sembra essere il tasso di politicità della decisione di rinuncia”. Ancora A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, cit., p. 74, a proposito della rinuncia al ricorso e della sua accettazione ritiene che “la politica possa giocare un ruolo determinante, essendo normalmente più agevole, come è ovvio, trovare un accordo tra governi sostenuti dai medesimi partiti”.

ai sensi dell'art. 23 (*Norme di procedura per i ricorsi*) delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (nella versione precedente alle modifiche del 2021), con ciò ancora rafforzandosi il margine di disponibilità del sottostante rapporto processuale riconosciuto – se pure in via reciprocamente subordinata – a entrambe le parti<sup>60</sup>. La Corte in questa evenienza, peraltro, si limita a prendere atto della rinuncia e della conseguente accettazione, al fine di dichiarare l'estinzione del giudizio.

Nella medesima prospettiva si può inquadrare la stessa scelta da parte dell'ente resistente di modificare le disposizioni censurate nelle more del giudizio costituzionale, che, oltre a poter indurre alla rinuncia del ricorrente con conseguente estinzione del giudizio, può determinare la diversa dichiarazione di cessazione della materia del contendere da parte della

---

<sup>60</sup> In questo caso, la disponibilità del rapporto processuale riconosciuto a una parte è subordinata alla posizione espressa dall'altra. La ragione della necessità dell'accettazione della rinuncia risiede nell'esigenza di garantire in ogni caso all'ente resistente la possibilità di ottenere una decisione che accerti l'eventuale infondatezza delle censure prospettate. A questo proposito G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 159, sottolineano come “non di piena disponibilità dell'azione da parte del ricorrente si tratta”.

Si vedano, inoltre, F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 239, laddove si sottolinea criticamente come la Corte costituzionale rispetto alla rinuncia al ricorso faccia “prevalere il principio della disponibilità del giudizio da parte dei soggetti in lite, considerando conseguentemente recessivo l'interesse, di natura obiettiva, che eventualmente potrebbe residuare all'accertamento dei confini delle rispettive attribuzioni costituzionali”.

Ancora G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 159, sottolineano che, se pure il riconoscimento della rinuncia si armonizza con la stessa disponibilità del ricorso, si pongono “maggiori difficoltà in riferimento alla natura ambigua del ricorso dello Stato (sospeso tra una costruzione che ne accentua la valenza obiettiva di garanzia di legittimità e quella che ne accentua, al contrario, la valenza soggettiva di difesa d'interessi di parte)”.

B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., p. 11, ritiene in modo significativo che i “riflessi sul processo costituzionale sono pesanti, perché trasformano la Corte più che in un arbitro, in un notaio che registra *ex post* l'esito della contrattazione, limitandosi ad adottare pronunce di cessazione della materia del contendere o di estinzione del giudizio a seguito di dichiarazioni di rinuncia seguite da accettazione, che intervengono fino al momento dell'udienza, con un forte dispendio di energie processuali, e avallando in tal modo l'esistenza di una sorta di ‘fase’ informale e nascosta del giudizio”.

Corte costituzionale, laddove le modifiche normative siano ritenute soddisfattive e le previsioni impugnate non abbiano ricevuto applicazione nel tempo della loro vigenza<sup>61</sup>.

Al riconoscimento alle parti della decisione discrezionale sull'avvio del giudizio costituzionale e, con i limiti che si sono accennati, sulla sua prosecuzione e, dunque, al riconoscimento di un certo ampio margine di disponibilità intorno alla scelta di tutelare le proprie attribuzioni costituzionali si contrappone, come è noto, l'impossibilità di disporre delle stesse.

Non è configurabile, infatti, alcuna possibilità di rinunciare alle competenze o di accettare la violazione del relativo assetto definito dalla Costituzione: da qui, il divieto di acquiescenza, sia se espressa dall'ente che pure di quelle attribuzioni costituzionali è titolare, sia se dedotta da un precedente comportamento consistente, in particolare, nella mancata impugnazione di precedenti disposizioni analoghe a quelle oggetto del giudizio costituzionale, nella partecipazione alle procedure che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, conducono a intese fra Stato e Regioni oppure nel raggiungimento di accordi in pendenza del giudizio costituzionale<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> In questo caso, quindi, la cessazione della materia del contendere viene dichiarata dalla Corte costituzionale sulla base di una sua valutazione circa la sopravvenienza di "circostanze idonee a incidere sull'esistenza o sull'efficacia dell'atto legislativo impugnato", a prescindere dall'iniziativa di rinunciare al ricorso (G. ZAGREBELSKY-V. MARCEÑO, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 160).

Sulle specificità delle due tipologie decisorie (dichiarazione di cessazione della materia del contendere e dichiarazione di estinzione del giudizio) e anche sulla loro "fungibilità" si vedano ancora F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 258 ss., oltre che R. CHIEPPA, *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, VI, p. 4390 ss., e E. ROSSI, *Delle conseguenze del riformarsi dell'arretrato nel giudizio in via principale (e sulle pronunce di cessazione della materia del contendere)*, in *Giur. cost.*, 2000, III, p. 1346 ss.

<sup>62</sup> In questo senso si vedano, da ultimo, CORTE COST., sentenza n. 117 del 2020, che ribadisce che l'acquiescenza non trova applicazione nei giudizi in via principale "atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (tra le più recenti, sentenze n. 56 e n. 16 del 2020, n. 290, n. 286 e n. 178 del 2019)", sentenza n. 171 del 2018, in relazione al divieto di desumere l'inter-

La stessa natura dispositiva che indubbiamente caratterizza il giudizio costituzionale in via principale quale processo di parti, come è stato sottolineato, non può, quindi, condurre a sovrapporla alle analoghe categorie dei giudizi civile o amministrativo, poiché, “quando la posta in gioco è l’accertamento dell’esistenza o meno di un *vulnus* arrecato alla Costituzione, gli interessi coinvolti trascendono quelli delle parti, con un’evidenza ancora più netta di quella che accompagna tale fenomeno in ogni altro processo”<sup>63</sup>.

Le scelte processuali dello Stato e delle Regioni nel giudizio costituzionale in via principale, dunque, sono indubbiamente discrezionali, come peraltro si evince dallo stesso tenore letterale dell’art. 127 Cost., che riconosce in capo a entrambe le parti la “sola” possibilità (e non l’obbligo) di promuovere le questioni di legittimità costituzionale, e, come si è accennato nelle considerazioni introduttive, inevitabilmente sono influenzate da considerazioni (anche) di carattere politico e, di conseguenza, dalla possibilità di individuare – pur a fronte della eliminazione della fase di previo controllo statale – meccanismi di raccordo e coordinamento fra Stato e Regioni al fine di contenere e prevenire i ricorsi alla Corte<sup>64</sup>.

A questo proposito si è sottolineata la differenza fra le iniziative statali e quelle regionali, considerando le prime più tecniche (quantomeno nella fase istruttoria) e non inscindibilmente connesse al colore politico dei rispettivi organi esecutivi<sup>65</sup>.

---

venuta acquiescenza dal parere favorevole espresso dalle Regioni in sede di Conferenza unificata, e sentenza n. 169 del 2017, secondo cui la partecipazione delle Regioni ricorrenti alla Conferenza unificata non determina alcuna acquiescenza.

<sup>63</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 58.

<sup>64</sup> Al riguardo si veda C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 325, laddove sottolinea “l’utilità di meccanismi di coordinamento fra Stato e Regioni al fine di prevenire l’entrata in vigore di leggi illegittime, sia per tutelare la certezza del diritto sia per limitare il contenzioso costituzionale”. L’A. ricorda, inoltre, che la legge regionale “non è soggetta al controllo del Presidente in sede di promulgazione” (ivi, p. 325 s.). In ogni caso “il carattere successivo del ricorso non implica affatto l’assenza di meccanismi di coordinamento precontenziosi” (ivi, p. 326).

<sup>65</sup> A questo proposito, si veda A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell’impugnativa governativa nel giudizio in via d’azione*, cit., p. 669, che rileva come con la riforma

Cionondimeno, l'elevato grado di conflittualità fra Stato e Regioni ha condotto a paventare il rischio che il giudizio (e, dunque, il contenzioso) costituzionale si trasformi in “uno dei principali strumenti di dialettica” fra gli enti, in particolare “attraverso un suo uso *tattico* (attraverso la sequenza impugnazione-negoiazione [...]) o addirittura *strategico* (configurandosi come momento di ‘identificazione’ politica dello Stato o della

---

del Titolo V e, dunque, con la trasformazione del controllo statale sulle leggi regionali da preventivo a solo successivo la prassi di impugnare in modo differenziato queste ultime a seconda del colore politico sia proseguita “in forma più attenuata”. In particolare, si constata come “il colore politico della maggioranza nazionale rispetto a quelle regionali non incida particolarmente rispetto alle censure governative (cioè a conferma della natura prevalentemente tecnica del ricorso statale); mentre un diverso peso sembra assumere l'espressione delle rispettive maggioranze sul versante, speculare, dell'impugnativa regionale”.

Si sofferma sul colore politico delle maggioranze a livello statale e regionale e sulla relativa incidenza in termini di conflittualità fra Stato e Regioni E. ROSSI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2014-2016: profili statistici e tendenze più rilevanti*, in *Osservatorio cost.*, 2017, III, p. 1 ss.

Osservano che il “colore” politico delle maggioranze regionali e di quella nazionale risulta sostanzialmente indifferente rispetto alle censure governative, a conferma della natura prevalentemente ‘tecnica’ del ricorso statale”, mentre rispetto alle impugnazioni regionali di atti statali “si conferma il dato relativo alla diffusione dei ricorsi tra quasi tutte le regioni” F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 160.

Ritiene non inopportuno che ci siano “contatti informali fra Regione e Dipartimento per gli affari regionali (che, come noto, cura l'istruttoria delle decisioni di impugnativa)”, in alternativa a “un parere preventivo di legittimità di un organo indipendente ed un eventuale riesame da parte della Regione”, C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 328.

E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 11 s., sottolinea come il giudizio in via principale costituisca “in più di una occasione [...] una prosecuzione del confronto/scontro politico”, pur ricordando che si sia considerata la contrapposizione tra lo Stato e le Regioni – tranne che per alcune questioni politicamente sensibili – “indifferente alla composizione politica dei rispettivi esecutivi”. In particolare, per i ricorsi regionali di leggi statali si potrebbe individuare una “coloritura” del ricorso [...] più frequente”, mentre per quelli statali tale carattere risulterebbe maggiormente attenuato, “confondendosi all'interno di una più ampia serie di decisioni di ricorrere promosse dal Dipartimento degli Affari regionali sulla base di valutazioni principalmente tecniche e fatte proprie dal Consiglio dei ministri”.

Regione)”<sup>66</sup>; o addirittura, dal lato statale, che si configuri una “questione di legittimità *strumentale*, proposta a prescindere dal riscontro di (asseriti) vizi di incostituzionalità, al fine specifico di ‘punire’ il Consiglio regionale per aver osato discostarsi dalle posizioni della maggioranza nazionale”<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 12.

<sup>67</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 91, che richiama espressamente il caso del c.d. ricorso suicida, ossia del ricorso statale costruito sulla base di argomentazioni in precedenza già respinte dalla Corte costituzionale in materia di immigrazione. In particolare, in relazione al ricorso dichiarato in parte infondato con la sentenza n. 269 del 2010, “la natura ‘suicida’ del ricorso sembra dipendere da qualcosa in più: l’impressione [...] è *che non solo la decisione di impugnare sia stata assunta in modo superficiale ed il ricorso sia stato costruito in modo frettoloso, ma che l’una e l’altro siano anche (se non soprattutto) pretestuosi*”.

Per ulteriori considerazioni relative ai ricorsi regionali proposti sempre in materia di immigrazione si rinvia a A. PERTICI, “Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d’azione”, cit.

## CAPITOLO 2

### LA SCELTA POLITICA DEL RICORSO

SOMMARIO: Premessa. – 1. La scelta politica del ricorso da parte dello Stato. – 2. L'impugnazione “a macchia di leopardo” e il “monito” della Corte costituzionale: quali possibili correttivi processuali? – 2.1. La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale. – 2.2. L'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale. – 2.3. L'inammissibilità del ricorso statale. – 2.4. L'autonoma e spontanea attivazione delle Regioni. – 3. La scelta politica del ricorso da parte delle Regioni. – 3.1. Il “monito” della Corte costituzionale rispetto all'improprio esercizio della funzione legislativa.

#### *Premessa.*

Espressiva di una scelta politica e, dunque, del carattere disponibile della relativa azione processuale è, innanzitutto, la determinazione all'impugnazione di Stato e Regioni, nei confronti rispettivamente delle leggi regionali e di quelle statali (e anche, sebbene in misura più contenuta, di quelle di altre Regioni<sup>1</sup>).

L'art. 127 Cost., che ha equiparato la posizione di entrambi gli enti rispetto ai tempi di impugnazione, prevede esclusivamente la “possibilità” di promuovere la questione di legittimità costituzionale, differenziando, invece, nel merito i contenuti e, dunque, i limiti delle due tipologie di ricorso.

Fra la posizione dello Stato e quella delle Regioni è possibile individuare ulteriori profili di differenziazione che attengono alla modalità con

---

<sup>1</sup> Si sofferma sui casi di impugnazione di leggi regionali da parte di altre Regioni che “non sono facili da ipotizzare” E. GIZZI, *Manuale di Diritto regionale*, cit., p. 673 ss.



cui si forma la determinazione all'impugnazione (a seconda del grado di incidenza delle motivazioni di ordine tecnico e/o politico), alla scelta di quali leggi impugnare (in particolare da parte dello Stato) e, come si vedrà oltre, anche all'individuazione e all'indicazione di quali norme costituzionali parametro (venendo in rilievo, per i ricorsi regionali, l'istituto della ridondanza, laddove vengano evocati parametri costituzionali non connessi alla ripartizione delle competenze legislative; assumendo rilevanza invece in alcuni casi, per i ricorsi statali, la differenziazione nell'indicazione delle disposizioni costituzionali pur a fronte dell'impugnazione di analoghe se non identiche disposizioni di differenti leggi regionali)<sup>2</sup>.

### 1. *La scelta politica del ricorso da parte dello Stato.*

La scelta di impugnare le legge regionali da parte dello Stato è certamente influenzata da considerazioni di ordine politico-discrezionale, ma, come si è già sottolineato, risulta, quantomeno nella fase istruttoria e preparatoria, maggiormente connotata da una valutazione tecnica.

Questa valutazione e la connessa attività istruttoria viene svolta da una struttura permanente e specializzata, ossia dal Dipartimento degli Affari regionali<sup>3</sup>, che consente quello che si potrebbe definire un vero e proprio

---

<sup>2</sup> Si rinvia a M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 203 ss., in merito alla necessaria corrispondenza tra la delibera del Consiglio dei Ministri o della Giunta regionale e il relativo ricorso, dovuta alla "natura politica della scelta di impugnare o meno".

<sup>3</sup> Sulla istituzione di tale struttura specializzata presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri si rinvia a E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 18 s., che sottolinea come sia necessaria la "capacità di unire valutazioni tecniche e sensibilità politica (per quanto riguarda la sostenibilità politica della proposta del Ministro degli Affari regionali [...])", unitamente al coinvolgimento "nella formazione della decisione [di] apparati dello Stato-persona ed interlocutori regionali", sempre tenendo conto del "limitato arco temporale di sessanta giorni" che indubbiamente condiziona questa stessa attività. L'A. ricorda anche come nel tempo siano stati adottati atti da alcuni Ministri "volti a fissare con maggiore chiarezza ed anche con migliore conoscibilità i caratteri dell'attività istruttoria svolta dal Dipartimento sulle leggi regionali" (ivi, p. 19), richiamando in particolare la comunicazione del

monitoraggio a tappeto delle leggi regionali, come emerge dalla consultazione del sito istituzionale che indica, fra il 2015 e il 2019, l'esame di 3.414 leggi, di cui "solo" 330 sono state impugnate, confermandosi, dunque, anche un'ulteriore funzione del Dipartimento, contenitiva delle dimensioni del contenzioso davanti alla Corte, attraverso il raggiungimento di (previ) accordi con le Regioni interessate<sup>4</sup>.

---

Ministro Bassanini alla Conferenza permanente Stato-Regioni del 1996 e la direttiva del Ministro Lanzillotta adottata nel 2006. Su queste ultime si vedano rispettivamente F. DAL CANTO, *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 448 ss., e S. CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in *Forum cost.*, 25 settembre 2007, p. 1 ss., oltre che ID., *Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?*, ivi, 18 ottobre 2007, p. 1 ss., e E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. IV. Dei giudici e della giustizia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, cit., p. 1612 ss.

Sul ruolo del Dipartimento degli Affari Regionali si sofferma anche C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 623, che ricorda come dopo lo "spoglio [...] delle leggi regionali pubblicate" da parte del Dipartimento esso provveda al "successivo inoltro delle eventuali criticità ai ministeri competenti", coordinando "le procedure di concertazione, convocando i rappresentati delle Regioni e promuovendo gli eventuali tavoli tecnici sulle leggi regionali che presentano aspetti di dubbia costituzionalità".

<sup>4</sup>Viene in particolare rilievo a questo proposito la già citata direttiva del Ministro Lanzillotta del 2006, con la quale si è inteso "elaborare metodologie e procedure che consentano di ridurre, in misura sostanziale, il contenzioso, privilegiando il ricorso a metodi di collaborazione e di concertazione. Si tratta di attivare forme di confronto preventivo che abbiano il duplice obiettivo, quello sì, di prevenire il conflitto [...], ma anche e soprattutto quello di operare in modo sistemico, attivando un raccordo e un confronto vero, sostanziale, sia da parte dello Stato che da parte delle regioni, nel momento dell'esercizio delle funzioni normative, con l'obiettivo di pervenire a indirizzi e soluzioni condivise sul piano tecnico-giuridico, ma anche sul piano sostanziale. Occorre, cioè, sviluppare tra Stato e regioni momenti di confronto e concertazione sulle politiche che sono oggetto delle leggi statali e regionali, e che, data l'ampiezza e l'importanza dei temi deferiti alla responsabilità delle regioni, devono svilupparsi nel quadro di un disegno strategico comune" (Audizione del ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, Linda Lanzillotta, sulle linee programmatiche del suo dicastero, seduta del 28 giugno

A questa fase preliminare segue la deliberazione del Consiglio dei Ministri, che fa proprie valutazioni non solo tecniche, ma anche politico-discrezionali, come è emerso in modo molto chiaro, recentemente, a proposito del ricorso statale n. 98 del 2019 avente a oggetto alcune disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019 (*Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale*) che riguardano la materia dell'immigrazione. Poiché la determinazione a ricorrere è intervenuta nella prima seduta del secondo Governo Conte, su proposta del nuovo Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, nei confronti della Regione la cui maggioranza politica non era più presente nella compagine governativa a seguito della crisi dell'estate del 2019, si è sostenuto che questa stessa circostanza avesse indotto all'impugnazione. Non si è però tenuto conto del lavoro tecnico-istruttorio previamente compiuto sotto la guida del precedente Ministro appartenente allo stesso partito del Presidente della Regione resistente.

Se, dunque, può ritenersi che la determinazione finale del Consiglio dei Ministri sia indubbiamente frutto (anche) di valutazioni di opportunità politica, certamente non può essere sottovalutata la portata del lavoro istruttorio che permette un ampio monitoraggio di tipo tecnico delle leggi regionali<sup>5</sup>.

---

2006 – Commissione Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni). Secondo E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1613 s., lo “scopo evidente e primario della direttiva è di ridurre il livello del contenzioso (almeno sul versante Stato *vs.* Regioni, ma è evidente che ci si attende un analogo atteggiamento sul versante opposto), favorendo prassi conciliative più che giurisdizionali, mediante un recupero [...] di atteggiamenti collaborativi (se non «contrattualistici» tra le parti, e quindi evitando di aprire contenziosi davanti alla Corte per indurre le Regioni (o lo Stato) a repentini ritorni all'indietro, con evidenti conseguenze anche sull'inflazione normativa”.

Si vedano anche G. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 531 ss., e A. STERPA, “Negoziare le leggi”: *quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2011, XVII, p. 1 ss.

<sup>5</sup> Ritiene, invece, che un vero e proprio “*screening* ‘a tappeto’ sulla legislazione locale non solo è escluso dal carattere facoltativo del ricorso, ma sarebbe anche materialmente molto arduo, spettando all'esecutivo, pur supportato dagli uffici del Dipartimento per i rapporti con le Regioni, il monitoraggio sul prodotto di tutte le assemblee [...] in un

Cionondimeno il peso delle valutazioni di ordine politico sembra emergere più chiaramente laddove la scelta di impugnazione ricada su disposizioni di alcune Regioni e non di altre, sebbene di analogo o addirittura identico tenore, ponendo profili problematici di non secondario rilievo rispetto alla permanente vigenza nell'ordinamento delle disposizioni regionali non oggetto di impugnazione da parte del ricorso statale che ha condotto a una decisione di accoglimento della Corte costituzionale<sup>6</sup>.

---

arco temporale tale da consentire il rispetto del termine di sessanta giorni previsto per l'impugnazione", C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 59. Sempre C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, cit., p. 229 s., riconduce la "disparità di trattamento" relativa all'impugnazione in via principale alle "difficoltà di ordine pratico incontrate nel monitoraggio delle delibere regionali da parte del Consiglio dei ministri che, peraltro, nella prassi si è limitato a recepire le «direttive» elaborate dalla Presidenza, unitamente o meno ai Ministri competenti per materia".

N. ZANON, *La giustizia costituzionale e i suoi «utenti»*, in P. PASQUINO-B. RANDAZZO (a cura di), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 145, sottolinea che "la ricca giurisprudenza maturata, a partire dall'anno 2002, sulle competenze esclusive statali, concorrenti e residuali regionali", ha svolto "un'opera preziosa di orientamento e guida, in ambiti spesso incerti. Essa si va stratificando e consolidando, segnando i confini e precisando le rispettive competenze. Questo, col tempo, dovrebbe consentire (non certo di eliminare, ma almeno) di limitare il forte contenzioso nato in questi anni: giacché i funzionari-«utenti» regionali e statali hanno la possibilità di sapere, a grandi linee, quali sono i confini dell'attività normativa che a Stato e Regioni spetta, e possono informarne il livello politico, ove vengono effettivamente prese le decisioni (anche se talvolta, proprio a questo livello, vi sono impuntature e caparbieta che non evitano fughe in avanti e, quindi, leggi potenzialmente viziate e fonte di contenzioso)".

<sup>6</sup> A questo proposito, C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 59, ritiene che resta "immutata la possibilità che l'impugnativa governativa funzioni 'a singhiozzo', colpendo solo alcune tra le normative regionali simili o anche identiche approvate contestualmente da Consigli diversi".

C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 622, rileva come, in ogni caso, negli ultimi anni si confermi come i ricorsi statali siano "rivolti, di regola, alla generalità delle Regioni, senza che il Governo riservi particolare trattamento di favore agli atti approvati da Consigli regionali del medesimo colore politico". Se pure, infatti, dopo il lavoro istruttorio e tecnico del Dipartimento degli Affari Regionali, "la procedura si colora di venature politiche, posto che l'impugnazione dipende dalle valutazioni di opportunità dell'esecutivo", nella "prassi [...] le scelte consiliari difficilmente sembrerebbero discostarsi dall'istruttoria compiuta dal-

## 2. *L'impugnazione "a macchia di leopardo" e il "monito" della Corte costituzionale: quali possibili correttivi processuali?*

Sulla "selezione" nella scelta di impugnare alcune e non altre disposizioni regionali se pure analoghe o identiche la Corte costituzionale si è pronunciata espressamente nella nota sentenza n. 107 del 2016, in materia finanziaria<sup>7</sup>.

In particolare, la Corte si è pronunciata per la prima volta in modo molto chiaro e diretto sulle modalità con cui lo Stato sceglie di impugnare o non impugnare disposizioni identiche o comunque analoghe di leggi di diverse Regioni, rivolgendo un vero e proprio monito<sup>8</sup> nella direzione dell'esercizio di quella che dovrebbero pur sempre restare una facoltà connotata da trasparenza e coerenza.

In particolare, a fronte dell'eccezione di inammissibilità proposta dalla Regione Molise relativa alla mancata precedente impugnazione da parte dello Stato di una identica disciplina normativa adottata dalla Regione Piemonte (ma ciò potrebbe valere anche nel caso di mancata impugnazione di analoga se non identica disciplina della medesima Regione<sup>9</sup>), la

---

l'apparato, tanto che il momento burocratico-amministrativo risulta difficilmente scindibile dalla delibera consiliare" (ivi, p. 623).

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 249, sottolineava, vigente l'originario assetto del previo esame da parte statale dei disegni di legge regionale, che "affermare la politicità dei rinvii (e poi dei ricorsi) non significa approvare le oscillazioni di comportamento del governo che si traducono in disparità di trattamento tra regione e regione".

<sup>7</sup> Su tale decisione, si veda A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, cit., p. 659 ss.

<sup>8</sup> Definiscono il monito rivolto dalla Corte costituzionale quale "vero e proprio rimprovero" F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 183.

A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, cit., p. 667, ricorda come prima di questa decisione la Corte costituzionale non avesse "mai stigmatizzato in modo così esplicito la condotta processuale del Governo per avere omesso di impugnare disposizioni regionali dal contenuto analogo, limitandosi, talvolta, ad osservare incidentalmente che lo Stato dovrebbe evitare detta pratica".

<sup>9</sup> Come notano anche F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 185, sottolineando come "la mancata impugnazione, da

Corte costituzionale la respinge in ossequio alla natura del ricorso nel giudizio in via principale, che è “connotato da un forte grado di discrezionalità politica che ne consente – a differenza dei giudizi incidentali – la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti”<sup>10</sup>.

Pertanto, la condotta statale, che consiste nella omessa impugnazione di disposizioni anche analoghe, ma appartenenti a leggi di Regioni diverse, non può far sorgere “certamente alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento” per la Regione resistente.

Ciononostante – e proprio in questo secondo passaggio si può intravedere una sorta di contraddizione rispetto alla sopra citata premessa sulla natura del giudizio in via principale e sui caratteri dell’iniziativa di ricorso<sup>11</sup> – la Corte non si sottrae dal rilevare che “l’esercizio dell’impulso giurisdizionale al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali non può non essere improntato alla assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza dei comportamenti di fronte ad analoghe patologiche circostanze caratterizzanti i bilanci degli enti stessi”. Secondo la Corte, infatti, “la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all’art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi”<sup>12</sup>.

Le modalità di esercizio della facoltà di impugnazione (che, come si è visto, è discrezionale e politica e rende, dunque, il giudizio costituzionale

---

parte governativa, della prima legge non costituisce motivo di inammissibilità del ricorso sulla legge (ancorché identica) successiva, in base alla regola dell’inapplicabilità nel giudizio in via d’azione dell’istituto dell’acquiescenza”.

<sup>10</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016, confermata anche successivamente da CORTE COST., sentenza n. 219 del 2018, con cui la Corte definisce “irrilevante” l’“argomento” con cui la Regione resistente aveva sostenuto, “senza addurre ragioni d’inammissibilità, bensì di disparità di trattamento, che non era stata oggetto d’impugnazione da parte del Governo un’analogha disposizione” di altra Regione.

<sup>11</sup> A questo proposito, si vedano le considerazioni di A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell’impugnativa governativa nel giudizio in via d’azione*, cit., p. 661, che rileva nella decisione “un punto di criticità, strettamente legato alla natura politica del ricorso introduttivo, che si interseca con i caratteri generali del processo in via d’azione”.

<sup>12</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016.

in via principale disponibile quanto alla sua attivazione) da parte dello Stato devono connotarsi, quindi, nel senso della “assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza”, in ragione della peculiare posizione che a esso è riconosciuta. In particolare, “nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica”<sup>13</sup>.

A questo proposito in modo particolarmente significativo si è osservato che il monito (o meglio “il rimprovero”) della Corte rivolto al Governo richiami “un tema antico” e “un tema nuovo, o quasi nuovo”<sup>14</sup>. Il primo riguarda l’ipotesi di una sua minore discrezionalità rispetto alle Regioni nella decisione di impugnazione, “a fronte del suo ruolo di garante della legalità costituzionale”, mentre il secondo concerne l’ulteriore limitazione a questa discrezionalità quando “a venire in gioco non è un qualsiasi interesse di rilievo costituzionale ma quello all’integrità dell’erario dello Stato”<sup>15</sup>.

Sebbene la conclusione cui perviene la Corte costituzionale nella sentenza n. 107 del 2016 sia certamente ancorata al caso oggetto delle questioni poste, essa sembra offrire notevoli spunti di riflessione di più ampio respiro, tali da estendere la portata anche oltre la (specifica, se pur limitata) materia finanziaria (in relazione alla quale la Corte ricorda, richiamando il proprio precedente costituito dalla sentenza n. 19 del 2015, che “il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]»”<sup>16</sup>).

Le richieste modalità di esercizio del potere di impugnazione da parte dello Stato, infatti, non fanno che giustificare, in fondo, la stessa perdu-

---

<sup>13</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016.

<sup>14</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 184.

<sup>15</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 184.

<sup>16</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016.

rante asimmetria nel processo rispetto alle Regioni e confermare la differente sostanziale posizione del primo nell'ordinamento.

La Corte costituzionale, in ogni caso, chiaramente afferma di non avere nessuno strumento alternativo per sanzionare le modalità di scelta di ricorso da parte dello Stato. In tal modo, si è sottolineato, è come se avesse “inteso tracciare [...] il confine tra *politicità* e *giurisdizionalità* nel giudizio *ex art. 127 Cost.*: poiché le valutazioni alla base della decisione del Governo di adire *o non adire* la Corte si inscrivono nell'area della discrezionalità politica – sulla quale il giudice delle leggi non può entrare – le sole ragioni che rilevano nel processo sono quelle sottese alle argomentazioni *giuridiche* esplicitate nel ricorso, con riguardo alle norme *effettivamente* impugnate: *e solo a queste*”<sup>17</sup>.

Proprio in ragione dei sopra richiamati profili problematici che derivano, in ogni caso, dalla perdurante vigenza nell'ordinamento di disposizioni regionali analoghe se non identiche a quelle dichiarate incostituzionali, ci si è interrogati e si può tornare a riproporre i medesimi interrogativi circa la possibilità di individuare strade alternative da percorrere per valorizzare e rendere maggiormente effettivo il “monito” che, in ogni caso, la Corte ha indirizzato in modo molto chiaro al Governo, sempre concedendo che esso possa (realmente) valere anche al di là della sola materia finanziaria.

Il rilievo di portata generale della sentenza n. 107 del 2016 si può cogliere, peraltro, anche se si considerano sia il precedente costituito dalla sentenza n. 93 del 2008, in materia di discipline bio-naturali, sia alcune successive decisioni rese nei confronti di diverse leggi regionali in materia di gratuito patrocinio per le vittime di determinati reati.

Con la sentenza n. 93 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Piemonte n. 32 del 2006 (*Norme in materia di discipline bio-naturali del benessere*), accogliendo le

---

<sup>17</sup>C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 61. Si vedano anche le riflessioni di G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 601, laddove sottolinea a proposito della sentenza n. 107 del 2016 che “potrà essere politica la decisione di contestare determinate disposizioni regionali, ma politica non può significare «partigiana»: una volta presa, essa deve valere ugualmente per tutti i casi uguali”.



censure sollevate in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei limiti di competenza regionale nella materia concorrente delle professioni, ossia per violazione dei principi fondamentali posti dalla normativa statale<sup>18</sup>.

In questa sede specificamente interessa il passaggio della motivazione in cui la Corte costituzionale non assegna alcun rilievo all'“argomento difensivo, svolto dalla resistente Regione, in ordine al fatto che sussisterebbero altri esempi, nell'ambito della legislazione di altre Regioni – in particolare le Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana – di testi normativi il cui contenuto sarebbe sostanzialmente analogo a quello ora impugnato e sul quale il Governo non ha sollevato questione di legittimità costituzionale”.

La Corte tiene a sottolineare innanzitutto, quasi dieci anni prima della sentenza n. 107, come non sia affatto “necessario effettuare una specifica esegesi delle leggi regionali indicate dalla Regione Piemonte al fine di verificare la sussistenza o meno delle dedotte coincidenze normative”. Inoltre, proprio in considerazione della “natura dispositiva caratterizzata anche dall'esistenza di precisi termini per la proposizione” dei giudizi in via principale, “non è lecito inferire, anche nell'ipotesi di mancata impugnazione da parte del soggetto a ciò legittimato di altri atti aventi lo stesso contenuto, né la rinuncia all'impugnazione di disposizioni legislative analoghe o, addirittura, uguali, né, tanto meno, qualsivoglia giudizio in ordine alla loro corrispondenza ai parametri costituzionali”<sup>19</sup>.

Non è peraltro privo di rilievo anche il riferimento alla più risalente sentenza n. 59 del 1996, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria che era stata riapprovata (*Integrazione all'art. 11 della legge regionale n. 15 del 5 aprile 1985 – Norme per l'inquadramento del personale assunto nei gruppi consiliari*).

---

<sup>18</sup>La Corte costituzionale, in modo significativo, sottolinea di aver già precisato che la potestà legislativa regionale in tale materia concorrente deve rispettare il principio per cui l'individuazione delle figure professionali è riservata allo Stato, mentre le Regioni possono disciplinare gli aspetti che presentano profili di collegamento con la realtà regionale. Di conseguenza, le Regioni non possono creare nuove figure professionali.

<sup>19</sup>CORTE COST., sentenza n. 93 del 2008.

La Regione resistente solleva una specifica eccezione, ossia che la disposizione censurata era identica ad altra contenuta nella legge della Regione Abruzzo n. 27 del 1988 (*Integrazione alla legge regionale 22 marzo 1985, n. 16, recante norme per l'inquadramento del personale assunto nei gruppi consiliari ai sensi dell'art. 2 punto 3 della legge regionale 12 settembre 1978, n. 63*) non impugnata dal Governo: una dichiarazione di illegittimità costituzionale, quindi, avrebbe determinato una disparità di trattamento fra i dipendenti delle due Regioni.

La Corte chiarisce che in ordine a simile argomento (per cui “discipline analoghe a quella di cui alla legge impugnata sono state introdotte con altre leggi regionali di cui il Governo ha consentito il corso”) “è sufficiente rammentare l'orientamento, già più volte espresso [...], secondo il quale il fatto che il Governo ometta di rilevare un vizio di legittimità costituzionale nel corso del procedimento di formazione di una legge regionale, ancorché costituisca situazione che lo stesso Governo dovrebbe in ogni caso evitare, non preclude, comunque, che quello stesso vizio possa essere successivamente fatto valere nei modi e nei termini propri del procedimento in via incidentale”<sup>20</sup>.

Il monito espresso nel 2016, con cui si definisce in modo compiuto e decisamente più incisivo quanto in fondo la Corte aveva già chiarito con la propria precedente giurisprudenza, sembra in ogni caso non aver sortito effetti risolutivi per questa problematica, se si considera anche il più recente caso della regolamentazione del patrocinio legale gratuito offerto da alcune Regioni a specifiche categorie di cittadini vittime di reati contro il patrimonio o contro la persona.

Rinviando alle considerazioni più diffuse che verranno svolte in ordine alla scelta differenziata dei parametri evocati dallo Stato in relazione ad analoghe disposizioni di leggi regionali, ci si intende qui soffermare sulla scelta di impugnare la legge della Regione Veneto n. 7 del 2016 (*Legge di stabilità regionale 2016*), rispetto agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g), h) e l), Cost., nella parte in cui assicurava il patrocinio a spese della stessa Regione nei procedimenti penali per la difesa di cittadini ivi

---

<sup>20</sup> CORTE COST., sentenza n. 59 del 1996, sulla quale si veda R. TOSI, *Parità di trattamento in sede di controllo delle leggi regionali: un'esigenza insuscettibile di garanzia*, in *Le Regioni*, 1996, IV, p. 767 ss.

residenti da almeno quindici anni che fossero state vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona e fossero stati accusati di eccesso colposo nella legittima difesa o di omicidio colposo, avendo tentato di difendere sé stessi, i propri beni, attività e famiglia da un pericolo attuale di un'offesa ingiusta; la legge della Regione Liguria n. 11 del 2016 (*Interventi in favore delle vittime della criminalità*), in riferimento ancora una volta alla lett. l) dell'art. 117, secondo comma, Cost., con specifico riguardo all'ordinamento penale, ma anche in relazione alla lett. h), nella parte in cui essa prevedeva il patrocinio regionale nei procedimenti penali per la difesa di cittadini vittime di delitti contro il patrimonio o la persona, indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa o assolti per l'esimente della legittima difesa; e la legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale*), per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lett. h) e l), Cost., nella parte in cui prevedeva la garanzia del patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali a favore dei cittadini vittime di delitti contro il patrimonio o contro la persona e accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa o assolti a fronte dell'esimente della legittima difesa.

In tutti e tre i casi la Corte costituzionale ha accolto le relative questioni con percorsi motivazionali parzialmente differenziati in ordine ai parametri costituzionali, come si vedrà oltre, definendo i giudizi rispettivamente con le sentenze n. 81 e n. 172 del 2017 e n. 285 del 2019.

Non è stata censurata, invece, né in via diretta da parte dello Stato, né in via incidentale, la legge della Regione Lombardia n. 17 del 2015 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità*) il cui art. 21 (*Assistenza e aiuto alle vittime dei reati della criminalità*) prevede "il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa"<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> A tale proposito G. MANNOCCI, *Legittima difesa privata e difesa legale pubblica* (a

Questi casi risultano particolarmente significativi innanzitutto perché confermano, come si anticipava, la connotazione fortemente discrezionale (e, quindi, politica) della scelta di impugnazione, che cade in modo differenziato su disposizioni normative regionali analoghe o identiche senza che se ne possa dedurre una specifica motivazione giuridica di merito.

Peraltro, con specifico riguardo alla legge della Regione Lombardia si potrebbe anche immaginare che non di vera e propria inerzia dovuta a intenti politici si sia trattato, se si considera la maggioranza politica a livello statale: forse, più probabilmente, torna in rilievo in questo come anche in altri casi l'argomento relativo alla "mera svista, forse dovuta alla stessa limitatezza della finestra temporale a disposizione per avviare il controllo, in rapporto al numero di norme regionali da esaminare"<sup>22</sup>.

Inoltre, come si vedrà più avanti, queste decisioni pongono in rilievo la differenziazione della scelta (in questo caso più o meno consapevole della giurisprudenza costituzionale) dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente. Se la prima (ossia la diversa scelta di impugnazione da parte dello Stato) pone i problemi che si sono già accennati circa la permanente vigenza di altre disposizioni regionali analoghe ad altre cadute dalla Corte, la seconda (ossia la differente evocazione dei parametri costi-

---

*marginale di Corte costituzionale sent. n. 81 del 2017*), in *Giurcost.org*, 2017, II, p. 349, sottolinea che la disposizione lombarda "non è stata impugnata dalla Presidenza del Consiglio [...]. Quindi ad oggi i residenti in Lombardia hanno facoltà di presentare istanza per accedere al patrocinio a carico della Regione".

Anche D. MONEGO, *Legislazione regionale e gratuito patrocinio*, cit., p. 594, rileva come altre normative siano "sfuggite – consapevolmente o meno è quel che si dovrà valutare – al controllo in via principale". In modo significativo l'A. richiama "in alcuni settori «sensibili» «regolazioni che, pur diversamente formulate, sono accomunate dal fine di offrire protezione legale a persone che hanno subito comportamenti illeciti o che comunque vivono situazioni di difficoltà» (ivi, p. 595). Con specifico riguardo alla legge della Regione Lombardia n. 17 del 2015 l'A. ritiene che vi siano "ovvie ragioni di identità o stretta analogia di contenuti rispetto alle norme annullate dalle sentenze 81 e 172" (ivi, p. 596) e che si tratti di "leggi «fotocopia», per di più approvate in un lasso temporale alquanto contenuto" (ivi, p. 601).

<sup>22</sup>D. MONEGO, *Legislazione regionale e gratuito patrocinio*, cit., p. 601, che sottolinea come dalla banca dati relativa alle leggi regionali da controllare del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie non si possano trarre argomentazioni a sostegno delle diverse motivazioni che possono aver determinato la scelta o la non scelta di impugnare da parte del Governo.

tuzionali) ha indubbi effetti sulla motivazione che sorregge le decisioni di incostituzionalità della Corte, in un giudizio, quello in via principale, dove centrale è l'individuazione della materia entro cui ricondurre la relativa competenza statale o regionale<sup>23</sup>.

La richiesta avanzata dalla Corte nel 2016 in ordine alle necessarie coerenza e imparzialità nella modalità di scelta di impugnare o meno le leggi regionali da parte dello Stato (e, dunque, “nelle politiche di gestione dei ricorsi”), in fondo, “estroflette” (e, quindi, ancora una volta conferma) “la funzione anfibia del giudizio di legittimità costituzionale, premiando l'imprescindibile esigenza di massima tutela dell'integrità ordinamentale che, sul piano processuale, si traduce in un divieto di esercizio irragionevole dell'impugnativa”<sup>24</sup>.

Proprio in ragione della contestuale indicazione da parte della Corte della mancanza di strumenti per rendere effettivo ed efficace il proprio sindacato sul punto è possibile interrogarsi sulle possibili ipotesi di risoluzione delle criticità che a partire da scelte discrezionali non omogenee di impugnazione statale si riflettono sull'ordinamento.

### 2.1. *La dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale.*

Per la risoluzione dei sopra esposti profili problematici che derivano dall'inerzia governativa rispetto alla censura di disposizioni di diverse Regioni con contenuto analogo se non identico, innanzitutto, si potrebbe immaginare una estensione della dichiarazione di illegittimità costituzio-

---

<sup>23</sup> Si vedano R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, V, p. 890, che sottolinea che, “dopo la riforma costituzionale del 2001, la considerazione delle «materie» torna invece a occupare la scena” e “al maggior peso che la determinazione della «materia» assume per il giudizio della Corte corrisponde una ben maggiore difficoltà operativa nell'assolvere questo compito definitorio”, e M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, ivi, p. 903 ss., oltre che A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 160, laddove si sofferma sui “problemi di collocazione degli oggetti suscettibili di essere regolati dal legislatore (statale o regionale che sia)”, rilevando “casi di oggetti ad imputazione multipla: di oggetti, cioè, contemporaneamente riferibili a materie diverse, magari a materie sottoposte a diversi regimi competenziali”.

<sup>24</sup> A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, cit., p. 675.

nale in via consequenziale, anche considerando che l'istituto trova "applicazione non occasionale" nel processo in via di azione e che "dopo la riforma del Titolo V la percentuale di decisioni assunte [...] in via principale è assai significativo"<sup>25</sup>. L'art. 27 della legge n. 87 del 1953, infatti, riconosce la facoltà per la Corte, in caso di accoglimento di una questione, di dichiarare, "nei limiti dell'impugnazione, quali sono le disposizioni legislative illegittime", comprendendo anche "quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata"<sup>26</sup>, senza alcuna limitazione alla tipologia di giudizio costituzionale.

Rispetto a questa possibilità – certamente utilizzata nel caso di dispo-

---

<sup>25</sup> C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 720, che giunge a ritenere come, proprio alla luce della prassi governativa di impugnare o non impugnare alcune leggi regionali analoghe o simili, "a seconda della convenienza del momento, ovvero del colore politico della Regione interessata", aumentino "esponenzialmente le possibilità che la Corte, prima o poi, si trovi davvero ad affrontare il tema in esame, che merita dunque di essere ripreso" (ivi, p. 720 s.).

<sup>26</sup> Sulla dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale si veda innanzitutto A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, cit., p. 20 s., che la qualifica quale "istituto paradigmatico di una giurisdizione orientata al principio di effettività" e ne sottolinea l'indispensabilità "per la soddisfacente risoluzione del problema di giustizia costituzionale che la Corte è ritualmente chiamata a risolvere", tenendo conto delle "esigenze di garanzia dell'effettività della tutela apprestata dalla giurisdizione costituzionale". L'A., inoltre, si sofferma sulla prassi antecedente alla riforma del 2001, rilevando che le decisioni di illegittimità costituzionale per via consequenziale sono state rese nei confronti di delibere legislative regionali (ivi, p. 252). Si veda, inoltre, R. ROMBOLI, *Illegittimità costituzionale consequenziale e formazione «giurisprudenziale» delle disposizioni processuali*, in *Giur. cost.*, 1992, VI, p. 4368 ss.

C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 686, sottolinea come l'istituto della dichiarazione di illegittimità costituzionale per via consequenziale costituisca uno "strumento, potenzialmente assai efficace, di garanzia della legalità costituzionale; al contempo, e tuttavia la previsione legislativa è piuttosto generica e lascia la giudice costituzionale margini interpretativi assai ampi sulla portata del proprio potere: il che, come intuitivo, può produrre qualche tensione con il principio di certezza del diritto, declinato sotto il profilo della prevedibilità delle decisioni giudiziarie. Inoltre, un potere di annullamento esercitabile d'ufficio, al di là della domanda proposta e in assenza di contraddittorio pare mettere in discussione – almeno in parte – la natura giurisdizionale della Corte".

sizioni statali o delle medesime Regioni che sono parti del giudizio<sup>27</sup> – molti sono i dubbi manifestati dalla dottrina, a fronte peraltro di una prassi della Corte costituzionale che dimostra come a essa effettivamente non si sia mai fatto ricorso rispetto a disposizioni di leggi di altre Regioni non direttamente impugnate<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 254, ricorda come alla dichiarazione di incostituzionalità consequenziale in questi termini la Corte ricorra “con una certa frequenza” e anche “per annullare lo *ius superveniens* riproduttivo delle disposizioni dichiarate incostituzionali”.

C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 634, sottolinea come tale tipo di decisione nel giudizio in via principale svolga “la funzione di supplire alle mancanze del ricorso governativo e, dunque, al controllo che lo Stato compie sulla legislazione delle Regioni. Una finalità specifica, quindi, che va oltre la generica necessità di assicurare l'effettività della garanzia costituzionale, che ne è, al più, un effetto indiretto”. L'A. richiama le diverse formule utilizzate dalla Corte, che hanno denotato un “uso piuttosto disinvolto dell'istituto”.

<sup>28</sup> Si rinvia, per la ricostruzione delle formulazioni cui fa ricorso la Corte costituzionale nelle decisioni con cui dichiara in via consequenziale l'illegittimità costituzionale, in riferimento ad altre norme non direttamente impugnate, a C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 692 s. e p. 695 ss., che ripartisce le pronunce a seconda che si valorizzi l'“Inofficiosità e inapplicabilità sopravvenuta” (ivi, p. 695), l'“Indissolubile corrispondenza tra norme” (ivi, p. 699), l'“*eadem ratio*” delle disposizioni e “la ripetizione di identiche prescrizioni” (ivi, p. 702).

L'A., in ogni caso, ritiene che il più recente orientamento della Corte costituzionale “conferma [...] la refrattarietà [...] a perimetrare, a monte, l'esercizio del proprio potere. Al contempo, e tuttavia emerge un atteggiamento [...] che [...] pare improntato ad una certa prudenza”: in particolare, non sembrano esservi “esercizi del potere di annullamento che possano dirsi immotivati e, tutto sommato, nemmeno forzati: la deroga del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato è *in re ipsa*, ma la limitazione del contraddittorio è ridotta ai minimi termini poiché a cadere in via consequenziale sono disposizioni la cui *ratio* è stata comunque difesa dalla Regione in sede processuale” (ivi, p. 718 s.).

Si veda anche S. RAGONE, *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale consequenziale nel giudizio in via principale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 438, che definisce l'ipotesi di estensione per via consequenziale della dichiarazione di illegittimità costituzionale “remota”.

Le ragioni che fondano tale orientamento risiedono nelle specifiche conseguenze che una dichiarazione di incostituzionalità in via consequenziale potrebbe determinare per lo stesso assetto del giudizio costituzionale in via principale, tenendo conto della già rilevata natura ambigua e ambivalente di questo tipo di giudizio, che conduce a una “permanente incertezza”<sup>29</sup> fra la sua configurazione quale giudizio di legittimità delle leggi o giudizio su un conflitto di attribuzioni legislative.

A tal proposito, infatti, si deve sempre avere riguardo al principio di piena disponibilità della e nella scelta (in particolare statale) sul se e quali disposizioni impugnare, al principio del contraddittorio connesso anche in questo caso alla natura di processo di parti del medesimo giudizio e al principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato.

Rispetto a questo ultimo profilo<sup>30</sup>, certamente, è possibile considerare come alla Corte non sia affatto estranea la possibilità, anche nel giudizio

---

B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., p. 18, invece, ritiene che, nella prospettiva di valorizzare la natura obiettiva del giudizio in via principale, attenuandone i caratteri di disponibilità da parte degli enti ricorrente e resistente, la dichiarazione di illegittimità consequenziale potrebbe essere contemplata a fronte dell’allargamento del contraddittorio alle altre Regioni interessate, “contribuendo a realizzare più compiutamente la funzione di ‘polizia costituzionale’”.

<sup>29</sup> A. MORELLI, *L’illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, cit., p. 247, che sottolinea come seguendo la prima ipotesi, il sindacato della Corte costituzionale dovrebbe essere orientato “in modo prevalente [...] verso il perseguimento dell’«interesse oggettivo dell’ordinamento all’eliminazione delle leggi incostituzionali»”; al contrario, il giudizio in via principale quale giudizio su conflitti legislativi – che “troverebbe riscontro nella tipica struttura di ‘processo di parti’” – dovrebbe indirizzarsi “verso la «garanzia di posizioni soggettive dell’ente ricorrente (e, per converso, del resistente) e solo secondariamente e indirettamente alla difesa della costituzione contro le leggi incostituzionali” (ivi, p. 248). Secondo l’A. “la permanente ambiguità del giudizio in via principale” si manifesta “anche nelle concrete modalità applicative” dell’istituto della dichiarazione consequenziale di illegittimità costituzionale (ivi, p. 250).

<sup>30</sup> Si veda ancora A. MORELLI, *L’illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, cit., p. 262, che rispetto a tale profilo sottolinea come in ogni caso l’“estensione degli effetti della declaratoria d’incostituzionalità oltre i confini del ‘chiesto’ appare pur sempre funzionale [...] ad assicurare piena effettività all’intervento ablativo richiesto alla Corte”. E, infatti, tale “deroga [...] è [...] egualmente strumentale al perseguimento di una tutela giurisdizionale effettiva, anche se, in questo caso, l’effettività della garanzia si lascia apprezzare soprattutto in una dimensione sistemica



in via principale, di manipolare il *thema decidendum*. In particolare, la Corte non ha rinunciato a precisare i termini delle questioni sollevate con ricorsi non troppo chiari, in tal modo dandosi cura di evitare un atteggiamento oltremodo rigido e formalistico<sup>31</sup>.

Ancora, la Corte manipola il *petitum*, attraverso le operazioni di riunione o di separazione delle questioni, a seconda della loro omogeneità che può condurre anche al “contestuale accorpamento ‘trasversale’ delle stesse questioni con altre, omogenee, proposte da ulteriori atti introduttivi”<sup>32</sup>, secondo quanto prevede l’art. 22 delle Norme integrative per la riunione e separazione dei procedimenti<sup>33</sup>.

La possibilità di separare le questioni sollevate in un unico ricorso – ossia il “potere che la Corte si assume di ‘svincolarsi’ dal principio della corrispondenza fra chiesto e pronunciato” – è stata definita come una delle “novità della giurisprudenza costituzionale successive alla riforma del 2001”<sup>34</sup>.

---

e astratta”. Si veda anche E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit., p. 373 ss.

<sup>31</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 63.

<sup>32</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 64.

<sup>33</sup> Ricostruisce l’inserimento dell’art. 22 nelle Norme integrative M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 216 s., sottolineando come la modifica sia stata successiva all’avvio dell’utilizzo di tale tecnica e come si riveli “di particolare interesse poiché specifica che la scelta di scindere e riunire le questioni è rimessa al Presidente nella formazione del ruolo”. Ciò dimostrerebbe come tali decisioni siano motivate da ragioni “prevalentemente di natura organizzativa [...] e, soprattutto,” spiegherebbe “perché in alcuni casi viene disposta la riunione, in altri, analoghi, no, e perché tali scelte non siano mai motivate nella sentenza”. Secondo l’A. tale “norma, sicuramente opportuna, rischia di divenire un nuovo ‘dono avvelenato’ [...] poiché la discrezionalità” sottesa a queste scelte “sembrerebbe poter operare al di là di criteri strettamente giuridici”.

A seguito delle ultime modifiche delle Norme integrative del 2021 il nuovo art. 24 (*Convocazione della Corte in camera di consiglio. Discussione separata o congiunta di questioni e riunione di giudizi*) rinvia al nuovo art. 18 (*Discussione congiunta di questioni e riunione di giudizi*).

<sup>34</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle*

Essa comporta, inevitabilmente, un conseguente frazionamento temporale nella risposta ai quesiti sollevati, in ordine al quale occorre che le relative decisioni siano specificamente motivate, anche per consentire alle parti di ricostruire le soluzioni che alle differenti questioni sono state date<sup>35</sup> e per attenuare la compromissione del principio di corrispondenza fra chiesto e pronunciato “scollegando, nello spazio e nel tempo, il primo dal secondo”<sup>36</sup>, oltre che di quello relativo alla formazione del contraddittorio in ragione del possibile accorpamento con questioni oggetto di ricorsi promossi da altri enti, a fronte dell’indebolimento del “valore della pubblicità degli atti introduttivi del processo costituzionale”<sup>37</sup>.

---

*regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 211. Sulla tecnica della separazione dei ricorsi si veda anche E. BINDI, *La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell’esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, cit., p. 43, che ritiene che essa sia stata elaborata dalla Corte costituzionale fra le “strategie processuali volte a fronteggiare il nuovo carico di lavoro”, determinato dalla riforma del Titolo V.

<sup>35</sup> A questo proposito, si è sottolineata la necessità che tra le pronunce successive si instauri un “nesso con la decisione capostipite, di modo che sia ricostruibile la ‘catena decisoria’ e, pertanto, divenga accertabile anche la tempistica entro cui si completa la risposta ‘frazionata’ offerta alle questioni sollevate originariamente *uno actu*”, da parte di C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 66.

E. BINDI, *La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi*, cit., p. 70, rileva che il ricorso alla scissione “sebbene foriero di eventuali contraccolpi in termini di manipolazione del *thema decidendum* [...] non può che essere guardato favorevolmente perché volto ad agevolare una migliore qualità delle decisioni”, soprattutto se si considerano le leggi *omnibus* e, dunque, i “ricorsi a loro volta *omnibus*”, che potrebbero condurre a “motivazioni *omnibus*, di assai difficile lettura e comprensione”.

<sup>36</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 217. B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., p. 9 s., sottolinea che tale prassi, dovuta a “evidenti ragioni pratiche”, che tuttavia incide sul “principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato” e che rimette “alla discrezionalità della Corte la delimitazione dell’oggetto dei singoli giudizi [...] comportando lo sfasamento dei tempi di decisione”, “rischia di sacrificare o comunque di lasciare in ombra profili di legittimità che attengono all’insieme del contesto normativo più che alle singole disposizioni, e ciò al di là della eventuale formale impugnazione dell’intera legge da parte del ricorrente”.

<sup>37</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 213.

Occorre, peraltro, considerare che, in fondo, anche attraverso la scelta in ordine alla priorità di alcune questioni su altre, “il Giudice costituzionale utilizza poteri che gli consentono di ‘governare’ il merito della decisione, decidendo di spezzare la corrispondenza fra il contenuto di un ricorso e l’oggetto della propria pronuncia”, divenendo, in definitiva, “sovranano del proprio giudizio”<sup>38</sup>.

Se è pur vero che a fronte di questi istituti – ossia la riunione e la separazione delle questioni, ma anche in fondo, come si vedrà oltre, la ridondanza – possa concretizzarsi “il pericolo che la Corte faccia un uso strategico” di essi (“soprattutto quando la Corte si allontana dal chiesto, senza neppure fornire adeguata motivazione sulla scelta compiuta”) e che si valorizzi “il proprio ruolo arbitrale”, non si può non rilevare come a fronte dell’elevato numero di ricorsi di Stato e Regioni proprio “mediante questo accorgimento di tipo processuale la Corte sembra aver svolto il ruolo

---

<sup>38</sup>M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 212. L’A., inoltre, ricorda come la tecnica di scissione delle questioni poste con un unico ricorso sia stata inaugurata con la sentenza n. 201 del 2003, in cui la Corte è “stringatissima nell’offrire una giustificazione all’utilizzazione di tale tecnica a cui poi è ricorso in modo davvero frequente” (ivi, p. 214). In particolare, in questa occasione la Corte costituzionale, rilevando come le norme censurate riguardassero “materie completamente diverse, senza alcun collegamento tra loro”, ritiene che il “ricorso, uno nella forma, è plurimo nel contenuto”. Pertanto, 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”. Una questione viene accolta con conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale, mentre rispetto alle altre viene “riservata ogni decisione” (CORTE COST., sentenza n. 201 del 2003).

A commento della decisione si vedano le critiche osservazioni di A. RUGGERI, *La Corte e il drafting processuale*, in *Quad. cost.*, 2004, I, p. 158, che giunge a definire la Corte quale “mago costituzionale”, nelle cui “abili mani” i contenuti e, dunque, i ricorsi diventano “più d’uno”.

Si veda ancora E. BINDI, *La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi*, cit., p. 66, che sottolinea che la Corte, “quando ricorre a strumenti considerati interni, non mostra molta attenzione a rendere esplicite le ragioni che hanno reso opportuna l’adozione di un determinato istituto processuale”, a fronte della richiesta avanzata dalla dottrina di “motivazioni che permettessero di conoscere e comprendere l’iter seguito dalla Corte, al fine di controllarne l’operato e verificare se vi sia coerenza nelle scelte e nelle soluzioni adottate nei diversi casi affrontati”.

di tutore della Costituzione, più che di «arbitro irresponsabile della vita dello Stato»<sup>39</sup>.

Rispetto alla natura disponibile del giudizio in via principale, si pongono poi più complessi profili problematici – che paiono insuperabili – connessi alla tipologia di valutazione che, concretamente, una simile estensione della dichiarazione di incostituzionalità richiederebbe alla Corte costituzionale.

Essa, in particolare, dovrebbe consistere in primo luogo in una sorta di *screening* a tappeto di tutte le normative regionali da parte della Corte, per verificarne similarità, omogeneità o identità di formulazione. Con ciò essa non farebbe che sostituirsi direttamente al Governo nelle relative scelte discrezionali, contraddicendo direttamente il carattere disponibile dell'azione processuale e la (mera) facoltà che l'art. 127 Cost. assegna allo Stato e alle Regioni e ampliando il *thema decidendum* in modo forse ancora più esteso di quanto non possa accadere nel giudizio costituzionale in via incidentale.

In secondo luogo, la valutazione assegnata alla Corte in caso di estensione in via consequenziale della dichiarazione di illegittimità costituzionale imporrebbe una complessa e specifica comparazione fra le disposizioni eventualmente individuate.

Il giudizio intorno al carattere analogo, omogeneo o identico dovrebbe necessariamente tenere conto del fatto che esse si inseriscono in sistemi normativi regionali che ben possono essere, nel loro complesso, del tutto o anche solo in parte differenti, superando in tal modo l'analogia, l'omogeneità o l'identità che pure ne può caratterizzare (formalmente) la formulazione.

Queste due fasi della valutazione che andrebbe operata per poter procedere, se del caso, all'estensione della decisione di accoglimento oltre a comportare, come si è già sottolineato, un improprio snaturamento dello stesso giudizio costituzionale in via principale, imporrebbe alla Corte costituzionale un carico di lavoro del tutto singolare ed eccentrico, soprattutto laddove richieda una analisi del contesto normativo complessivo delle Regioni prese in considerazione<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> E. BINDI, *La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi*, cit., p. 73.

<sup>40</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in*

Peraltro, anche a volersi ammettere che una simile valutazione comparativa possa effettivamente essere condotta da parte della Corte e che i diversi contesti normativi regionali risultino essi stessi omogenei (per esempio perché alcune Regioni consapevolmente adottano identiche soluzioni normative sulla base dell'esempio di altre Regioni)<sup>41</sup>, non possono non considerarsi gli effetti di una eventuale "applicazione intermittente dell'istituto" proprio da parte della Corte, che, in tal modo, determinerebbe "una disparità fra enti colpiti e non [...] ancor più inaccettabile di quella conseguente all'inerzia governativa"<sup>42</sup>.

Allo snaturamento del carattere disponibile della scelta di impugnare determinate (e solo quelle) disposizioni regionali da parte dello Stato, a fronte della sostituzione in questo campo della Corte costituzionale, farebbe direttamente seguito la compromissione oltre che della necessaria corrispondenza fra chiesto e pronunciato anche della formazione dello stesso contraddittorio<sup>43</sup>.

---

*evoluzione?*, cit., p. 59 s., ricorda come disposizioni affini o identiche possano in ogni caso assumere diversi significati nei differenti contesti normativi regionali. In questa prospettiva, allora, "deve ammettersi che, in astratto, anche la valutazione della compatibilità con la Carta di formule siffatte possa *legittimamente* condurre a esiti non coincidenti". L'A. non esclude che considerando il generale contesto politico, possa nascere "il legittimo sospetto che, talvolta, la diversa valutazione del Governo sulla simile o identica produzione dei legislatori locali sia condizionata dalla comunanza o dalla dissonanza di orientamento politico con la maggioranza alla guida delle varie Regioni". In ogni caso, se la Corte prendesse in considerazione l'ipotesi di estendere per via consequenziale la dichiarazione di illegittimità costituzionale, "dovrebbe assistersi all'accantonamento [...] della visione dei microsistemi regionali quali universi 'monadici'" (ivi, p. 62). Inoltre, simile decisione "comporterebbe l'*aperta* sostituzione della Corte al Governo nella individuazione delle *disposizioni* oggetto del giudizio: operazione, questa, che si colloca al 'cuore' della decisione spettante all'esecutivo *ex art.* 127, c. 1, Cost." (ivi, p. 67).

<sup>41</sup> Anche C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 722, si sofferma sulla possibilità che non sia affatto da escludersi l'ipotesi che "due disposizioni legislative di Regioni diverse assumano un significato identico, seppure calate in sistemi normativi tra loro autonomi".

<sup>42</sup> D. MONEGO, *Legislazione regionale e gratuito patrocinio*, cit., p. 603.

<sup>43</sup> Si veda quanto osserva C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 614, a proposito del contraddittorio che caratterizza il giudizio in via principale, che, con la riforma del Titolo V del 2001 "cessa di

Proprio trattandosi di un giudizio di parti, infatti, l'estensione che verrebbe operata dalla Corte costituzionale imporrebbe di prendere in seria considerazione il coinvolgimento nel giudizio delle Regioni "terze" per garantirne il diritto di difesa<sup>44</sup>.

---

essere semplice metodo di accertamento della legge oggettivamente incostituzionale per divenire principio autonomo di garanzia delle pretese, giuridicamente assistite, delle parti che partecipano al giudizio".

E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, cit., p. 382, pone in stretta connessione i profili, sottolineando come nel giudizio in via principale "il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, volto a garantire il contraddittorio, assume una valenza determinante stante il carattere di processo di parti", poiché "vige [...] il principio dispositivo, l'altra faccia del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato".

Si vedano anche le osservazioni di F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 271 ss., che rilevano un "utilizzo così ampio e flessibile" di questo tipo di decisione, che "desta perplessità in relazione alle ricadute che determina sulla integrità del processo di costituzionalità promosso in via principale". Vengono richiamati alcuni casi particolari di dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale, come quella "nei sensi di cui in motivazione", pur sempre nei confronti della stessa Regione (CORTE COST., sentenza n. 279 del 2016).

<sup>44</sup> Ricorda come la Corte costituzionale non abbia fatto ricorso all'art. 27 della legge n. 87 del 1953 per ampliare gli effetti della dichiarazione di incostituzionalità della legge statale rispetto ad altri enti (come le Province autonome), come per esempio nelle sentenze n. 226 e n. 334 del 2009, M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 253.

E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, cit., p. 384 s., richiama le sentenze n. 313 e n. 324 del 2003 della Corte costituzionale, rese rispettivamente nei confronti delle Regioni Lombardia e Campania, per sottolineare come in caso di questioni analoghe o identiche sarebbe auspicabile, per non sacrificare il diritto di difesa della Regione resistente sulla cui posizione potrebbe riflettersi il precedente della Corte, individuare una "soluzione più equilibrata [...] coniugando aperture del contraddittorio e illegittimità consequenziale", per esempio ricorrendo alla riunione delle cause, poiché "è infatti ben noto come la riunione possa svolgere il ruolo di strumento a tutela del diritto di difesa delle parti e anche dei soggetti terzi, soprattutto a fronte di un consolidato orientamento giurisprudenziale volto a negare aperture al contraddittorio". Su questo caso si sofferma anche F. MARONE, *La dinamica processuale e gli effetti delle decisioni nei giudizi di legittimità costi-*

Con ciò, però, ancora una volta verrebbe a contraddirsi la natura di giudizio di parti del processo costituzionale in via principale, con ulteriori conseguenze sui tempi di gestione dello stesso processo, che inevitabilmente risulterebbero dilatati dalla necessità di coinvolgere le Regioni terze per l'esercizio del rispettivo "diritto di difesa", che richiede, evidentemente, il tempo necessario non solo a prendere visione degli atti delle parti del giudizio, ma anche a depositare le proprie osservazioni<sup>45</sup>.

Sulla possibilità di coinvolgere nel giudizio costituzionale anche altre Regioni che possono avere un interesse determinato a intervenire, a fronte di proprie disposizioni analoghe o identiche a quelle censurate con il

---

*tuzionale in via principale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, cit., p. 342, che sottolinea come la "legge regionale impugnata, [...] pur essendo stato rigettato l'unico motivo articolato nel ricorso statale, viene annullata senza indicazione di quale sia il parametro violato, in ragione di un vizio non eccepito nel ricorso introduttivo, ma in applicazione, potremmo dire automatica, di un precedente, quello della sent. n. 313 del 2003, che appare invero difficilmente estensibile".

C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, cit., p. 230, osserva come "l'istanza di intervento di Regioni diverse da quella coinvolta nel «duello» descritto dall'art. 127 Cost. [...] appare priva di fondamento". E, infatti, poiché "in entrambi i casi, *rebus sic stantibus*, le Regioni «terze» rispetto al giudizio non devono temere alcun danno sulla propria sfera come *diretta* ed immediata conseguenza della eventuale sentenza di accoglimento pronunciata sulla delibera impugnata, non si manifesta quell'interesse *attuale e concreto* alla partecipazione al giudizio che appare quale presupposto generalissimo per l'apertura del contraddittorio a «terzi» interventori". L'A. richiama anche alcuni casi in cui le Regioni non costituite nel giudizio *a quo* sono state ammesse a intervenire nel giudizio costituzionale in via incidentale, tanto da concludere che "le Regioni possono trovare maggiori occasioni per levare la propria voce contro atti legislativi statali invasivi della loro competenza non già nel giudizio in via principale, creato *ad hoc* per garantire ad esse l'esercizio del diritto di difesa, bensì in quello in via incidentale, in cui la loro posizione è assimilabile a quella di tutti gli altri soggetti ammessi ad agire e resistere dinanzi alla Corte" (ivi, p. 233).

<sup>45</sup> Ricorda che l'eventuale apertura del contraddittorio ad altre Regioni non potrebbe determinare una elusione dei termini processuali per proporre il ricorso, poiché "occorre distinguere tra diritto d'azione, il cui esercizio rimane soggetto ai suddetti termini, e diritto d'intervento, invece ad essi sottratto", E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, cit., p. 387.

ricorso statale introduttivo, si tornerà specificamente oltre, in relazione alla più ampia tematica relativa ai soggetti terzi o *amici curiae*, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte alle Norme integrative con la delibera dell'8 gennaio 2020 (*Modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale»*)<sup>46</sup>.

Rispetto al “sacrificio” del contraddittorio<sup>47</sup> e, dunque, del diritto di difesa di Regioni terze laddove non venissero formalmente coinvolte nel giudizio costituzionale per non tradire la natura di processo di parti, occorre in ogni caso considerare come tale medesima incisione si determina anche quando la Corte costituzionale decide di estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale ad altre disposizioni di legge della stessa Regione resistente.

Anche in tal caso, infatti, la Regione – anche se formalmente parte del giudizio costituzionale, con regolare formazione del contraddittorio – vedrebbe caducate disposizioni non direttamente censurate nel ricorso statale introduttivo (e ciò, inevitabilmente, vale anche per lo Stato, in ordine ad altre disposizioni di altre leggi, non censurate direttamente dal ricorso regionale o nell'ambito di un giudizio in via incidentale)<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., p. 232, osserva che, in ogni caso, a prescindere dalla presenza di disposizioni analoghe o simili, non “si può disconoscere [...] l'interesse giuridicamente qualificato e determinato di regioni diverse da quella (o da quelle) che hanno sollevato il ricorso ad ottenere una pronuncia orientata nel senso della conservazione della norma legislativa statale impugnata o (ipotesi più probabile) della sua caducazione, traducendosi – tale pronuncia – direttamente in una ritrazione od in un'espansione della competenza legislativa anche delle regioni terze al giudizio”.

A seguito delle modifiche apportate alle Norme integrative nel 2021 la già richiamata rinumerazione e parziale riformulazione ha riguardato anche queste disposizioni.

<sup>47</sup> Ritiene che la Corte costituzionale non abbia fatto ricorso alla dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale “probabilmente per ragioni connesse al rispetto del principio del contraddittorio” F. MARONE, *La dinamica processuale e gli effetti delle decisioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*, cit., p. 344.

<sup>48</sup> In senso contrario si esprime C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 727 s., che (pur dopo aver ricordato che la dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale “prescinde dal diritto di difesa anche della parte



## 2.2. *L'autorimessione delle questioni di legittimità costituzionale.*

Sebbene non vi sia una espressa disposizione che riconosce alla Corte costituzionale il potere di sollevare di fronte a sé stessa questioni di legittimità costituzionale, tale evenienza è pacificamente ammessa, configurandosi quella che è stata definita “pregiudizialità di una questione di costituzionalità”<sup>49</sup>.

La stessa Corte, nella nota ordinanza n. 22 del 1960, chiaramente ha riconosciuto che non “può [...] ritenersi che proprio la Corte – che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi – sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, e neanche che, nell'ipotesi di incostituzionalità delle leggi che regolano la materia, possa e debba disapplicarle, senza mettere [in] moto il meccanismo (di portata generale e necessaria nel vigente ordinamento) destinato a condurre, se del caso, con le debite garanzie di contraddittorio, alla eliminazione, con effetti erga omnes, delle leggi incostituzionali”<sup>50</sup>.

---

coinvolta nel processo in via diretta”, andando a colpire “disposizioni sulle quali non vi è stato alcun contraddittorio; vero ciò, che colpisca la Regione resistente o altra Regione non coinvolta nel giudizio poco cambierebbe”) ritiene che in ogni caso tale potere sia in ogni caso limitato a quelle “disposizioni che presentano comunque la *eadem ratio* di quella caducata in via principale: *ratio* che la Regione resistente ha avuto la possibilità di difendere, nel rispetto del contraddittorio, innanzi al giudice. Così non sarebbe invece per una diversa Regione che di quel giudizio non sia stata parte”.

G. BRUNELLI, *L'illegittimità costituzionale consequenziale come deroga al principio del contraddittorio*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., p. 368 s., che qualifica l'istituto quale “deroga esplicita” “del principio del contraddittorio”, si sofferma specificamente sull’“esigenza di fondare su ragioni costituzionali significative” tale potere della Corte, “rendendo così «sopportabile» la contrazione della dialettica processuale che il suo uso inevitabilmente comporta”. Si veda anche G. BRUNELLI, *Significative convergenze: illegittimità derivata di norme analoghe e sentenze manipolative*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, p. 345 ss.

<sup>49</sup> G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 100, che sottolinea come, pur “essendo quella della Corte costituzionale una giurisdizione del tutto speciale [...], non di meno ricorre il presupposto dell'art. 23 l. n. 87/1953: un ‘giudizio’ innanzi ad un’ autorità giudiziaria’. Quindi la stessa Corte costituzionale può sollevare (innanzi a sé medesima) una questione incidentale di legittimità costituzionale” (ivi, p. 99).

<sup>50</sup> CORTE COST., ordinanza n. 22 del 1960.

Tale decisione, resa nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti, tiene a fare espresso riferimento al giudizio in via principale. "Né", infatti, "alcuna preclusione può derivare alla possibilità di sollevare in giudizio, in via incidentale, una questione relativa alla legittimità costituzionale di una legge, dal fatto che il giudizio verta tra gli stessi enti – Stato e Regione –, l'uno dei quali avrebbe potuto sollevare, e non sollevò, a suo tempo, in via principale, mediante ricorso contro la legge dell'altro, la questione di cui trattisi"<sup>51</sup>.

In un successivo passaggio – peraltro particolarmente rilevante ai fini che qui interessano in relazione alla natura disponibile e politica dell'attivazione del giudizio in via principale – la Corte specifica che "il non aver agito in tempo utile a tutela del proprio ordinamento, mediante l'impugnativa in via principale di una legge altrui lesiva di esso, non può precludere, rispettivamente allo Stato e alle Regioni, la possibilità di difendere in giudizio le posizioni giuridiche loro spettanti in quanto soggetti dell'ordinamento, anche se per la realizzazione di tale difesa si imponga la necessità di sollevare un incidente di legittimità costituzionale nei confronti della legge a suo tempo non impugnata in via principale"<sup>52</sup>.

Rispetto alla possibilità che la Corte, anziché estendere la dichiarazione di illegittimità costituzionale avente a oggetto una specifica disposizione di legge regionale a una di tenore analogo o identico di altra Regione, proceda nella direzione di una autorimessione, si possono avanzare alcune obiezioni forse ancor più insuperabili, che attengono, innanzitutto, alla pur sempre necessaria sussistenza del requisito della rilevanza della questione.

---

<sup>51</sup> CORTE COST., ordinanza n. 22 del 1960.

<sup>52</sup> CORTE COST., ordinanza n. 22 del 1960. G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 100, rilevano come rispetto all'autorimessione di questioni di legittimità costituzionale la possibile pregiudizialità sia "abbastanza evidente nei giudizi per conflitto di attribuzione, che maggiormente si atteggiano come una lite tra parti in contraddittorio tra loro e che sfociano in pronunce di merito della Corte", sebbene "anche nel giudizio di legittimità costituzionale degli atti con forza di legge, in cui già la Corte è chiamata a verificare la costituzionalità di una norma, può porsi un'analoga esigenza di accertamento incidentale della legittimità di una norma di cui la Corte debba fare applicazione".

Se non sembrano porsi problemi circa i profili di non manifesta infondatezza della questione (in ragione della formulazione analoga o identica delle disposizioni poste in comparazione), è pur sempre necessario, infatti, che laddove la Corte decida di sollevare davanti a sé stessa una questione di legittimità costituzionale – a partire da un giudizio costituzionale instaurato sia in via incidentale sia in via principale – delle disposizioni della cui legittimità costituzionale dubita essa debba fare necessaria applicazione, condizionando così l'esito del giudizio medesimo<sup>53</sup>.

L'autorimessione di questioni di legittimità costituzionale che abbiano a oggetto disposizioni analoghe o identiche di altre leggi regionali non potrebbe fondarsi su tale presupposto, non potendo immaginarsi che la questione originaria – oggetto del ricorso statale – possa essere decisa solo dopo la loro risoluzione<sup>54</sup>.

Allo stesso modo, si porrebbero profili problematici analoghi all'ipotesi di estensione in via consequenziale della dichiarazione di incostituzionalità, se si considera la natura del giudizio in via principale e la conseguente impropria sostituzione da parte della Corte nelle scelte di impugnazione esclusivamente rimesse allo Stato (così come alle Regioni), oltre che l'elusione di fatto dei termini processuali che limitano tali iniziative<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Al contrario, la Corte costituzionale non potrà sollevare davanti a sé stessa questioni di legittimità costituzionale aventi a oggetto le medesime disposizioni già impugnate, allargandone i profili di censura: se il *thema decidendum* è fissato dall'ordinanza di rimessione o dal ricorso in via d'azione, "non c'è spazio per allargare la verifica di costituzionalità della stessa norma anche a censure mosse autonomamente dalla Corte; ciò perché mancherebbe il nesso di pregiudizialità e quindi la rilevanza" (G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 175).

<sup>54</sup> Esclude in modo netto tale opzione anche C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 68, considerando come sarebbe ben difficile individuare il requisito della rilevanza della questione che la Corte costituzionale dovesse sollevare dinnanzi a sé stessa, poiché si tratterebbe di "norme per definizione estranee rispetto alla lite tra Stato e Regione, che nel caso di specie fungerebbe da giudizio *a quo*".

<sup>55</sup> Sottolineano come l'autorimessione nei giudizi in via principale non possa essere uno "strumento improprio per eludere i termini dell'impugnativa diretta" G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 176, che pure specificano che "una legge, statale o regionale, che non sia stata impugnata nel termine previsto dall'art. 127

Le già richiamate esigenze di garanzia del diritto di difesa delle Regioni interessate, invece, potrebbero ritenersi parzialmente soddisfatte nel caso in cui si dovesse ritenere di riconoscerne la legittima costituzione nel giudizio (sebbene, però, esse non siano state parti del giudizio costituzionale nel cui ambito sono state sollevate le questioni concernenti proprie disposizioni di legge).

### 2.3. *L'inammissibilità del ricorso statale.*

Per “guidare” le modalità con cui in particolare lo Stato impugna le disposizioni regionali in modo non uniforme e coerente, senza quindi rispettare le specifiche indicazioni che pure nella forma del “mero monito” sono state rivolte espressamente dalla Corte nella sentenza n. 107 del 2016, è stata altresì immaginata la possibilità di dichiarare il ricorso statale inammissibile<sup>56</sup>.

Anche questa soluzione sembra incontrare le medesime problematiche che già si sono segnalate a proposito della dichiarazione di incostituzionalità per via consequenziale.

Si imporrebbe innanzitutto un eccessivo carico di lavoro preparatorio per la ricerca di tutte le disposizioni di altre Regioni che potrebbero essere effettivamente oggetto di estensione della decisione di incostituzionalità e che, quindi, dovrebbero giustificare le ragioni dell’inammissibilità del ricorso che non le ha censurate.

Inoltre, si richiederebbe in ogni caso alla Corte una impropria sostituzione rispetto all’iniziativa politica e, dunque, disponibile del ricorso statale, giungendo in questo caso ad “annullare” l’iniziativa statale (fino forse a scoraggiarla per il futuro), anziché ad “ampliarne” gli effetti (come avverrebbe in caso di estensione della dichiarazione di illegittimità costituzionale).

---

Cost., non per questo è immune da vizi riguardanti il riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione”.

<sup>56</sup> Al riguardo si vedano A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, cit., p. 676, e F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 184, che escludono simile eventualità.

Se pure non vi sarebbero, evidentemente, i sopra citati profili problematici che attengono alla formazione del contraddittorio e alla corrispondenza fra chiesto e pronunciato, non si può mancare di rilevare come tale “tecnica” decisoria – quantomeno nel breve periodo – rischierebbe di “allontanare” le questioni dalla Corte costituzionale, sanzionando direttamente (e, forse, impropriamente, considerata, ancora una volta, la natura disponibile del giudizio in via principale) la parte ricorrente statale<sup>57</sup>.

#### 2.4. *L'autonoma e spontanea attivazione delle Regioni.*

Tenendo conto delle problematiche che emergono dalla possibile applicazione di ciascuna delle soluzioni prospettate, per far fronte alle rilevate criticità nella modalità di impugnazione da parte dello Stato delle leggi regionali sarebbe davvero inimmaginabile una declinazione del principio della leale collaborazione anche nell'ambito del giudizio costituzionale o, meglio, nell'ambito dei rapporti fra Stato e Regioni a seguito di una decisione di illegittimità costituzionale avente a oggetto disposizioni di legge di alcune Regioni e non di altre?

In particolare, sarebbe davvero inimmaginabile che le Regioni terze, tenendo conto dell'intervenuta caducazione di disposizioni analoghe o identiche appartenenti a discipline normative di altre Regioni, si attivino “spontaneamente” per modificarle o abrogarle?

Se certamente non si può giungere a configurare un vero e proprio obbligo giuridico in questa direzione a carico delle Regioni non direttamente coinvolte nel giudizio costituzionale<sup>58</sup>, cionondimeno non si pos-

---

<sup>57</sup> A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, cit., p. 676, sottolinea come, “per un'evidente eterogenesi dei fini, si finirebbe per far recedere l'interesse ordinamentale a che la Corte giudichi e, eventualmente, elimini disposizioni incostituzionali, tradendo così quello stesso interesse di natura obiettiva che ha indotto il Giudice delle leggi a censurare il contegno processuale del Governo”.

<sup>58</sup> Giunge a ritenere che, “a fronte di una pronuncia di incostituzionalità relativa a norma di altra Regione ma identica ad una propria, bene farebbe in ogni caso il Legislatore regionale interessato ad abrogare senza indugio la disposizione «sospetta»: se non altro per evitare futuri contenziosi sugli atti applicativi, prodromici ad un giudizio di

sono non rilevare gli effetti che in ogni caso le decisioni di illegittimità costituzionale della Corte possono dispiegare anche su queste ultime, se solo si considera la formazione di precedenti giurisprudenziali e, dunque, la possibile influenza sulla definizione delle future scelte normative regionali<sup>59</sup>.

Inoltre, le decisioni rese nei giudizi principali dispiegano – quanto meno in potenza – notevoli effetti anche rispetto a eventuali giudizi in via incidentale<sup>60</sup>.

---

costituzionalità della norma il cui esito appare segnato”, C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 735. In questo modo, secondo l’A., la Regione “si porrebbe in una situazione di relativa sicurezza quanto alla legittimità del proprio operato: poiché, prima della eventuale pronuncia della Corte, il privato assoggettato ad un provvedimento adottato sulla base di una legge incostituzionale (ma non ancora dichiarata come tale) sconterebbe, in sede risarcitoria, tutte le difficoltà a far valere una responsabilità per attività legislativa. Dal momento della abrogazione in poi (se tempestiva), i provvedimenti adottati dalla Regione non saranno più basati sulla legge incostituzionale, escludendosi dunque ogni fattispecie risarcitoria collegata a quel profilo” (ivi, p. 736).

<sup>59</sup> In questa direzione si esprime E. MALFATTI, *Art. 127*, cit., p. 2520, rilevando che la decisione della Corte costituzionale “influirà in modo importante sullo sviluppo delle politiche legislative dell’uno e degli altri enti, con eventuali consistenti ricadute anche su Regioni diverse dalla ricorrente o resistente in giudizio, [...] per il possibile formarsi di precedenti giurisprudenziali”.

C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 729, in generale, definisce il tema della posizione delle Regioni terze quale “particolare declinazione di un «classico» degli studi di diritto costituzionale: ovvero il tema del regime giuridico della legge incostituzionale prima dell’accertamento operato dalla Corte, e del connesso regime delle responsabilità giuridiche per privati e P.A.”.

Su tali profili relativi all’efficacia della legge incostituzionale prima della relativa dichiarazione si vedano innanzitutto G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 192 ss. In particolare, si ritiene che “a) la legge incostituzionale non è, per i singoli, obbligatoria; b) tuttavia, non è neppure obbligatoria la disobbedienza a essa, tale disobbedienza essendo solo consentita o ammessa; c) la disobbedienza è, invece, giuridicamente doverosa nei casi in cui i singoli si rappresentino con piena consapevolezza l’indiscutibile incostituzionalità della legge”.

<sup>60</sup> Oltre a M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sul l’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 264, che rimarca le differenze fra i due tipi di giudizio, ritenendo che quello in via incidentale appaia “in ogni caso una strada alternativa molto più praticabile di un tempo, anche su questioni aventi ad oggetto leggi regionali”, si veda anche A. LOLLO, *Sulla natura*

Si pensi, in tale prospettiva, agli specifici riferimenti che proprio a quest'ultimo tipo di giudizio costituzionale la Corte ha direttamente rivolto nelle motivazioni di alcune decisioni rese in giudizi in via principale, laddove non si era nemmeno avuta una pronuncia sul merito delle questioni oggetto di ricorso.

Al riguardo, vengono in particolare rilievo la sentenza n. 194 del 2019

---

(anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione, cit., p. 671, laddove riconosce che resta sempre possibile la via incidentale, ma sottolinea che spesso le questioni relative al giudizio principale riguardano questioni su competenze: per tale motivo, allora "la rimessione della questione per la via incidentale potrebbe risultare di più ardua realizzazione".

C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 69, a questo proposito ritiene che "l'espansione della potestà legislativa regionale conseguente al 'ribaltamento' degli elenchi di materie ed all'introduzione della potestà residuale ha gettato le premesse per la moltiplicazione, rispetto alla situazione pregressa, delle possibilità che i giudici si trovino *realmente* ad applicare le discipline locali". In questa prospettiva, il giudizio in via incidentale assumerebbe "il ruolo di *reale* (e non solo, come in passato, meramente potenziale) 'correttivo' rispetto alle eventuali disparità di trattamento scaturenti dall'impugnazione governativa 'a macchia di leopardo'". Anche C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 654, si sofferma sulle potenzialità del giudizio in via incidentale, sostenendo che esso si è "dimostrato in grado di garantire una forma di controllo sulla legislazione regionale, così ovviando alla mancata attivazione del giudizio e, dunque, alla disponibilità in «entrata» dei ricorsi". In particolare, ciò consentirebbe "al giudice *a quo* di agire, non diversamente dal Governo, quale componente dello Stato-persona, nell'esercizio di una funzione di controllo sulla legge regionale e in vista del mantenimento dell'unità giuridica dell'ordinamento".

Si rinvia ancora a C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, cit., p. 229, laddove a fronte del "fenomeno delle discipline-fotocopia [...] molto diffuso in ambito locale", rilevava che esso "illumina una delle «ingiustizie» cui dà vita il procedimento descritto nell'art. 127 Cost. [...]: sovente il controllo del Governo ignora delibere identiche a quelle rinviate, innescando la possibilità che queste vengano annullate, senza che, in tale ipotesi, sulle prime possa abbattersi la scure della illegittimità consequenziale. Anche se residua pur sempre la possibilità di una – peraltro, meramente eventuale – impugnazione in via incidentale delle leggi regionali sfuggite alle maglie larghe del controllo governativo, resta il fatto che tale disparità di trattamento – evidentemente «irragionevole» – è solo in parte giustificabile alla luce della connotazione discrezionale della proposizione della questione, che corona il controllo di natura ibrida – politica e giuridica insieme – voluto dall'art. 127 Cost.".

e le motivazioni sull'inammissibilità della questione relativa alla asserita illegittima restrizione dei titoli di soggiorno e alla conseguente illegittima esclusione di una categoria di persone dalla popolazione regolarmente residente sul territorio e beneficiaria delle prestazioni sociali erogate dalle Regioni e dagli enti locali.

Dopo aver sottolineato come l'effettiva portata della disciplina statale censurata "potrà essere valutata solo in fase applicativa, nell'ambito della prassi amministrativa e giurisprudenziale che andrà formandosi, in relazione alle esigenze dei casi concreti e alle singole fattispecie che via via si presenteranno", la Corte costituzionale afferma che la "doverosa applicazione del dato legislativo in conformità agli obblighi costituzionali e internazionali potrebbe rivelare che il paventato effetto restrittivo rispetto alla disciplina previgente sia contenuto entro margini costituzionalmente accettabili"<sup>61</sup>.

Se a questo risultato, invece, non dovesse pervenirsi, la Corte tiene comunque a sottolineare – se ce ne fosse bisogno – come essa ben potrebbe essere "adita in via incidentale, restando ovviamente impregiudicata, all'esito della presente pronuncia, ogni ulteriore valutazione di legittimità costituzionale della disposizione in esame"<sup>62</sup>.

In questo passaggio si coglie chiaramente una precisa indicazione circa la possibilità che, laddove l'inammissibilità di questioni oggetto di ricorsi nell'ambito di giudizi in via principale impedisca alla Corte di deciderne il merito, i medesimi dubbi formino oggetto di future e identiche questioni sollevate nell'ambito di giudizi comuni.

Allo stesso modo, le decisioni di illegittimità costituzionale aventi a oggetto disposizioni di legge di specifiche Regioni ben potrebbero orientare i giudici comuni e fornire argomenti a sostegno della non manifesta infondatezza di questioni di legittimità costituzionale di analoghe o identiche disposizioni di altre Regioni, senza peraltro che si pongano i ben noti limiti processuali temporali, nonché i requisiti stringenti sui vizi denunciabili da parte delle Regioni ricorrenti nel giudizio in via principale.

Proprio questa prospettiva potrebbe indurre le Regioni – nel monitorare le decisioni della Corte costituzionale che abbiano dichiarato l'illegit-

---

<sup>61</sup> CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.

<sup>62</sup> CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.



timità costituzionale di disposizioni analoghe o identiche di altre Regioni – a prevenire non tanto e non solo un ricorso diretto statale (essendo presumibilmente spirato il termine entro cui esso può essere presentato), quanto e soprattutto eventuali questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale.

Lo specifico inciso della sentenza n. 194 – che pure come si è visto riguarda un caso parzialmente differente, ossia la possibilità che analoghe questioni sulla medesima legge statale vengano riproposte nell’ambito di giudizi in via incidentale – sembra consolidare questa prospettiva, che, in fondo, si salda al già richiamato monito rivolto al ricorrente statale con la sentenza n. 107 del 2016, rispetto alle necessarie modalità imparziali, trasparenti e coerenti con cui occorre impugnare le leggi regionali, pur rispettandone la discrezionalità e politicITÀ delle scelte<sup>63</sup>.

Ciò che emerge congiuntamente dalle sentenze n. 194 del 2019 e n. 107 del 2016 sembra in qualche misura unire e avvicinare i due giudizi (principale e incidentale) quanto all’obiettivo comune di espungere dall’ordinamento disposizioni contrarie alla Costituzione, pur mantenendone inalterati gli indubbi peculiari caratteri (in particolare, conservando la natura discrezionale e politica della scelta di instaurare il giudizio in via principale) e le rispettive e differenti procedure (come i requisiti dei ricorsi e delle ordinanze di remissione, con riguardo non solo ai tempi di instaurazione dei relativi giudizi costituzionali, ma anche alle rispettive motivazioni e ai vizi enunciabili).

### *3. La scelta politica del ricorso da parte delle Regioni.*

Rispetto alle modalità di scelta di ricorrere all’impugnazione di disposizioni statali, a differenza di quanto si è osservato circa le modalità di ricorso statale a volte poco trasparenti o a intermittenza nei confronti di Regioni diverse, è di certo maggiormente difficile individuare casi di vera e propria inerzia regionale nell’impugnazione che determini profili problematici di disparità di trattamento<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2016.

<sup>64</sup> Anche C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un bino-*

La differenziazione che può condurre alcune Regioni a censurare leggi statali e altre ad astenersene (fondata, ancora una volta, sul carattere facoltativo e, dunque, pienamente disponibile della scelta sottostante) può ricondursi a diverse ragioni.

Innanzitutto, le Regioni possono incontrare maggiori difficoltà (anche tenendo conto del termine di impugnazione di sessanta giorni) nel controllo e nella conseguente valutazione dei profili di illegittimità costituzionale delle leggi statali, laddove non siano dotate di specifici uffici a tale attività dedicati e tenuto conto della materiale difficoltà di monitorare tutte le disposizioni che possono incidere o riguardare le competenze regionali<sup>65</sup>.

---

*mio in evoluzione?*, cit., p. 79, ritiene che non si pongano problemi di disparità di trattamento a fronte dell'inerzia degli esecutivi regionali, pur sottolineando come non sia "del tutto infondato il timore che la *facoltatività* dell'impugnazione possa offrire copertura a inerzie motivate *esclusivamente* dal puro calcolo di convenienza".

Individua funzioni diverse fra ricorso statale e ricorso regionale, soffermandosi sulla rispettiva differente "decisione sulla instaurazione della controversia", G. FALCON, *La Corte costituzionale italiana e i suoi utenti*, in P. PASQUINO-B. RANDAZZO (a cura di), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, cit., p. 124 s., che sottolinea come per "lo Stato, secondo quanto risulta, ogni decisione viene assunta direttamente in sede governativa, normalmente recependo le valutazioni istruttorie formulate dagli uffici della Presidenza, e le relative conclusioni. Per le Regioni, la situazione è più complessa". E, infatti, "lo Stato agisce non solo ad eventuale tutela di proprie prerogative o competenze, ma anche a tutela generale della legittimità costituzionale. In altre parole, il ricorso non si fonda su uno specifico «interesse ad agire», ma sulla «funzione» ritenuta propria dello Stato di garante della legittimità costituzionale delle leggi. Le Regioni, invece[,] hanno una posizione di parte in senso sostanziale, nel senso che tutelano il proprio *status* costituzionale. E benché anche tale tutela possa dirsi, in senso ampio, doverosa, tuttavia sembra chiaro che questo sposta la valutazione sulla necessità o opportunità del ricorso in un ambito più propriamente politico" (ivi, p. 125). L'A. giunge a ritenere che, "mentre lo Stato dà l'impressione di impugnare semplicemente ogni volta che l'analisi tecnica compiuta dagli uffici va in questa direzione, nelle decisioni regionali l'elemento politico e l'elemento tecnico hanno pari importanza": in tale prospettiva, "quando la partenza è «tecnica» vi sarà poi una valutazione politica, quando la partenza è politica ci sarà poi una verifica tecnica. L'elemento politico può dunque fungere da freno ad una impugnazione già ritenuta costituzionalmente ben fondata, oppure fungere da autonomo stimolo per la ricerca di possibili vizi di costituzionalità" (*ibidem*).

<sup>65</sup>A questo proposito, già V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, cit., p. 988, rilevava – vigente la procedura che prevedeva il rin-

In secondo luogo, non sono da sottovalutare ragioni – che pure difficilmente possono venire a emersione – connesse alle specifiche difficoltà di ordine economico che possono motivare la scelta di non impugnare una disposizione di legge statale o, addirittura, di non costituirsi nel giudizio costituzionale nelle vesti di ente resistente o di provvedere a modificare le proprie disposizioni censurate in senso soddisfacente per lo Stato per indurre alla rinuncia al ricorso o a una decisione di cessazione della materia del contendere.

Infine – ed è questa certamente la ragione di maggiore rilievo che si ricollega al carattere facoltativo e discrezionale della scelta di impugnare – vi possono ben essere ragioni di opportunità (anche solo) politica, che spingono alcune Regioni e non altre a censurare determinate disposizioni di legge statale<sup>66</sup>.

In particolare, nella decisione di impugnare possono avere un rilievo determinante “una maggiore consonanza ideale tra governi dello stesso ‘colore politico’”, “una maggiore facilità di questi ultimi di raggiungere un accordo”, “una sorta di ‘controllo politico’ del Governo nazionale su quelli

---

vio governativo – “la scarsa propensione di molte Regioni al contenzioso costituzionale e la preferenza per il rapporto o anche per il conflitto politico rispetto al conflitto di tipo giurisdizionale; la disattenzione di molte Regioni per i problemi di quadro istituzionale che non appaiono di immediato rilievo politico; la scarsa preparazione e organizzazione di molte strutture regionali, onde l’iniziativa delle impugnazioni risulta quasi riservata a poche Regioni”.

<sup>66</sup>C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 79, giunge a parlare di “decisione di non proporre questioni di costituzionalità sulle leggi statali [...] assunta ‘a tavolino’ dalle maggioranze locali”. Si rinvia ancora a C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 83 ss., per i richiami al coinvolgimento previsto dagli artt. 31 e 32 della legge n. 87 del 1953 della Conferenza Stato-Città e autonomie locali e del Consiglio delle autonomie locali, che possono proporre la promozione di questioni di legittimità costituzionale rispettivamente al Consiglio dei Ministri e alla Giunta regionale.

A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, cit., p. 76, rileva come, “mentre i ricorsi statali risultano piuttosto uniformemente distribuiti nei confronti delle diverse Regioni, tra queste ultime ve ne sono indubbiamente di più attive nella proposizione di questioni di legittimità costituzionale, le differenze – diacroniche e sincroniche – risultando effettivamente legate anche al mutare del ‘colore’ politico del Governo nazionale”.

regionali espressione della stessa coalizione” o anche “una tendenza ad opporsi comunque a provvedimenti espressione dell’altra parte politica”<sup>67</sup>.

Se certamente non mancano, in alcuni casi, valutazioni differenziate da parte delle Regioni che non possono essere ricondotte semplicemente o esclusivamente a motivazioni di ordine strettamente politico, soprattutto laddove venga in rilievo lo specifico interesse di (solo) una o più Regioni, connesso alle peculiarità del rispettivo territorio<sup>68</sup>, proprio le ragioni (più propriamente e profondamente) politiche pongono in evidenza le iniziative regionali di ricorso che hanno a oggetto “alcuni grandi provvedimenti caratterizzanti dell’azione del Governo”<sup>69</sup>.

Esse, in tal modo, paiono trasformarsi in una vera e propria “raffica di impugnazioni regionali su un singolo provvedimento”, con “l’effetto di farne saltare il significato non solo giuridico ma anche politico, con cui il Governo e la maggioranza avevano ritenuto di caratterizzare la propria azione”<sup>70</sup>.

In questa prospettiva, si può richiamare il complesso di ricorsi aventi a oggetto diverse disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018 (*Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata*), presentati dalle Regioni Umbria, Emilia-Romagna, Marche,

---

<sup>67</sup> A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d’azione*, cit., p. 78, che sottolinea anche come il diverso atteggiamento statale possa essere imputato allo “scarso rilievo politico di molte leggi regionali, tanto che [...] quando le Regioni sono invece intervenute su questioni politicamente delicate in modo non consonante con l’orientamento politico del Governo, quest’ultimo non ha mancato di utilizzare anche il giudizio sulle leggi in via d’azione per far valere la propria linea”.

<sup>68</sup> Su tali casi si sofferma C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 628, sottolineando come le Regioni possano introdurre ricorsi “a tutela degli interessi territoriali di riferimento, per evitare effetti asseritamente pregiudizievoli”, in tal modo colorandoli di “venature politiche, ma in un senso del tutto diverso rispetto alle impugnative che riguardano leggi statali approvate da maggioranze «sgradite»”.

<sup>69</sup> A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d’azione*, cit., p. 77.

<sup>70</sup> A. PERTICI, *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d’azione*, cit., p. 77 s.

Toscana, Calabria, Piemonte, Sardegna e Basilicata, alcune delle quali, come si vedrà oltre, hanno successivamente rinunciato al ricorso (Sardegna e Basilicata) oppure chiesto, proprio in ragione del cambio politico della maggioranza regionale, il rinvio della trattazione orale in udienza pubblica per poter rivalutare le ragioni del ricorso (Piemonte)<sup>71</sup>.

Tale gruppo di ricorsi, aventi a oggetto una serie di disposizioni di un unico provvedimento normativo statale di forte impatto nel settore dell'immigrazione e della sicurezza pubblica, pone senz'altro in evidenza il carattere politico della determinazione all'impugnazione, confermato dalle successive rinunce (e accettazioni da parte dello Stato).

Essi risultano, però, particolarmente interessanti anche per un ulteriore ordine di considerazioni, su cui si tornerà oltre, relative alla scelta dei parametri costituzionali evocati dalle Regioni, non limitati a quelli strettamente competenziali, ma che toccano la tutela dei diritti fondamentali, con ciò contribuendo ad arricchire ulteriormente la nozione di ridondanza alla luce delle relative decisioni della Corte (in particolare, da ultimo, delle sentenze n. 194 e n. 195 del 2019).

### 3.1. *Il “monito” della Corte costituzionale rispetto all'improprio esercizio della funzione legislativa.*

Se, come si è sottolineato, non è possibile che si determinino irragionevoli trattamenti differenziati nei confronti della legge statale a partire dalla condotta di impugnazione differenziata delle Regioni, è significativo – anche al fine di porre ancor più in evidenza il carattere discrezionale e politico della scelta impugnatoria – quanto la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermare con la sentenza n. 198 del 2004.

A fronte di ricorsi statali aventi a oggetto una serie di disposizioni di legge di diverse Regioni, la Corte, nel dichiararne l'illegittimità costituzionale, sottolinea come non siano configurabili leggi regionali di c.d. mera reazione che abbiano l'obiettivo di bloccare l'applicabilità sui rispet-

---

<sup>71</sup> CORTE COST., sentenze n. 194 e n. 195 e ordinanza n. 196 del 2019. C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 626, associa a questo gruppo di ricorsi la possibilità di assegnare alle Regioni ricorrenti il “ruolo – per così dire – di opposizioni extra-parlamentari all'indirizzo politico-nazionale contingente”.

tivi territori di leggi statali in ragione della loro asserita incostituzionalità, senza che, più correttamente, si provveda a impugnarle dando avvio a un giudizio in via principale.

In quella occasione, lo Stato da un lato aveva sostenuto la violazione dell'art. 5 Cost., "in quanto l'adozione di norme regionali 'meramente demolitorie' e 'di reazione' alle norme statali, che statuiscono la non applicazione nel territorio regionale di disposizioni dello Stato", avrebbe pregiudicato "l'unità giuridica della Repubblica", dall'altro aveva sottolineato come analoga violazione si prospettasse rispetto all'art. 127, secondo comma, Cost., "in quanto tale disposizione, riconoscendo alle Regioni la possibilità di impugnare [...] le norme statali ritenute illegittime, implicitamente" avrebbe escluso "che il potere legislativo regionale possa essere utilizzato per contrastare l'applicazione di norme dello Stato"<sup>72</sup>.

La Corte, che accoglie tale prospettazione, sottolinea a questo proposito come "l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale [...], secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali"<sup>73</sup>.

Ciò che, al contrario, "è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio [...], ai sensi dell'art. 127 Cost."<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> CORTE COST., sentenza n. 198 del 2004. Tale decisione viene richiamata anche nella recente sentenza n. 37 del 2021, su cui si tornerà specificamente oltre a proposito del rapporto fra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19.

<sup>73</sup> CORTE COST., sentenza n. 198 del 2004.

<sup>74</sup> CORTE COST., sentenza n. 198 del 2004.

La Corte, quindi, rivolge un monito nei confronti delle Regioni (che vale inevitabilmente anche nei confronti dello Stato e anche nel giudizio per conflitto di attribuzione, come emerge dalla successiva sentenza n. 199 del 2004<sup>75</sup>) con specifico riferimento non tanto come nella sentenza n. 107 del 2016 alle modalità di esercizio del potere di impugnazione, quanto alle modalità con cui viene esercitata la potestà legislativa, allo scopo di evitare l'avvio di un giudizio costituzionale.

In particolare, riconoscendo la Costituzione specifiche procedure atte a far valere asserite violazioni del riparto delle competenze, ecco che “né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge”<sup>76</sup>.

Ferma, dunque, restando la discrezionalità e la politicità della scelta di promuovere un ricorso da parte delle Regioni – non potendosi immaginare alcun obbligo in tal senso – non è configurabile nessuna valida alternativa, che consista, in particolare, nel tentativo di rendere inapplicabile sul proprio territorio la legge statale sospettata di incostituzionalità.

In ciò, peraltro, si possono cogliere alcuni elementi di ulteriore e perdurante asimmetria tra Stato e Regioni<sup>77</sup>.

Sebbene espressamente la Corte costituzionale estenda anche allo Sta-

<sup>75</sup> In tale decisione si rileva che la “fondamentale censura mossa avverso la deliberazione della Giunta regionale della Campania è che tale atto manifesterebbe la volontà della Regione di non dare efficacia ad un atto avente forza di legge dello Stato, in tal modo violando ‘il canone della leale cooperazione tra istituzioni della Repubblica’: poiché “né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti di competenza tramite proprie disposizioni di legge [...] o, tanto meno, tramite atti amministrativi di indirizzo che dichiarino o presuppongano l’inapplicabilità di un atto legislativo rispettivamente delle Regioni o dello Stato”, la Corte riconosce che non spetta alla Regione (e alla sua Giunta) l’adozione dell’atto impugnato, con cui si nega efficacia nel proprio territorio a un atto legislativo statale (CORTE COST., sentenza n. 199 del 2004).

<sup>76</sup> CORTE COST., sentenza n. 198 del 2004.

<sup>77</sup> R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, in *Le Regioni*, 2004, VI, p. 1380, che sottolinea come la Corte abbia accreditato “una simmetria di posizione tra il legislatore regionale e quello statale che non regge, [...] perché mal si concilia con gli elementi di asimmetria che l’ordinamento costituzionale conserva [...] anche dopo la riforma del 2001”.

to il divieto di rendere inapplicabili leggi regionali attraverso l'esercizio della propria potestà legislativa, si è efficacemente individuata una "aporia derivante dalla posizione asimmetrica che lo Stato e le Regioni comunque assumono rispetto all'unità dell'ordinamento giuridico" e, quindi, una "evidente non sovrapponibilità tra l'*interesse all'unità* e l'*interesse all'autonomia*"<sup>78</sup>.

E, infatti, è difficile immaginare in che modo lo Stato possa tentare di rendere inapplicabile una legge regionale, se non avvicinandosi ad altre tipologie di leggi statali<sup>79</sup>.

In tale prospettiva e tenendo conto della peculiare posizione dello Stato, si potrebbe fare più generale riferimento non tanto a leggi statali di reazione, ma a quelle che "violano il principio di leale collaborazione perché mirano in qualche modo a spostare sul piano della schermaglia legislativa questioni che andrebbero invece trattate con gli strumenti pacifici della cooperazione o con le armi del processo costituzionale"<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, cit., p. 1379.

<sup>79</sup> R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, cit., p. 1380, che fa riferimento alle "norme di dettaglio contenute, in funzione suppletiva, nelle «leggi cornice» (di cui la Corte sembra ben lungi dal dichiarare l'incompatibilità con il «nuovo» art. 117 Cost.)", e agli "atti di esercizio del potere sostitutivo (non essendo neppure escluso che esso possa esercitarsi anche in relazione al potere legislativo)".

<sup>80</sup> R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, cit., p. 1380.





### CAPITOLO 3

## LA SCELTA POLITICA DEI PARAMETRI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: Premessa. – 1. La scelta politica dei parametri costituzionali da parte dello Stato. – 1.1. L'ampio margine di selezione dei parametri costituzionali e la tutela dei diritti fondamentali. – 1.2. La parziale coincidenza dei parametri costituzionali rispetto a questioni analoghe o identiche e le ricadute sulla tecnica decisoria e sul ricorso all'assorbimento da parte della Corte costituzionale. – 2. La scelta politica dei parametri costituzionali da parte delle Regioni. – 2.1. L'ambigua definizione e le potenzialità dell'istituto della ridondanza. – 2.2. Le ricadute sulla tecnica decisoria e sul ricorso all'assorbimento da parte della Corte costituzionale. – 3. I profili di "sinergia" con il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. – 3.1. I profili di censura non strettamente competenziali: la tutela dei diritti fondamentali. – 3.2. I profili di censura competenziali: la legittimazione della Corte dei conti a evocare parametri diversi dall'art. 81 Cost.

#### *Premessa.*

Un profilo cui si è già fatto cenno e che conferma la perdurante asimmetria fra Stato e Regioni nel giudizio costituzionale in via principale attiene senz'altro alla tipologia delle censure e, dunque, dei vizi prospettabili nei rispettivi ricorsi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda al riguardo innanzitutto M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 280, laddove sottolinea come pur "dando per scontata l'indubbia limitazione della legittimazione regionale" occorre tener conto dell'"assunto – assolutamente incontestato – che il giudizio in via principale debba poter costituire, per le Regioni, un rimedio effettivo per difendere pienamente le loro attribuzioni costituzionali".

Se è pur vero che, come è noto, allo Stato è riconosciuto il massimo grado di disponibilità nella scelta dei parametri costituzionali da evocare, mentre alle Regioni è consentito fuoriuscire dal perimetro delle censure competenziali solo laddove ne dimostri la c.d. ridondanza (nozione su cui si tornerà specificamente oltre), non si può non rilevare che a fronte di quella che è stata registrata come una vera e propria “*escalation* del contenzioso in via principale”, conducendo a ritenere che la Corte costituzionale si sia trasformata “da ‘giudice dei diritti in giudice dei conflitti’”, “i diritti [...] non sono destinati a restare fuori dall’orbita del processo in via d’azione”<sup>2</sup>.

Non pare, inoltre, di secondario rilievo il fatto che il giudizio in via principale possa consentire un più immediato sindacato costituzionale, se si considerano i limiti temporali posti alla presentazione dei ricorsi, rispetto all’instaurazione di giudizi di legittimità costituzionale per via incidentale. Si pensi al riguardo alle decisioni rese prima in giudizi in via principale e solo successivamente in via incidentale sulla materia di pianificazione urbanistica e di libertà religiosa<sup>3</sup> o a quelle relative ai principi del consenso informato<sup>4</sup> su cui si tornerà oltre.

L’analisi di alcuni casi consente di interrogarsi non solo sul tema centrale della possibile, opportuna o auspicabile definizione cristallizzata di ridondanza in relazione in particolare ai ricorsi regionali e della possibile, opportuna o auspicabile estensione della stessa anche nei confronti dei ricorsi statali (ridimensionandone, dunque, il ventaglio di censure), ma anche sulle conseguenze che in generale lo stesso orientamento della Corte costituzionale sul punto ha determinato e determina in materia di tutela dei diritti fondamentali, anche quando a ricorrere sia lo Stato<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., p. 77 s., che giunge a ritenere che “il fatto che la tutela dei diritti divenga terreno di ‘scontro’ tra Stato e Regioni fa sì che, nel risolvere le controversie *ex art.* 127 Cost., la Corte si trovi a formulare affermazioni di grande rilievo, la cui ricaduta va ben oltre il caso deciso”.

<sup>3</sup> CORTE COST., sentenze n. 63 del 2016 e n. 67 del 2017; sentenza n. 254 del 2019, sulle quali si veda A. AMBROSI, *La garanzia del diritto ad un luogo di culto: un interminabile percorso ad ostacoli*, in *Le Regioni*, 2020, II, p. 331 ss.

<sup>4</sup> CORTE COST., sentenze n. 438 del 2008 e n. 253 del 2009; ordinanza n. 207 del 2018 e sentenza n. 242 del 2019.

<sup>5</sup> A questo proposito D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri*

Con specifico riferimento ai ricorsi statali, inoltre, emergono ulteriori specifici profili problematici, che si ripercuotono sulla stessa tecnica decisoria e sul relativo percorso motivazionale delle pronunce della Corte costituzionale, che attengono al trattamento differenziato riservato alle Regioni non tanto nella scelta di impugnare o meno analoghe o identiche disposizioni di legge (come si è già visto), quanto in quella di individuare in modo omogeneo i parametri costituzionali asseritamente lesi.

Le osservazioni che in questa prospettiva si intendono condurre non possono prescindere da una riflessione di più ampio respiro che concerne, come si anticipava nelle osservazioni introduttive, quella che si potrebbe definire “sinergia” fra i differenti tipi di giudizi costituzionali (in particolare quello in via principale e quello in via incidentale) che, ferme restando le specificità che sono loro proprie, rendono il complessivo sistema di giustizia costituzionale idoneo a garantire la tutela dell’ordinamento e il rispetto delle disposizioni costituzionali<sup>6</sup>.

---

*sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 132, osserva che due “sono le regole processuali sulla possibilità che, tramite il giudizio in via di azione, siano sollevate questioni riguardanti i diritti costituzionali: lo Stato è legittimato ad azionare ogni parametro costituzionale anche quelli sui diritti; le Regioni possono denunciare la violazione di parametri estranei al Titolo V della Parte seconda (i cd. parametri extra-competenziali) – sia di ordine formale sia sostanziale, compresi anche quelli sui diritti – solo quando simili violazioni ridondino in una compressione della sfera di autonomia delle Regioni stesse”. L’A. giunge ad affermare come “attraverso i giudizi in via principale [...] si provochino rotonde statuizioni della Corte costituzionale su temi quali i diritti fondamentali dei cittadini, l’autonomia della scienza o la tutela precauzionale dell’ambiente”, soffermandosi sullo “spazio per le valutazioni se questa torsione del giudizio in via principale sia accettabile o ne snaturi l’essenza” (ivi, p. 133).

<sup>6</sup> Al riguardo si vedano M. D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, cit., p. 226, D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 147, e E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, in *Giurcost.org*, 2013, p. 2, che rispetto all’“orientamento di favore nei confronti delle disposizioni costituzionali relative al sistema delle fonti” che conduce la Corte costituzionale ad ammettere censure relative a parametri non competenziali suggerisce che vi siano “ragioni ‘pratiche’”, anche alla luce della “difficoltà di operare un sindacato altrettanto tempestivo e quindi utile su tali profili nel corso di un giudizio in via incidentale: considerazione che, se rispondente al pensiero della Corte, tuttavia costringe la stessa a qualche forzatura sul punto dell’ammissibilità di ricorsi regionali su parametri diversi da quelli attributivi di competenza”.

Fin da ora merita sottolineare, in particolare, la significativa trasformazione o valorizzazione delle questioni di costituzionalità sollevate in sede di parificazione dei rendiconti da parte della Corte dei conti, legittimata ormai a evocare anche parametri ulteriori rispetto a quelli strettamente connessi con i vincoli di bilancio<sup>7</sup>, che ha indotto a qualificare il relativo giudizio quale “terzo tipo”, poiché “si introduce per via giurisprudenziale un sindacato di legittimità costituzionale che – pur ascritto formalmente al tipo incidentale – non ne ha le caratteristiche sostanziali, presentando invece numerosi tratti che lo avvicinano al giudizio principale, dal quale pure alcune peculiarità lo rendono distante”<sup>8</sup>.

Nella prospettiva di dare attuazione a “una più ampia e necessitata strategia di aggressione delle zone franche di giustizia costituzionale, volta a rispondere all’imperativo categorico di assicurare piena effettività al principio di legittimità costituzionale”<sup>9</sup>, infatti, si è in modo significativo declinata la nozione di rilevanza come “ridondanza dei vizi di altri parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio”<sup>10</sup>, in particolare di quelli relativi al riparto di competenza.

E, come è stato efficacemente rilevato, questa trasformazione del controllo contabile e la valorizzazione di ulteriori parametri estranei ai vincoli di bilancio consentono di intravedere, forse, “interessanti scenari per la tutela dei diritti costituzionali e per la definizione dei costi delle decisioni del Giudice costituzionale”<sup>11</sup>, ancora una volta, quindi, inducendo a riflettere sul complessivo sistema di giustizia costituzionale e sulle possibili (e, probabilmente, imprescindibili) sinergie fra i diversi tipi di giudizio.

---

<sup>7</sup> Si pensi a CORTE COST., sentenze n. 196 del 2018 e n. 18, n. 105, n. 138 e n. 146 del 2019.

<sup>8</sup> G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, cit., p. 605.

<sup>9</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Le Regioni*, 2019, I, p. 45.

<sup>10</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, cit., p. 57.

<sup>11</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, cit., p. 69.

### 1. *La scelta politica dei parametri costituzionali da parte dello Stato.*

L'analisi delle decisioni rese nel giudizio in via principale promosso dallo Stato consente di ragionare, come si è anticipato, su due ordini di profili che dispiegano i propri effetti sia sulla complessiva coerenza normativa dell'ordinamento sia sulla tecnica motivazionale delle pronunce della Corte: l'uno, più generale, attiene senz'altro all'esteso margine di scelta dei parametri costituzionali evocabili da parte dello Stato; l'altro, più specifico, concerne la scelta in ordine ai parametri costituzionali evocati rispetto ad analoghe se non identiche disposizioni di legge di diverse Regioni, che in taluni casi sembra trasformarsi in una vera e propria selezione arbitraria o non essere sostenuta da una piena consapevolezza dei precedenti ricorsi (e, se già intervenute, delle precedenti decisioni della Corte costituzionale).

#### 1.1. *L'ampio margine di selezione dei parametri costituzionali e la tutela dei diritti fondamentali.*

Rispetto al primo profilo, è indubbio che la possibilità riconosciuta allo Stato di censurare disposizioni regionali con riferimento a qualsiasi parametro costituzionale connoti nel senso della perdurante asimmetria le posizioni delle parti processuali nel giudizio.

Ciò conduce inevitabilmente a pronunce della Corte costituzionale che possono riguardare direttamente la tutela dei diritti fondamentali e non solo il riparto di competenze legislative fra Stato e Regione (che, pure, sono suscettibili di incidere sulla prima). In questa prospettiva, si può cogliere la citata sinergia fra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale, nonostante le differenze che ne caratterizzano le procedure e che continuano a far emergere le “numerose [...] «strettoie» derivanti dalla natura incidentale del giudizio, che non consentono a tutti i vizi di legittimità costituzionale di essere denunciati, e che, comunque, non impediscono a una legge incostituzionale di essere applicata, potendo i suoi vizi essere rimossi anche molto tempo dopo la sua entrata in vigore e magari anche dopo che essa sia uscita indenne da un giudizio di legittimità costituzionale fondato solo su vizi di competenza”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via prin-*

Molto significative, al riguardo, sono alcune decisioni adottate in materie particolarmente sensibili, le cui motivazioni, che certamente riguardano anche la ripartizione di competenza legislativa fra Stato e Regioni, non mancano di dare rilievo a considerazioni che direttamente contribuiscono a definire la portata dei diritti fondamentali che, a quelle medesime materie, sono sottesi.

Si pensi, per esempio, alla sentenza n. 262 del 2016, avente a oggetto le disposizioni della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2015 (*Istituzione del registro regionale per le libere dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario (DAT) e disposizioni per favorire la raccolta delle volontà di donazione degli organi e dei tessuti*), censurate per violazione non solo dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost., ma anche dell'art. 3 Cost.<sup>13</sup>.

Nell'istituire un registro regionale per la raccolta delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario e delle disposizioni di volontà in merito alla donazione dopo la morte di organi e tessuti per i cittadini residenti o che abbiano eletto domicilio nella Regione medesima, secondo lo Stato si sarebbe determinata l'invasione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordinamento civile e di ordinamento penale e la violazione dei principi fondamentali della materia concorrente della tutela della salute. L'art. 3 Cost. sarebbe stato leso a fronte dell'introduzione di una disciplina differenziata sul territorio nazionale in relazione ai diritti fondamentali sottesi.

Secondo la Corte, che accoglie le questioni sollevate sia rispetto all'art. 3 Cost., sia in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. la disciplina censurata "appresta una disciplina organica e puntuale delle dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario", stabilendo "la forma di espressione, nonché le modalità di annotazione e conservazione in un pub-

---

*cipale*, cit., p. 226, che in modo significativo sottolinea come "tollerare che un ordinamento non ponga rimedio alle incostituzionalità delle leggi, affidandosi alla sola via incidentale, la cui natura potrebbe rendere difficile o ritardare il sindacato, è contrario senz'altro al principio che impone un controllo di costituzionalità sulle leggi di Stato e Regioni, al fine di espellere dall'ordinamento le norme incostituzionali" (ivi, p. 226 s.).

<sup>13</sup>A commento della decisione si vedano le considerazioni anche di L. BUSATTA, *Le dichiarazioni anticipate di trattamento, tra ordinamento civile e «ragioni imperative di eguaglianza»*, in *Le Regioni*, 2017, III, p. 563 ss.

blico registro degli intendimenti di ciascun soggetto in ordine ai trattamenti sanitari, sottraendoli così alla sfera meramente privata”. Inoltre, essa attribuisce “un rilievo pubblico a tali manifestazioni di volontà, espressive della libertà di cura”, implicando “la necessità di una articolata regolamentazione” e con ciò interferendo “nella materia dell’«ordinamento civile», attribuita in maniera esclusiva alla competenza legislativa dello Stato”.

Proprio le caratteristiche e i contenuti della disciplina regionale (che incide “su aspetti essenziali della identità e della integrità della persona”) impongono “uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per ragioni imperative di eguaglianza, ratio ultima della riserva allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di «ordinamento civile», disposta dalla Costituzione”<sup>14</sup>.

Pare evidente la stretta connessione, cui si accennava, fra le argomentazioni che sorreggono le motivazioni della decisione relative al riparto di competenze (di cui alcuni profili di censura peraltro vengono assorbiti) e quelle relative ai diritti fondamentali che, proprio in quelle materie, vengono in rilievo<sup>15</sup>.

Analoga connessione emerge anche laddove la Corte ha avuto diverse occasioni per soffermarsi sulla definizione di libertà religiosa e di culto in occasione di alcuni ricorsi relativi alla materia della pianificazione urbanistica. Lo Stato (mostrando peraltro in questo caso di esercitare la propria facoltà di impugnazione in modo coerente e sistematico) ha censurato la

---

<sup>14</sup> CORTE COST., sentenza n. 262 del 2016. La Corte sottolinea anche che se il legislatore è intervenuto a disciplinare la donazione di tessuti e organi non lo ha fatto per le dichiarazioni anticipate di trattamento sanitario, in relazione alle quali “i dibattiti parlamentari in corso non hanno ancora sortito esiti condivisi e non si sono tradotti in una specifica legislazione nazionale, la cui mancanza, però, non vale a giustificare in alcun modo l’interferenza della legislazione regionale in una materia affidata in via esclusiva alla competenza dello Stato”. Nel 2017 con la legge n. 219 (*Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*) è stata introdotta la prima disciplina organica sul consenso informato, le dichiarazioni anticipate di trattamento e la pianificazione condivisa delle cure.

<sup>15</sup> Rispetto a questa decisione anche D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 134, pone in rilievo come “evidentemente al cuore c’è un problema di eguaglianza nel godimento di diritti fondamentali della persona” e, quindi, che “le questioni sostanziali possono accostarsi, sovrapporsi e intrecciarsi con quelle di competenze”.



legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 (*Legge per il governo del territorio*), per come modificata dalla legge n. 2 del 2015 (*Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi*)<sup>16</sup>, e quella della Regione Veneto n. 12 del 2016 (*Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni*), che intervenendo sui principi relativi alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi avrebbero determinato la violazione della libertà religiosa di tutte le confessioni e determinato l’eccesso di competenza legislativa.

Nel primo caso, con la sentenza n. 63 del 2016 la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lett. c), Cost., della normativa regionale che, disciplinando “la pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, attiene senz’altro al «governo del territorio», cosicché riguardata dal punto di vista materiale, rientra nelle competenze regionali concorrenti, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.”<sup>17</sup>.

La Corte al riguardo sottolinea – ed è questo il passaggio della motivazione che maggiormente interessa ai fini della dimostrazione del profondo nesso che corre fra riparto di competenze e tutela dei diritti fondamentali – che “la valutazione sul rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni” richiede di “tenere conto, oltre che dell’oggetto, anche della ratio della normativa impugnata e di identificare correttamente e compiutamente gli interessi tutelati, nonché le finalità perseguite [...]. Il legislatore regionale, nell’esercizio delle sue competenze, qual è quella in materia di «governo del territorio» che qui viene in rilievo, non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione”.

Proprio perché la legislazione regionale in materia di edilizia di culto si fonda sull’esigenza di assicurare un equilibrato e armonico sviluppo dei centri abitativi e sulla realizzazione di servizi di interesse pubblico, comprendenti anche quelli religiosi, entro “questi limiti soltanto la regolazione

---

<sup>16</sup>La disciplina della Regione Lombardia è stata poi successivamente oggetto di questioni di legittimità costituzionale introdotte in via incidentale e risolte con la sentenza n. 254 del 2019.

<sup>17</sup>CORTE COST., sentenza n. 63 del 2016.

dell'edilizia di culto resta nell'ambito delle competenze regionali. Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio". La Regione, pertanto, è fuoriuscita dall'ambito delle proprie competenze ("entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza"), laddove per la stessa applicabilità della disciplina urbanistica ha imposto "requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost."<sup>18</sup>.

La legge della Regione Lombardia viene altresì dichiarata incostituzionale nella parte in cui prevedeva che venissero acquisiti per la predisposizione del piano delle attrezzature religiose dei pareri di organizzazioni, comitati di cittadini e forze dell'ordine, per valutare profili di sicurezza pubblica, e che per ogni nuovo edificio di culto venisse realizzato un impianto di videosorveglianza esterno all'edificio medesimo.

A questo proposito la Corte rileva che nella Costituzione "ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al «buon costume», ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile «con l'ordinamento giuridico italiano», essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi 'tiranno' (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto [...]

---

<sup>18</sup> CORTE COST., sentenza n. 63 del 2016.

sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza”<sup>19</sup>.

Proprio il perseguimento di simili obiettivi è riservato in via esclusiva alla competenza dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. h), Cost.), potendo le Regioni “cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni [...]. Nel caso di specie, invece, le disposizioni censurate, considerate nella loro ratio e nel loro contenuto essenziale [...], perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza”, con ciò eccedendo “dai limiti delle competenze attribuite alla Regione”<sup>20</sup>.

Anche in questa decisione, che pure attiene alla materia della pianificazione urbanistica, la Corte non manca di porre in evidente rilievo la centralità delle ricadute che, proprio sui diritti fondamentali (in quel caso riconducibili alla libertà religiosa), sono suscettibili di determinarsi a fronte della violazione del riparto di competenze da parte regionale e, dunque, l'inevitabile intreccio fra i due profili di censura (competenziale e relativo ai diritti).

Nel secondo caso, in modo analogo, emerge questa profonda connessione laddove, la Corte costituzionale con la sentenza n. 67 del 2017 dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevedeva la possibilità di richiedere nella convenzione urbanistica fra il richiedente e il comune interessato l'impegno a utilizzare la lingua italiana per le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non fossero strettamente connesse alle pratiche rituali di culto.

La Corte, innanzitutto, ha cura di individuare la materia entro cui la disposizione censurata rientra, ossia quella del governo del territorio di competenza legislativa concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), “avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto”<sup>21</sup>.

Richiamando il proprio precedente, ossia la sentenza n. 63 del 2016, si ricorda come la “legislazione regionale in materia di edilizia di culto «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei cen-

---

<sup>19</sup> CORTE COST., sentenza n. 63 del 2016.

<sup>20</sup> CORTE COST., sentenza n. 63 del 2016.

<sup>21</sup> CORTE COST., sentenza n. 67 del 2017.

tri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi (sentenza n. 195 del 1993)»”. Di conseguenza, la prevista convenzione fra soggetto richiedente e comune per la realizzazione dell’attrezzatura religiosa “deve perciò essere ispirata alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati”<sup>22</sup>.

Per tale motivo, dunque, simile previsione “risulta palesemente irragionevole in quanto incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale – volta a introdurre «Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio» –, sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare – diretta alla «Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi»”. La Regione, pur vedendosi riconosciuta la competenza legislativa relativa alla programmazione e alla realizzazione dei luoghi di culto, “eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell’intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell’impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi”<sup>23</sup>.

Proprio sull’impiego della lingua italiana la Corte si sofferma – quale “elemento di identità individuale e collettiva” e “veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana” – per mostrare come “evidente” sia il vizio della disposizione regionale che “si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali”<sup>24</sup>.

Sempre in occasione di giudizi in via principale, ulteriori sostanziali considerazioni sono state sviluppate dalla Corte in ordine all’interpreta-

---

<sup>22</sup> CORTE COST., sentenza n. 67 del 2017.

<sup>23</sup> CORTE COST., sentenza n. 67 del 2017.

<sup>24</sup> CORTE COST., sentenza n. 67 del 2017. Proprio in relazione a questo ultimo passaggio anche D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 134, lo definisce “molto eloquente sulla commistione dei due ordini di questioni”.

zione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela del diritto alla salute con specifico riferimento al consenso informato e all'evoluzione tecnico-scientifica, unitamente alla responsabilità e all'autonomia del medico.

La Corte – accogliendo le questioni sollevate sulla legge della Regione Piemonte n. 21 del 2007 (*Norme in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini ed adolescenti*) in relazione non solo all'art. 117, secondo comma, lett. m), e terzo comma, Cost. (con riguardo, dunque, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute e al principio fondamentale del consenso informato nella materia della tutela della salute), ma anche agli artt. 2 e 32 Cost. – si è soffermata diffusamente sulla definizione del consenso informato che, “inteso quale espressione della consapevole adesione al trattamento sanitario proposto dal medico, si configura quale vero e proprio diritto della persona e trova fondamento nei principi espressi nell'art. 2 della Costituzione, che ne tutela e promuove i diritti fondamentali, e negli artt. 13 e 32 della Costituzione, i quali stabiliscono, rispettivamente, che «la libertà personale è inviolabile», e che «nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge»<sup>25</sup>. Proprio simile fondamento costituzionale rende il consenso informato funzionale a garantire sia il diritto all'autodeterminazione sia il diritto alla salute: da ciò deriva che esso deve considerarsi “un principio fondamentale in materia di tutela della salute, la cui conformazione è rimessa alla legislazione statale”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> CORTE COST., sentenza n. 438 del 2008. La legge della Regione Piemonte prevedeva che il trattamento con sostanze psicotrope su bambini e adolescenti fino ai diciotto anni di età potesse essere applicato solo qualora i genitori o tutori esprimessero un consenso scritto, libero, consapevole, attuale e manifesto. Si prevedeva, inoltre, che fosse la Giunta regionale a predisporre il modulo per il predetto consenso informato e le relative modalità di espressione, oltre che a individuare gli strumenti e le modalità per favorire l'accesso a terapie alternative o integrative.

<sup>26</sup> CORTE COST., sentenza n. 438 del 2008. In senso analogo la Corte si è espressa anche successivamente, con la sentenza n. 253 del 2009, in relazione a simili questioni sollevate sulla legge della Provincia autonoma di Trento n. 4 del 2008 (*Disposizioni in materia di uso di sostanze psicotrope su bambini e adolescenti*), rispetto all'art. 117, terzo comma, Cost. Sul fondamento costituzionale del consenso informato si vedano le osservazioni di R. BALDUZZI-D. PARIS, *Corte costituzionale e consenso informato tra diritti*

Ulteriori significative considerazioni vengono svolte dalla Corte in relazione alle questioni sollevate sulla legge della Regione Marche n. 26 del 2001 (*Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia*), in relazione agli artt. 2, 32 e 33, primo comma, Cost., oltre che all'art. 117, secondo comma, lett. l) e m) (ordinamento civile e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), e terzo comma (principi fondamentali nella materia della tutela della salute), Cost., nella parte in cui prevedeva la sospensione sul proprio territorio dell'applicazione della terapia elettroconvulsivante TEC e della pratica della lobotomia prefrontale e transorbitale e altri simili interventi, fino a quando il Ministero della Salute non fosse intervenuto per definirne certe e circostanziate modalità.

La Corte specifica in questa occasione che la “pratica terapeutica si pone [...] all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica, diritto questo che l'art. 32, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione pone come limite invalicabile anche ai trattamenti sanitari che possono essere imposti per legge come obbligatori a tutela della salute pubblica. Questi diritti, e il confine fra i medesimi, devono sempre essere rispettati, e a presidiarne l'osservanza in concreto valgono gli ordinari rimedi apprestati dall'ordinamento, nonché i poteri di vigilanza sull'osservanza delle regole di deontologia professionale, attribuiti agli organi della professione”<sup>27</sup>. Proprio a fronte di tali considerazioni, secondo la Corte non può il legislatore stabilire in via diretta e specifica quali siano le pratiche terapeutiche ammesse e quali ne siano i limiti e le modalità applicative. E, infatti, “la pra-

---

*fondamentali e ripartizione delle competenze legislative*, in *Giur. cost.*, 2008, VI, p. 4953 ss., C. CASONATO, *Il principio della volontarietà dei trattamenti sanitari fra livello statale e livello regionale*, in *Le Regioni*, 2009, III-IV, p. 627 ss., e B. VIMERCATI, *Consenso informato e incapacità. Gli strumenti di attuazione del diritto costituzionale all'autodeterminazione terapeutica*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 63 ss., oltre che, in generale, M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 2012, II, p. 455 ss.

<sup>27</sup> CORTE COST., sentenza n. 282 del 2002.

tica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione”, e, pertanto, “la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione”<sup>28</sup>. L'intervento legislativo può, al contrario, legittimamente fondarsi non su valutazioni di pura discrezionalità politica, ma sulla “elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati”<sup>29</sup>.

Queste conclusioni trovano ulteriore conferma in successive decisioni, come la sentenza n. 338 del 2003 e, da ultimo, la sentenza n. 5 del 2018, ma anche, in occasione di un giudizio in via incidentale, nella sentenza n. 151 del 2009, in materia di fecondazione medicalmente assistita. Proprio tale circostanza rende maggiormente evidente il rilievo che, nei giudizi in via principale, possono assumere censure che, pur non direttamente riconducibili all'art. 117 Cost., sono a esso, evidentemente, profondamente correlate e in grado di offrire occasione per definire la portata di principi che sostanziano la tutela e la garanzia dei diritti fondamentali.

La scelta dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente statale risulta oltremodo significativa anche se si tiene conto della tecnica decisoria della Corte costituzionale: essa, come si è visto, può non limitarsi ad accogliere le questioni sollevate con esclusivo riferimento ai parametri strettamente competenziali e decidere di non adottare la tecnica dell'assorbimento, al fine di soffermarsi diffusamente sulle motivazioni che la conducono a prendere in considerazione ulteriori parametri.

Un esempio particolarmente significativo, in questa specifica direzione, è offerto dalla sentenza n. 107 del 2018, con cui la Corte costituzionale ha accolto le questioni sollevate sulla legge della Regione Veneto n. 6 del 2017 (*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»*), laddove stabiliva il titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido secondo l'ordine di priorità dei bam-

---

<sup>28</sup> CORTE COST., sentenza n. 282 del 2002.

<sup>29</sup> CORTE COST., sentenza n. 282 del 2002.

bini portatori di disabilità, dei figli di genitori residenti nella Regione anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o con attività lavorativa ininterrotta da almeno quindici anni, in relazione agli artt. 3, 16, 31, secondo comma, 120, primo comma, e 117, primo comma, Cost.

La Corte, infatti, nel percorso motivazionale della decisione sceglie di non ricorrere alla tecnica dell'assorbimento e di motivare per ciascun parametro costituzionale le ragioni della illegittimità costituzionale della previsione impugnata. La Corte, in altre parole, non sembra accontentarsi di dichiarare l'illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 Cost., dichiarando assorbiti gli ulteriori profili di censura, ma si preoccupa di dedicare a ciascuno di essi una specifica motivazione che consente di chiarire e definire la portata del riconoscimento del "diritto all'accesso agli asili nido".

A partire da una precisa individuazione della funzione degli asili nido (che non si riduce solamente a quella educativa, ma si estende a quella socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non possono ricorrere a istituti privati e anche del diritto al lavoro delle donne), essa ritiene che la richiesta residenza o attività lavorativa protratta per un certo periodo di tempo "come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese"<sup>30</sup>.

La Corte prosegue e motiva la propria decisione sia rispetto all'art. 117, primo comma Cost., in relazione al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea con specifico riferimento all'art. 21 relativo al diritto di circolazione e di soggiorno nel territorio degli Stati membri, richiamando la giurisprudenza della Corte di Giustizia che ha censurato le discipline limitative di tale diritto sulla sola base del requisito della residenza prolungata, sia rispetto agli artt. 16 e 120, primo comma, Cost., poi-

---

<sup>30</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2018.



ché la disposizione censurata pone limiti irragionevoli alla libera circolazione e alla libera scelta del diritto al lavoro in qualsiasi parte del territorio nazionale.

Di particolare interesse risultano poi le motivazioni che sostengono la dimostrazione della violazione dell'art. 31, secondo comma, Cost., che mira a proteggere la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo i necessari istituti. Secondo la Corte la disposizione censurata "tradisce il senso" della citata norma costituzionale: essa, infatti, "non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo". Con ciò, evidentemente, la legge regionale perseguiva "un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido"<sup>31</sup>.

La scelta di diversi parametri costituzionali da parte dello Stato ricorrente, dunque, consente alla Corte di motivare in modo maggiormente diffuso e completo le ragioni dell'accoglimento delle questioni sollevate, dedicando a ciascun parametro una specifica e autonoma motivazione, probabilmente anche considerando la delicatezza delle problematiche sottese alla medesima disciplina censurata. Al riguardo, si è osservato come forse "dalla pronuncia traspaia una certa irritazione che la Corte non si sforza troppo di nascondere"<sup>32</sup>.

Peraltro, la Corte in questa decisione giunge a richiamare un ulteriore parametro (non evocato nel ricorso), ossia l'art. 37, primo comma, Cost. Nella ricostruzione della articolata funzione degli asili nido, infatti, assume

---

<sup>31</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2018. Si vedano le osservazioni di M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum cost.*, 30 gennaio 2019, p. 6, che sottolinea come la Corte non pervenga a "una valutazione astratta in ordine alla limitazione introdotta dal legislatore regionale", ma operi "un vaglio in concreto in ordine ai valori perseguiti, a quelli in concreto violati e alle modalità di articolazione della limitazione; viene operata una verifica di proporzionalità e di ragionevolezza calata nel caso di specie".

<sup>32</sup> Così D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2018, II, p. 13, che ritiene che la Corte costituzionale riconosce la violazione di tutti i parametri evocati "con un argomentare articolato e, al contempo, molto stringente".

un peculiare rilievo la posizione della donna e la necessità di conciliare il suo diritto al lavoro con il ruolo familiare che proprio la stessa disposizione costituzionale le riconosce, specificando che le “condizioni di lavoro devono consentire l’adempimento della sua essenziale funzione familiare”.

1.2. *La parziale coincidenza dei parametri costituzionali rispetto a questioni analoghe o identiche e le ricadute sulla tecnica decisoria e sul ricorso all’assorbimento da parte della Corte costituzionale.*

In ordine al secondo profilo di interesse, ossia la modalità di scelta (discrezionale e più o meno consapevole) dei parametri costituzionali evocati rispetto a disposizioni analoghe se non identiche di leggi di Regioni diverse occorre richiamare l’insieme di decisioni con cui la Corte si è confrontata con la regolamentazione del gratuito patrocinio a favore di determinate categorie di vittime di reato.

Come si è già ricordato, è stata impugnata dallo Stato la legge della Regione Veneto n. 7 del 2016, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g), h) e l), Cost., nella parte in cui assicurava il patrocinio a spese della stessa Regione nei procedimenti penali per la difesa di cittadini ivi residenti da almeno quindici anni che fossero stati vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona e fossero stati accusati di eccesso colposo nella legittima difesa o di omicidio colposo, avendo tentato di difendere sé stessi, propri beni, attività e famiglia da un pericolo attuale di un’offesa ingiusta.

In particolare, si sarebbe determinata secondo il Presidente del Consiglio dei Ministri una violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza (lett. h) dell’art. 117, secondo comma, Cost.)<sup>33</sup>, poiché il gratuito patrocinio offerto potrebbe “incoraggiare la c.d. ‘ragion fattasi’” e “realizzerebbe una scelta di politica criminale, che spetta allo Stato”, costituendo un deterrente per gli autori di reati contro il patrimonio o la persona<sup>34</sup>. Anche la competenza

---

<sup>33</sup> Sulla materia esclusiva statale della sicurezza si vedano le considerazioni di P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, I, p. 124 ss.

<sup>34</sup> CORTE COST., sentenza n. 81 del 2017.

nelle materie del processo penale e dell'ordinamento penale (lett. l) dell'art. 117, secondo comma, Cost.) sarebbe stata violata, in ragione dell'ampliamento dei casi di gratuito patrocinio incrementando le possibilità di investire in indagini difensive e consulenze di parte e dell'agevolazione della "autodifesa, attuando un bilanciamento di interessi, di competenza esclusiva dello Stato"<sup>35</sup>, oltre a determinarsi una discriminazione irragionevole (art. 3 Cost.) alla luce dell'individuazione della categoria di beneficiari nei soli cittadini residenti da almeno quindici anni nel territorio della Regione Veneto.

Con la sentenza n. 81 del 2017 la Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., "facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare"<sup>36</sup>. Dopo aver richiamato alcuni precedenti da cui si trae la riconduzione della disciplina del gratuito patrocinio entro la materia della regolamentazione del processo e del diritto di difesa, la Corte rileva l'incisione della relativa materia di competenza esclusiva dello Stato, con assorbimento delle altre censure competenziali<sup>37</sup>.

Analoghe questioni vengono prospettate in un altro ricorso avente a oggetto la legge della Regione Liguria n. 11 del 2016, in riferimento ancora una volta alla lett. l) dell'art. 117, secondo comma, Cost., con specifico riguardo all'ordinamento penale, ma anche in relazione alla lett. h), nella parte in cui essa prevede il patrocinio regionale nei procedimenti penali per la difesa di cittadini vittime di delitti contro il patrimonio o la persona, indagati per aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa o assolti per l'esimente della legittima difesa.

In questa occasione, con la sentenza n. 172 del 2017, la Corte costituzionale opera una diversa scelta processuale, accogliendo la questione in

---

<sup>35</sup> CORTE COST., sentenza n. 81 del 2017.

<sup>36</sup> CORTE COST., sentenza n. 81 del 2017.

<sup>37</sup> La Corte costituzionale rispetto alla censura relativa all'art. 3 Cost. e al suo rapporto con le censure più strettamente connesse al riparto di competenza chiarisce espressamente che queste ultime "hanno carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto a quelle che investono il contenuto della scelta operata con la norma regionale (riferite a parametri non compresi nel Titolo V della Parte II della Costituzione)" (CORTE COST., sentenza n. 81 del 2017).

relazione alla lett. h), ossia rispetto alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordine pubblico e della sicurezza.

Richiamando espressamente il citato precedente, che aveva accolto analoga questione in relazione alla lett. l) e, dunque, con riguardo alle materie della giurisdizione e delle norme processuali, la Corte tiene a chiarire che in quella occasione non si era pronunciata in merito alla violazione da parte della disposizione regionale delle competenze esclusive statali relative all'ordine pubblico e alla sicurezza oltre che all'ordinamento penale, con ciò chiarendo che l'assorbimento operato con la sentenza n. 81 ha lasciato del tutto impregiudicata per la Corte una eventuale diversa valutazione della materia che possa venire in rilievo anche rispetto ad analoga disposizione di altra Regione.

E, infatti, in questa occasione il ricorrente non evoca la medesima lett. l) con riguardo all'ordinamento processuale: con ciò, dunque, non si pone alcun tipo di contraddizione fra la sentenza n. 81 e la sentenza n. 172. La Corte, anzi, tiene espressamente a chiarire che la "qualificazione materiale operata nella sentenza ricordata, da ribadirsi in questa sede, non impedisce di verificare se la disciplina regionale impugnata invada altresì le competenze statali nelle materie «ordinamento penale» e «ordine pubblico e sicurezza», che l'Avvocatura generale dello Stato, su mandato della Presidenza del Consiglio dei ministri, ritiene illegittimamente incise"<sup>38</sup>.

Poiché nel caso di specie la disposizione non interferisce con la materia dell'ordinamento penale (specificamente evocata dallo Stato, attraverso la lett. l) dell'art. 117, secondo comma, Cost.<sup>39</sup>), essa ricade in quella

---

<sup>38</sup> CORTE COST., sentenza n. 172 del 2017, sulla quale si vedano le osservazioni di D. MONEGO, *Legislazione regionale e gratuito patrocinio*, in *Le Regioni*, 2018, IV, p. 581 ss. L'A. si sofferma anche sulla "tecnica redazionale" in particolare della legge della Regione Veneto e sottolinea come entrambe le Regioni abbiano adottato "discipline analoghe nella logica che le ispira, pur con talune differenze" (ivi, p. 583). E, ancora, l'A. rileva la "sostanziale similitudine", oltre che "la vicinanza temporale" delle rispettive iniziative di impugnazione da parte del Governo (ivi, p. 585).

<sup>39</sup> E, infatti, "la disposizione non incide su fattispecie penali, non modifica i presupposti per l'applicazione di norme penali, non introduce nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, né produce effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato" (CORTE COST., sentenza n. 172 del 2017).

dell'ordine pubblico e della sicurezza, poiché regola il patrocinio nel processo penale e, dunque, è funzionale alle scelte in tema di sicurezza.

Il riconoscimento di un sostegno economico per le spese processuali da parte della Regione, secondo la Corte, è “manifestazione di un indirizzo regionale in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità”, che è materia di competenza esclusiva statale: “indirizzo regionale che necessariamente incide sulla percezione dei consociati circa l’atteggiamento, in questa materia, delle autorità pubbliche” e che di conseguenza incoraggia o scoraggia, “in ambito regionale, il ricorso alla ‘ragion fattasi’”<sup>40</sup>.

L’evocazione di parametri parzialmente diversi da parte del medesimo ente ricorrente in relazione a disposizioni analoghe di Regioni diverse, dunque, costringe la Corte ad articolare diversamente la propria tecnica decisoria in relazione all’assorbimento di alcune censure e dei relativi parametri, che tornano a emersione laddove quelli che hanno condotto a un precedente accoglimento non siano più stati indicati.

Di tale percorso argomentativo si trae conferma in una successiva decisione della Corte costituzionale, la sentenza n. 285 del 2019<sup>41</sup>. In questa occasione era stata impugnata la legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018, per violazione degli artt. 3, 117, secondo comma, lett. h) e l), Cost., nella parte in cui prevedeva la garanzia del patrocinio a spese della Regione nei procedimenti penali a favore dei cittadini vittime di delitti

---

<sup>40</sup> CORTE COST., sentenza n. 172 del 2017.

<sup>41</sup> A commento della decisione si veda G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del “magnetismo securitario” (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, in *Forum cost.*, 2020, II, p. 167 ss., che ritiene che essa rappresenti “una buona occasione per ‘misurare la temperatura’ del tradizionale scontro competenziale tra Stato e Regioni in tema di sicurezza (e ordine pubblico)” (ivi, p. 176). L’A. ricorda che il “tema della rifusione regionale delle spese legali può tuttavia oggi considerarsi superato in virtù di quanto previsto dalla l. n. 36/2019 (*Modifiche al codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa*) che, innovando significativamente la materia della legittima difesa – introducendo i concetti di ‘legittima difesa domiciliare’ e di ‘grave turbamento derivante dalla situazione di pericolo’ – è intervenuta anche in tema di spese di giustizia: il nuovo art. 115bis del DPR n. 115/2002 (*TU delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*) dispone che l’onorario e le spese per la difesa di persona nei cui confronti è emesso provvedimento di archiviazione o sentenza di non luogo a procedere o di proscioglimento nel caso di legittima difesa siano liquidati in conformità con le norme sul gratuito patrocinio a spese dello Stato” (ivi, p. 189).

contro il patrimonio o contro la persona e accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa o assolti a fronte dell'esimente della legittima difesa.

Ancora una volta secondo il ricorrente statale vi sarebbe stata una violazione della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione e norme processuali (lett. l) dell'art. 117, secondo comma, Cost.) e in materia di ordine pubblico e sicurezza (lett. h) dell'art. 117, secondo comma, Cost.), perché rispettivamente il sostegno economico relativo attiene alla regolamentazione del diritto di difesa e vengono in rilievo valutazioni politiche sulla prevenzione di reati e di contrasto alla criminalità.

La Corte, nel richiamare specificamente i due precedenti, tiene a sottolineare che con la sentenza n. 172, che pure ha accolto analoga questione in relazione alla lett. h), "in un passaggio della motivazione, ha confermato incidentalmente come simili norme regionali siano comunque lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali, ribadendone l'incompatibilità con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost." <sup>42</sup>.

Dando continuità al proprio più recente orientamento, la Corte accoglie la questione avente a oggetto la disposizione della Regione Basilicata con riguardo alla lett. l), assorbendo invece la censura relativa alla lett. h).

Al contrario, l'art. 21 della legge della Regione Lombardia n. 17 del 2015 di analogo tenore non è stato impugnato, laddove prevede "il patrocinio a proprie spese nei procedimenti penali per la difesa dei cittadini che, vittime di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, siano accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo in legittima difesa, ovvero assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa". Tale disposizione non è stata censurata in via diretta dallo Stato, né risultano pendenti questioni di legittimità costituzionale introdotte in via incidentale <sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> CORTE COST., sentenza n. 285 del 2019.

<sup>43</sup> G. FAMIGLIETTI, *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del "magnetismo securitario" (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, cit., p. 188, sottolinea che è "singolare tuttavia notare come il provvedimento 'capostipite' della *escalation* regionale su questo aspetto della legittima difesa – la l.reg. Lombardia 17/2015 (*Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità organizzata e per la promozione della cultura della legalità*) – non sia stato impugnato".

In materia di gratuito patrocinio per le spese legali dei cittadini residenti in alcune Regioni, dunque, la Corte ha mostrato di modulare la propria tecnica decisoria dell'accoglimento e dell'assorbimento di alcuni parametri costituzionali, adattandosi di volta in volta alla specifica modalità di scelta dei parametri costituzionali con cui i ricorsi statali hanno censurato pur analoghe disposizioni di diverse Regioni.

## *2. La scelta politica dei parametri costituzionali da parte delle Regioni.*

Come si è anticipato, uno dei profili che rendono tuttora asimmetrica la posizione processuale di Stato e Regioni nel giudizio in via principale è costituito dalla più ristretta possibilità di evocare i parametri costituzionali riservata alle seconde.

In particolare, oltre ai parametri strettamente riconducibili al riparto di competenze legislative (art. 117 Cost.), le Regioni possono spingersi oltre tale limite solo laddove dimostrino la c.d. ridondanza della violazione di altri parametri costituzionali sulle proprie competenze. Accanto ai parametri relativi ai diritti fondamentali, come è noto, è stata riconosciuta anche la possibilità di evocare gli artt. 76 e 77 Cost., oltre che gli artt. 3 e 97 Cost.<sup>44</sup>.

---

Si rinvia ancora a D. MONEGO, *Legislazione regionale e gratuito patrocinio*, cit., p. 594, che sottolinea che altre normative sono “sfuggite – consapevolmente o meno è quel che si dovrà valutare – al controllo in via principale”.

<sup>44</sup> Al riguardo si vedano ancora F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 203 s., oltre che E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in *Giurcost.org*, 2012, p. 3, secondo cui dalla sentenza n. 22 del 2012 che accoglie anche la censura relativa all'art. 77 Cost. emerge “un'impressione generale molto nitida: dell'esistenza di una precisa volontà della Corte costituzionale di affrontare e risolvere all'interno del giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dalle Regioni tutte le questioni di costituzionalità che riguardano il rispetto delle norme costituzionali in materia di *fonti del diritto*”, e E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, cit., p. 1, che sottolinea, sempre in riferimento alla sentenza n. 22 del 2012, che nel giudizio in via principale “è più facile esaminare le violazioni del sistema delle fonti” e che si pongono “alcuni problemi in relazione al profilo dell'interesse a ricorrere da parte regionale”. In modo significativo l'A. rileva come la “prospettazione, da parte regionale,

Proprio in relazione ai parametri non strettamente competenziali e che riguardano più direttamente la tutela dei diritti fondamentali si è soffermata e si sofferma tuttora la dottrina, alla ricerca di un vero e proprio “statuto” della ridondanza<sup>45</sup>. Considerando l’orientamento della Corte costituzionale, infatti, non è possibile individuare una definizione cristallizzata e i requisiti specifici in presenza dei quali ritenerla sussistente, po-

---

della violazione, da parte di atti normativi statali, delle disposizioni costituzionali relative all’assetto delle fonti del diritto riceve una valutazione più favorevole, rispetto ad altri parametri, dalla giurisprudenza costituzionale, tanto da far pensare che la Corte consideri tali disposizioni costituzionali in posizione intermedia tra quelle direttamente attributive di competenze regionali (e la cui violazione, dunque, legittima *direttamente* il ricorso regionale) e tutte le altre (ad esclusione appunto di quelle relative al sistema delle fonti), per le quali detta legittimazione è da escludere salvo casi eccezionali (ovvero quando *indiretta*)” (ivi, p. 2). Accanto agli artt. 76 e 77 Cost. viene accostata anche la censura avente quale parametro costituzionale l’art. 117, primo comma, Cost., poiché “anche in questo caso infatti può esservi interesse regionale a denunciare una normativa nazionale ritenuta contrastante con norme comunitarie o con obblighi internazionali” (*ibidem*).

Si vedano, inoltre, E. LAMARQUE, *Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 513 ss., e anche D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 139, laddove sottolinea come sia “assodata la possibilità di impugnare norme di decreti delegati e di decreti-legge anche per violazione dei presupposti di cui agli artt. 76 e 77 Cost., sempre che essa ridondi sulle attribuzioni regionali” e si sofferma anche sulle censure relative agli artt. 81 e 97 Cost. (ivi, p. 140 ss.).

Si rinvia a E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in Liber amicorum *per Pasquale Costanzo*, cit., p. 3 s., che elenca precisamente tutti i parametri non competenziali evocati nei ricorsi regionali e le relative decisioni della Corte costituzionale (artt. 3, 5, 11, 18, 23, 25, 27, 31, 32, 34, 53, 76, 77, 81, 97 e 120 Cost.), sottolineando “l’importanza assunta dalla teoria della ridondanza nei ricorsi regionali: il che giustifica anche l’interesse che la dottrina vi ha dedicato, specie negli ultimi tempi”.

Si veda, inoltre, anche C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, cit., p. 206 ss., che ricostruisce la giurisprudenza costituzionale sulla ridondanza a partire dalla riforma del Titolo V (ivi, p. 215 ss.).

<sup>45</sup> Di costruzione di “una sorta di ‘statuto dell’ammissibilità’ delle censure che lamentino [...] la ‘lesione indiretta’ delle attribuzioni regionali” parla M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 330.



tendosi giungere a qualificarla “come una specie di «oggetto misterioso», non essendo del tutto chiaro come una legge non contrastante con le norme del Titolo V (ma con altre norme costituzionali) possa produrre una lesione della sfera di competenza regionale”<sup>46</sup>.

### 2.1. *L'ambigua definizione e le potenzialità dell'istituto della ridondanza.*

La mancanza di una cristallizzazione che determini con certezza quando la Regione nel proprio ricorso dimostri la sussistenza della ridondanza conduce inevitabilmente al riconoscimento da parte della Corte costituzionale di un certo margine di valutazione ancorata alle singole questioni che concretamente vengono sollevate. Al riguardo, si è giunti a prospettare addirittura un “interesse sostanziale ad esaminare e magari censurare comportamenti gravemente scorretti da parte del legislatore, interesse giustamente ritenuto [...] prevalente sul profilo processuale” dalla Corte. In tale prospettiva, allora, la Corte giungerebbe a “modulare l'intensità della propria valutazione sul punto dell'ammissibilità del ricorso regionale, allargando le maglie o restringendole a seconda di come intende procedere sul merito delle censure”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup>C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 737. Parla di “sfuggente concetto di *ridondanza*” e di regola “oscillante tanto nell'enunciazione linguistica quanto nelle sue applicazioni” E. LAMARQUE, *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, cit., p. 5.

M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 299, pur richiamando le “formule ormai tralatzie”, che non sono “sempre pienamente coincidenti o sovrapponibili tra loro”, e “qualche contingente difetto di precisione”, ritiene che dalla giurisprudenza costituzionale emerga “con sufficiente chiarezza – soprattutto se apprezzate nel loro complesso – che il fenomeno della ‘lesione indiretta’ [...] è correttamente considerato dalla stessa Corte – quanto meno in astratto – quale sicuro fondamento di legittimazione delle Regioni a promuovere il giudizio di costituzionalità *ex art. 127 Cost.*”.

<sup>47</sup>E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”*, cit., p. 10, che peraltro ritiene, per il futuro, che non ci si possa attendere sul punto “chiarimenti decisivi”: “anzi è facile prevedere che [...] l'indeterminatezza del criterio continuerà (saggiamente, almeno dal suo punto di vista) ad essere mantenuta dalla Corte”. Ancora, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui*

La Corte come è noto ricorre a ben conosciute (ed eterogenee) formu-

---

*ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 2, sottolinea che la ridondanza “continua a rimanere abbastanza incerta nella sua reale portata applicativa”, poiché “continua a non essere del tutto definito il concetto” medesimo e, quindi, “in cosa si sostanzia l’onere di motivazione che incombe sulle Regioni”. Particolarmente evocative risultano le riflessioni dell’A. che richiama l’accostamento dell’istituto al vento; con quest’ultimo la ridondanza condividerebbe “alcuni connotati simbolici: quello di *inconsistenza* (‘parlare al v.’; ‘fatiche gettate al v.’), di *volubilità* (‘regolarsi secondo il v. che tira’), ma talvolta anche di *forza rinnovatrice* (un ‘v. di libertà’) o addirittura *sovertitrice* (un ‘v. di rivolta’)”.

C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, III, p. 520 s., sottolinea come la Corte costituzionale concepisca “in modo «elastico» sia gli schemi processuali [...] sia le norme sul riparto di competenza tra Stato e Regioni. Questo conduce la Corte ad «usare» la legittimazione delle Regioni nel giudizio in via principale come una specie di «fi-sarmonica», che viene allargata o ristretta a seconda delle esigenze del caso concreto”.

Si veda anche D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 138, laddove rileva che l’“attitudine ben nota della Corte ad applicare in modo elastico tanto il processo costituzionale quanto le norme sul riparto rappresenta un terreno senza dubbio favorevole ad *usare* la legittimazione delle Regioni nel giudizio in via principale a seconda delle esigenze del caso concreto: facendola espandere al massimo grado quando si presentano gravi e reiterati abusi da colpire [...], per poi restringerla in casi più *difficili*”. A tale uso flessibile della ridondanza da parte della Corte sembrerebbe fare riscontro un utilizzo della stessa da parte delle Regioni teso alla “tutela dei diritti della collettività regionale, in chiave di opposizione politica” (ivi, p. 144).

C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 741, ricorda che la ridondanza viene talvolta utilizzata “come strumento di «politica giudiziaria», per arrivare a colpire leggi statali (o prassi legislative) particolarmente censurabili, o, al contrario, per «bloccare» ricorsi regionali che potrebbero condurre a pronunce di accoglimento che la Corte preferisce evitare”. Sempre secondo C. PADULA, *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, cit., p. 524, si potrebbe configurare “anche una maggiore possibilità di reazione delle minoranze politiche, che, sconfitte (o direttamente scavalcate) in Parlamento, potrebbero più facilmente utilizzare il ricorso in via principale (promosso da una Regione «omogenea») come surrogato del (mancante) ricorso diretto della minoranza”. A questo proposito G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, cit., p. 603, ritiene non “felice [...] l’idea di un surrogato regionale di un inesistente – in diritto positivo – diritto di impugnazione delle minoranze parlamentari: la circostanza che gli esecutivi delle Regioni governate dalle forze di opposizione possano essere propensi all’impugnazione per ragioni politiche non toglie che il ricorso debba essere fondato esclusi-

lazioni nel riconoscere o meno la ridondanza<sup>48</sup>: si pensi ai casi in cui essa è ritenuta sussistente a fronte di una esclusione o limitazione delle competenze legislative regionali; ai casi in cui è necessario che vi sia una compromissione delle stesse; oppure ai casi in cui si richiede una motivazione sulle violazioni, menomazioni, lesioni o vulnerazioni delle competenze regionali; ai casi in cui al contrario “la Corte si accontenta di molto meno, limitandosi a verificare se le norme impugnate siano potenzialmente *incidenti* sulle attribuzioni regionali, con affermazioni che suonano quasi tautologiche”<sup>49</sup>. Sempre in questa prospettiva, si sono formulate differen-

---

vamente su ragioni costituzionali, e debba essere assistito da una pertinente legittimazione, in armonia con il requisito fissato per l’impugnazione regionale dall’art. 127, secondo comma, Cost.”.

In generale, sul possibile accesso delle minoranze parlamentari al giudizio costituzionale si veda G. BRUNELLI, *Una riforma non necessaria: l’accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., p. 148 ss.

<sup>48</sup> Al riguardo M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 281 s., osserva come la Corte costituzionale abbia elaborato “una copiosa giurisprudenza, per la verità assai ricca di affermazioni di principio volte a considerare in astratto ammissibili simili doglianze a condizione che esse «*ridondino in lesioni delle sfere di competenza regionale costituzionalmente garantite*» ma, al tempo stesso, non priva di contraddizioni con le suddette affermazioni di principio e talora perfino sbrigativa o apodittica nel sancire l’inammissibilità in concreto delle suddette censure”. L’A., inoltre, identifica le ipotesi concrete che possono ricondursi alla c.d. lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali: innanzitutto quando una norma statale incide in termini conformativi sulle attribuzioni normative, amministrative o finanziarie delle Regioni e sia “*affetta, nel suo contenuto, da un vizio (sostanziale) di legittimità costituzionale per violazione di parametri extracompetenziali, assumendosene, al tempo stesso, la piena conformità alle norme costituzionali sul riparto delle competenze*”; in secondo luogo quando la norma statale incida sempre in termini conformativi sulle attribuzioni normative, amministrative o finanziarie regionali, ma sia affetta “*da soli vizi procedurali di rilievo costituzionale o da difetto dei presupposti costituzionalmente stabiliti per la sua adozione, senza che i profili di incostituzionalità attengano ai suoi contenuti normativi*” (ivi, p. 288 ss.).

<sup>49</sup> E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 2, che richiama le citate diverse “*espressioni linguistiche*” cui fa ricorso la Corte costituzionale in relazione alla ridondanza.

ti ipotesi ricostruttive, volte a ritenere sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni che le Regioni ricorrenti lamentino "un 'qualche effetto' sulle proprie attribuzioni", senza dover dimostrare la violazione di competenze costituzionali o la sussistenza della competenza regionale in materia; a richiedere che l'incidenza sulla competenza regionale debba essere "compiutamente argomentata e accertata dalla Corte ma ai soli fini del giudizio di ammissibilità, mentre la censura da sottoporre al giudizio di merito [...] dovrebbe consistere nella sola violazione del parametro extra-Titolo V"; oppure ancora a considerare necessariamente connesse la violazione dei parametri competenziali e quella dei parametri non competenziali, rappresentando questa ultima "solo un modo in cui può avvenire la lesione di competenza"<sup>50</sup>.

Proprio a partire da questa considerazione, ossia quella relativa a una mancata definita e definitiva definizione della ridondanza, che consenta di prevedere con assoluta certezza la decisione intorno all'ammissibilità dei ricorsi<sup>51</sup>, è possibile individuare, a partire da alcune più recenti decisioni, non tanto una significativa e chiara linea di evoluzione nella giurisprudenza costituzionale (che complessivamente risulta orientata a "ritenere sufficiente la prospettazione della ridondanza ai fini dell'ammissibilità della questione e, in diversi casi, ha accolto la questione non di compe-

---

<sup>50</sup> C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 754 s.

<sup>51</sup> In questo senso si veda M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 302 s., che ritiene che la "notevole varietà delle formule e della terminologia utilizzata dalla Corte non agevola certo la ricostruzione di uno 'statuto' dell'ammissibilità delle censure regionali da 'lesione indiretta' dotato dei necessari caratteri della precisione e della stabilità", contribuendosi "non poco a determinare lo stato di diffusa incertezza che a tutt'oggi caratterizza il tema dei margini di estensione della legittimazione delle Regioni".

Sottolinea questo medesimo profilo anche C. MASCIOTTA, *La "ridondanza" nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, cit., p. 215, laddove richiama i "problemi in ordine alla certezza del diritto e all'affidamento delle parti in causa: basti pensare che la vulnerazione, la lesione, la compromissione evocano i termini del conflitto di attribuzione da menomazione, mentre la 'potenziale idoneità ad incidere' sulla sfera di attribuzioni regionali sembra prescindere dalla violazione in concreto, portando la valutazione in punto di ammissibilità sul piano della astratta idoneità a produrre effetti giuridici sulla sfera di attribuzioni regionali".

tenza associando al parametro costituzionale extra-Titolo V anche la norma costituzionale attributiva della competenza limitata dalla legge statale<sup>52</sup>), quanto piuttosto la conferma dell'opportunità che rispetto alla ridondanza la Corte si riservi il sopra citato "margine di manovra"<sup>53</sup>, senza giungere, ovviamente, a riconoscerle un potere del tutto discrezionale e non sostenuto da solide argomentazioni<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 756, che richiama puntualmente alcune decisioni (ivi, p. 756 ss.) e che pure rileva come la Corte costituzionale non abbia sempre applicato l'istituto della ridondanza in modo preciso, soprattutto se si pensa "alle sentenze che non hanno tenuto ferma la distinzione tra legittimazione e interesse a ricorrere" (ivi, p. 758).

<sup>53</sup> M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 303, ritiene "oltremodo auspicabile che il Giudice costituzionale" si cimenti "nell'ulteriore sforzo di un chiarimento definitivo circa le condizioni e i limiti di ammissibilità del vizio da 'lesione indiretta', attraverso l'adozione di una formula precisa, completa ed univoca da richiamare ed applicare coerentemente, senza oscillazioni o sbandamenti, in tutta la giurisprudenza successiva".

Anche E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 12, ritiene che "un qualche sforzo di oggettività (maggiore) sarebbe richiesto, ad evitare il rischio che un utilizzo troppo libero delle regole processuali produca effetti negativi sulla stessa credibilità della Corte".

<sup>54</sup> Richiama le problematiche sottese all'utilizzo flessibile dell'istituto della ridondanza A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza, le incertezze e il seguito della sentenza n. 194 del 2019*, in *Le Regioni*, 2019, IV, p. 1187, secondo cui "il giudice delle leggi si muove ovviamente all'interno di una dinamica assai delicata nei rapporti con gli altri poteri dello Stato, specie nei confronti degli organi di indirizzo, cercando di non porre in pericolo la propria legittimazione". Inoltre, l'A. ricorda che "lo schema della ridondanza è stato giudicato da una dottrina assai critica come uno dei diversi fattori da cui emerge un vistoso fenomeno di «suprematismo giudiziario», connotato fra l'altro dall'emergere, specie da ultimo, di pronunzie che, a breve distanza l'una dall'altra, inventano nuovi tipi di sentenze costituzionali o che modulano i propri effetti demolitori in modo difficilmente compatibile con la natura stessa del giudizio incidentale come sindacato ad origine concreta. In altri termini, l'uso non lineare e coerente della ridondanza può mettere a rischio quella stessa esigenza di legittimazione della Corte che probabilmente è stata all'origine della posizione assunta dai giudici costituzionali su questa specifica censura regionale".

Al riguardo si vedano anche le osservazioni di A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019,

## 2.2. *Le ricadute sulla tecnica decisoria e sul ricorso all'assorbimento da parte della Corte costituzionale.*

Vengono al proposito in particolare rilievo le decisioni rese in materia di vaccinazioni obbligatorie e in relazione al decreto-legge n. 113 del 2018, che permettono di saggiare ulteriormente l'elasticità del ricorso a simili argomentazioni, conducendo le rispettive decisioni a esiti opposti.

Nel primo caso, la Corte costituzionale come è noto con la sentenza n. 5 del 2018 ha respinto alcune questioni sollevate sul decreto-legge n. 73 del 2017 (*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale*) da parte della Regione Veneto, nella parte in cui rende obbligatorie determinate vaccinazioni per i minori di sedici anni.

Le questioni sono state sollevate rispetto a una pluralità di parametri fra cui – per quello che in questa sede specificamente interessa – gli artt. 2, 3 e 32 Cost.<sup>55</sup>.

La Corte respinge l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, ritenendo che “la Regione si avvicina a questo crinale”, ossia al limite oltre il quale sussiste la ridondanza: in particolare, secondo la Corte, benché il ricorso si incentri anche su argomenti relativi ai diritti fondamentali, esso contiene l'indicazione delle attribuzioni regionali che sarebbero state lese “con l'immediatezza tipica delle misure dettate in via

---

II, p. 251, che si sofferma sul “problema degli *sconfinamenti* della giustizia costituzionale, ossia le situazioni nelle quali il giudice supera il recinto della legittimazione e della costituzione”. Secondo l'A. la “*sostanziale asimmetria* [...] tra la posizione dello stato, tutore dei valori repubblicani, e la posizione delle regioni, legittimate a difendere interessi particolari riferibili alle attribuzioni costituzionalmente riconosciute, pare essere stata superata negli ultimi tempi, soprattutto con riferimento ai ricorsi promossi dalle regioni. [...] L'*escamotage* è il requisito della *ridondanza*: anziché verificare l'esistenza di un interesse regionale qualificato, il giudice costituzionale si accontenta di una *generica e mera* incidenza sulle attribuzioni regionali della legislazione impugnata” (ivi, p. 262).

<sup>55</sup> Sempre in relazione alla connotazione politica della scelta di ricorrere e della scelta dei parametri costituzionali da invocare si possono richiamare le considerazioni di D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 144 s., che giunge a ritenere che il “ricorso regionale aveva assunto una chiara coloritura di opposizione politica alla scelta del governo e si inseriva in un contesto in cui, da un lato, l'opinione pubblica era stata fortemente strumentalizzata e, dall'altro, il governo centrale appariva screditato a causa di una presa di posizione che avveniva dopo non poche oscillazioni”.

d'urgenza" e la descrizione del proprio sistema di promozione vaccinale, con relativa segnalazione delle "frizioni che si verrebbero a creare implementando il diverso modello ora adottato dal legislatore nazionale"<sup>56</sup>.

Il superamento del "pericoloso" crinale<sup>57</sup> cui si è (comunque solo) avvicinata la Regione consente alla Corte costituzionale – probabilmente anche considerando il contesto generale in cui le questioni di legittimità costituzionale sono state sollevate<sup>58</sup> – di diffondersi in modo conciso su alcuni principi di grande rilievo per la materia dei trattamenti vaccinali<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018.

<sup>57</sup> Nota come la Regione ricorrente si sia "avvicinata *pericolosamente*" al crinale relativo alla ridondanza D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 145.

<sup>58</sup> La sentenza n. 5 del 2018 è stata giudicata "proiettata verso l'esterno e attenta alle interazioni fra scelte legislative e processi di formazione dell'opinione pubblica: senza indulgere in toni inutilmente didascalici, ma nella consapevolezza di dover volgere ove necessario la strategia persuasiva della Corte al di fuori dell'ambito istituzionale e del riparto di competenze fra enti territoriali", da C. PINELLI, *Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica*, in *Giur. cost.*, 2018, I, p. 104, che si interroga anche sul "dispendio di tanta cura analitica nel bilanciamento, e tanta generosità nell'ammettere censure estranee alla violazione delle competenze regionali" (ivi, p. 103).

<sup>59</sup> Rispetto ai parametri costituzionali che non riguardano il riparto di competenze C. SALAZAR, *La Corte costituzionale immunizza l'obbligatorietà dei vaccini*, in *Quad. cost.*, 2018, II, p. 467, addirittura osserva come "alcuni argomenti utilizzati nei ricorsi finiscano per ritorcersi contro la Regione", in particolare quelli relativi agli artt. 2, 3 e 32 Cost. A questo proposito, infatti, si "conferma che la materia delle vaccinazioni coinvolge molteplici principi costituzionali, ben al di là di quelli posti a presidio del riparto delle competenze tra Stato e Regioni", evocando anche un "effetto *boomerang*". D. TEGA, *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, cit., p. 145 s., conclude che è "proprio l'invocazione dei parametri extra-competenziali, invocazione che avrebbe anche potuto essere giudicata inammissibile, a permettere alla Corte di fare tutto il ragionamento che va al cuore dei diritti in gioco e a scagionare l'obbligo di vaccinazione dalla denuncia di violazione della libertà di autodeterminazione nella scelta delle cure".

Secondo A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., p. 263, con specifico riguardo alla sentenza n. 5 del 2018, l'"accertamento della ridondanza ha consentito al giudice delle leggi di svolgere uno scrutinio a trecentosessanta gradi della disciplina statale – oggetto com'è noto di ampio dibattito pubblico – valutandone la compatibilità con i principi costituzionali co-

Essa, infatti, nel dichiarare comunque infondate le relative questioni tiene non solo a richiamare la propria costante giurisprudenza in punto di bilanciamento fra dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute e, dunque, in punto di trattamenti sanitari obbligatori, ma anche a sottolineare come “i valori costituzionali coinvolti nella problematica delle vaccinazioni sono molteplici e implicano, oltre alla libertà di autodeterminazione individuale nelle scelte inerenti alle cure sanitarie e la tutela della salute individuale e collettiva (tutelate dall’art. 32 Cost.), anche l’interesse del minore, da perseguirsi anzitutto nell’esercizio del diritto-dovere dei genitori di adottare le condotte idonee a proteggere la salute dei figli (artt. 30 e 31 Cost.), garantendo però che tale libertà non determini scelte potenzialmente pregiudizievoli per la salute del minore”<sup>60</sup>.

Merita di essere segnalata, inoltre, anche la sentenza n. 169 del 2017, in ragione della specifica materia in cui interviene e che attiene ai profili di ragionevolezza scientifica. In questa occasione, i ricorsi, secondo la Corte costituzionale, hanno a oggetto questioni – sollevate rispetto a parametri sia interni sia esterni al Titolo V – che risultano fortemente interdipendenti, tanto che “il riscontro sulla ridondanza delle questioni promosse in riferimento ai secondi impone un esame congiunto delle doglianze delle ricorrenti”<sup>61</sup>. Anzi, la Corte ritiene che sia “opportuno esaminare prioritariamente l’ammissibilità delle questioni promosse dalle ricorrenti in riferimento ai parametri costituzionali che non afferiscono alle loro competenze legislative e che possono essere vagliate solo in relazione alla pro-

---

involti (che poco avevano a che vedere col riparto delle competenze). Si ha la sensazione che il fine perseguito superi di gran lunga lo strumento argomentativo prescelto. La ridondanza, infatti, funge più da *espediente* retorico che non da requisito processuale di ammissibilità: da questo punto di vista, l’edulcorazione giurisprudenziale dell’interesse qualificato della regione è l’ennesima conferma della ridotta prescrittività riconosciuta alle regole processuali, e dell’ampia disponibilità che di esse ha la Corte costituzionale”. In tal modo la Corte ritornerebbe “ad essere più corte dei diritti che corte dei poteri” (*ibidem*).

<sup>60</sup> CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018. Su questa decisione e anche sulla sentenza n. 268 del 2017 in materia di vaccinazione contro l’influenza sia consentito il rinvio alle più ampie considerazioni svolte in B. LIBERALI, *Vaccinazioni obbligatorie e raccomandate tra scienza, diritto e sindacato costituzionale*, in *BioLaw Journal*, 2019, III, p. 115 ss.

<sup>61</sup> CORTE COST., sentenza n. 169 del 2017.



spettata ridondanza”<sup>62</sup>. Ritenendo sufficiente l’astratta formulazione della pretesa compressione delle attribuzioni regionali, così come anche il collegamento eziologico delle doglianze rispetto alle asserite lesioni, la Corte giudica alcune delle prospettate questioni ammissibili, benché infondate nel merito.

L’occasione del superamento della soglia di ammissibilità, come si è già sottolineato, consente però alla Corte di svolgere riflessioni di non secondario rilievo rispetto alle questioni sollevate fra gli altri anche in relazione agli artt. 3 e 32 Cost., laddove si riteneva lesivo dell’esercizio della professione del medico e della posizione dei pazienti il conferimento a un decreto ministeriale del potere impositivo sui medici di adottare modelli di cura standardizzati. In particolare, con il decreto-legge n. 78 del 2015 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*), si sarebbe demandata al decreto ministeriale “l’individuazione delle condizioni di erogabilità e di appropriatezza prescrittiva delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, quelle che stabiliscono l’effettuazione dei controlli conformativi alle suddette prescrizioni e quelle che prevedono applicazione di sanzioni e responsabilità”<sup>63</sup>.

La Corte costituzionale, a questo proposito, chiarisce che simile disciplina non vieta in alcun modo al medico di adottare “le prescrizioni ritenute necessarie nel caso concreto” e non pregiudica, quindi, “la sua prerogativa di operare secondo ‘scienza e coscienza’”<sup>64</sup>.

La Corte peraltro non manca di richiamare la propria consolidata giurisprudenza – in particolare, le sentenze n. 282 del 2002, n. 338 del 2003 e anche n. 151 del 2009 – sui limiti che la discrezionalità legislativa incontra in materia di esercizio dell’arte medica e che impongono di tenere conto dell’autonomia e della responsabilità dei medici, oltre che dello stato delle conoscenze tecniche e scientifiche, escludendosi pure valutazioni di discrezionalità politica. In particolare, la Corte tiene a ricordare che lo

---

<sup>62</sup> CORTE COST., sentenza n. 169 del 2017.

<sup>63</sup> CORTE COST., sentenza n. 169 del 2017.

<sup>64</sup> CORTE COST., sentenza n. 169 del 2017.

stesso “confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi ‘all’incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica”<sup>65</sup>.

In relazione al decreto-legge n. 113 del 2018 viene in particolare rilievo la sentenza n. 194 del 2019, che giunge a richiedere – abbattendo “come un vento impetuoso”<sup>66</sup> i relativi ricorsi regionali – ai fini della sussistenza della ridondanza la dimostrazione in concreto dell’incidenza delle disposizioni censurate sulle competenze regionali, così restringendo in modo evidentemente significativo la possibilità per le Regioni di evocare parametri non competenziali<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> CORTE COST., sentenza n. 169 del 2017. Su tali passaggi della decisione si vedano anche le considerazioni di C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, cit., p. 234 s., che valorizza in particolare il riconoscimento della “possibilità di far valere nel giudizio in via principale, attraverso lo strumento della ridondanza, anche la violazione della ‘riserva’ di valutazione tecnico-scientifica spettante al medico”, sottolineando come “mediante un’interpretazione costituzionalmente orientata fondata proprio sull’art. 32 Cost.” si siano aperte “le porte anche nel giudizio in via principale alla allegazione di vizi di irragionevolezza scientifica delle leggi statali”.

<sup>66</sup> E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 10.

A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L’importanza, le incertezze e il seguito della sentenza n. 194 del 2019*, cit., p. 1193, sottolinea che la sentenza n. 194 del 2019 “pone certamente questioni delicate e non facili da decidere in pieno contesto di politica anti-immigrazione (sia pure poco prima di una singolare crisi di governo). Occorre dunque tener conto anche dello sforzo di equilibrio e di prudenza della Corte, specie di fronte a censure regionali rispetto alle quali l’accertamento dei requisiti per lo schema della c.d. ridondanza si poneva certamente meno agevole per i giudici costituzionali”.

<sup>67</sup> Rispetto alla richiesta che venga motivata in concreto l’incidenza sulle competenze regionali, E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 7, richiama anche la sentenza n. 79 del 2018, in cui la Corte dichiara l’inammissibilità delle questioni. La Regione ricorrente si era “limitata ad affermare che l’inefficienza del sistema di controllo statale sulle Regioni assoggettate a piano di rientro, oltre a violare gli artt. 3,

In particolare, la Corte richiede “un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l’indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l’esercizio delle attribuzioni regionali”<sup>68</sup>. La Corte prosegue sottolineando come la carenza motivazionale dei ricorsi si evidenzi nella circostanza che essi “si limitano a postulare un’astratta attitudine delle norme contestate a incidere su ambiti assegnati alla Regione e agli enti locali, ma di tale incidenza non danno conto in maniera che essa possa essere valutata”<sup>69</sup>.

Se è pur vero che con questa decisione la Corte ormai in modo definitivo ammette le censure aventi a oggetto disposizioni che rientrano nella sfera di competenza esclusiva statale<sup>70</sup>, l’indicazione della necessità di una

---

97 e 120 Cost., determinerebbe effetti negativi sulle finanze di tutte le altre Regioni, compreso il Veneto che è da considerare Regione virtuosa, condizionando così la qualità dell’esercizio delle relative funzioni amministrative”. La Corte – che ricorda di ammettere la motivazione sulla ridondanza quando vi siano parametri costituzionali che non concernono le competenze di Stato e Regioni come per esempio l’art. 119 Cost. – richiama i propri precedenti con cui “ha ritenuto necessario che la ricorrente argomenti in concreto in relazione all’entità della compressione finanziaria lamentata e alla sua concreta incidenza sull’attività di competenza regionale (ex multis, sentenze n. 83, n. 68, n. 64 e n. 43 del 2016 e n. 36 del 2014)”. Nel caso di specie, invece, la Regione ha prospettato “i lamentati effetti negativi sulle finanze” in modo generico e congetturale e, dunque, “del tutto astratta e immotivata è la pretesa lesione dell’esercizio delle funzioni amministrative regionali” (CORTE COST., sentenza n. 79 del 2018). Da qui l’inammissibilità per insufficienza e genericità della motivazione. L’A. sottolinea la necessità, per la Corte, che la Regione non si limiti a dimostrare in modo generico e congetturale l’incidenza sulle proprie competenze, ma che lo faccia in concreto “e magari quindi con ‘dati quantitativi’” (ivi, p. 8).

<sup>68</sup> CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.

<sup>69</sup> CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.

<sup>70</sup> Su tale profilo, che non viene giudicato come “elemento effettivo di novità” si veda ancora E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 10, oltre che C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza*, in *Forum cost.*, 29 agosto 2019, p. 4, che ritiene che “l’elemento di maggior interesse” della sentenza n. 194 sia proprio “l’affermazione, compiuta in via generale, della possibilità per le regioni di impugnare per lesione di competenza indiretta anche leggi statali regolanti materie di competenza esclusiva statale (non trasversale)”. L’A. ritiene che la sentenza

dimostrazione della ridondanza in concreto restringe senz'altro o comunque influenza non tanto e non solo la scelta di impugnazione, quanto e soprattutto la scelta (successiva) dei parametri costituzionali da evocare, dovendosi l'ente regionale ricorrente concentrare in misura quasi maggiore sui profili di censura estranei al riparto di competenze.

Di questa "concretezza" si è provato a immaginarne la effettiva declinazione, facendo riferimento alla "necessità per le Regioni di argomentare con elementi oggettivi, determinati, verificati la lesione di proprie attribuzioni regionali", alla "necessità per le Regioni di riferirsi a circostanze che sono desumibili nella pratica ovvero nella realtà dell'esercizio delle attribuzioni regionali" e alla "necessità per le Regioni di argomentare in merito alla portata applicativa delle disposizioni impuginate, anche in termini di effetti e/o conseguenze da queste prodotte"<sup>71</sup>.

Peraltro, la stessa richiesta di una motivazione che renda conto della ridondanza in concreto sembra mostrare un profilo di contraddizione intrinseca rispetto alla stessa natura del giudizio in via principale, laddove, per definizione, può essere difficile che una disposizione – entro il termine dei sessanta giorni per la presentazione del ricorso – abbia avuto applicazione in misura tale da determinarne l'evidenza<sup>72</sup>.

---

n. 194 del 2019 (insieme alla sentenza n. 195 del 2019) segni "un passo avanti della Corte nella ricerca del giusto equilibrio fra Stato e regioni", contribuendo a ridurre "l'asimmetria esistente fra Stato e regioni nel giudizio in via principale" (ivi, p. 9).

Si veda M. CECCHETTI, *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 294, laddove ritiene che non sia "in alcun modo dubitabile" che "la condizione minima indispensabile per poter configurare una 'lesione indiretta' sia costituita dalla circostanza che la norma legislativa prodotta dallo Stato *incida*, ossia *produca i suoi effetti*, all'interno degli ambiti di competenza (normativa, amministrativa o finanziaria) delle Regioni". Secondo l'A. una disposizione statale che "non contempli le Regioni tra i suoi potenziali destinatari o i cui contenuti, comunque, risultino estranei alle potestà regionali non può certo dare luogo, per sua stessa natura, ad alcuna *lesione* delle attribuzioni costituzionali della Regione" (*ibidem*).

<sup>71</sup> F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza «in concreto» e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, IV, p. 1144.

<sup>72</sup> Al riguardo si rinvia ancora a E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 11, che critica la richiesta di una motivazione della ridondanza in con-

E proprio nelle differenti “tempistiche processuali” risiede una fra le più rilevanti differenze rispetto al giudizio in via incidentale, mentre, come si vedrà oltre, la stessa Corte in questa medesima decisione fa un richiamo diretto ed esplicito a quest’ultimo, quale possibile alternativa per un sindacato costituzionale sulle medesime questioni che non hanno superato il vaglio di ammissibilità in punto di ridondanza e, dunque, in certa misura, quasi facendo emergere in modo sfumato la possibilità del loro accoglimento<sup>73</sup>.

Il profilo di (come si vedrà solo apparente) contraddizione che emerge dalla sentenza n. 194, laddove si richiede la dimostrazione in concreto degli effetti pregiudizievoli sulle attribuzioni regionali, sembra potersi giustificare se si considera uno specifico passaggio della stessa decisione. Proprio la sentenza n. 194, infatti, dispiega un ulteriore effetto di non secondario rilievo, sempre nella prospettiva di ricostruire un contesto unitario che ponga in connessione – pur ancora una volta tenendo conto delle rispettive specificità – i giudizi in via principale e quelli in via incidentale.

La Corte, infatti, mostra chiaramente (sia attraverso le motivazioni che sorreggono la decisione di inammissibilità per carente motivazione in punto di ridondanza, sia attraverso il più diretto ed esplicito richiamo

---

creto per due ordini di motivi: essa renderebbe “eccessivamente gravoso l’onere imposto al ricorrente” e la stessa incidenza in concreto “si può spesso valutare soltanto – per definizione – in sede applicativa, e non certamente nei sessanta giorni di vigenza entro i quali è possibile presentare ricorso”. Di conseguenza, “il giudizio in via d’azione sarebbe un giudizio ‘astratto’ nella valutazione di merito, ma ‘concreto’ nella valutazione dell’ammissibilità”, il che è evidentemente “contraddittorio e quindi sbagliato”.

A questo proposito, in modo significativo, A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L’importanza, le incertezze e il seguito della sentenza n. 194 del 2019*, cit., p. 1190, accenna anche alla possibilità che la Corte costituzionale potesse ricorrere a procedure istruttorie, per valutare “l’esistenza di eventuali dati significativi nell’attività svolta dopo l’entrata in vigore del decreto dalle Commissioni territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale”.

<sup>73</sup> A tale proposito si è anche rilevato che, nell’aggravare l’onere probatorio in termini di concretezza della ridondanza, “può aver giocato un ruolo fondamentale la preoccupazione del giudice costituzionale rispetto alla forte politicizzazione delle impugnative regionali, in particolare del ricorso piemontese nel quale si affermava un dovere di resistenza [...] e l’opportunità di una «concezione evolutiva» del giudizio in via d’azione”, da parte di C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, cit., p. 243.

alla via incidentale) che il merito delle questioni sollevate resta in ogni caso impregiudicato, “quasi suggerendo ai giudici di sollevare le questioni qualora in sede applicativa sorgessero degli ambiti di minor tutela”<sup>74</sup>. Questo, in fondo, è accaduto se si pensa ai tre (successivi) giudizi in via incidentale promossi dai Tribunali di Milano, Ancona e Salerno, in relazione alla disposizione che precludeva l’iscrizione anagrafica degli stranieri richiedenti asilo, dichiarata incostituzionale con riferimento all’art. 3 Cost.<sup>75</sup>.

Ancora una volta, quindi, sembra emergere chiaramente la complementarietà fra il giudizio costituzionale in via principale e quello in via incidentale laddove anche nel primo, proprio attraverso un uso flessibile

---

<sup>74</sup> E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 11, che giunge a ritenere che “la decisione di inammissibilità sulla non adeguata motivazione in merito alla ridondanza appare come una sorta di espediente, un ‘dire e non dire’, come talvolta avviene nelle decisioni del giudice costituzionale: o, forse, un dire una cosa per farne intendere un’altra”.

<sup>75</sup> Si veda CORTE COST., sentenza n. 186 del 2020, nella quale si dichiara infondata l’eccezione di inammissibilità sollevata dallo Stato, secondo cui una delle questioni sarebbe stata già decisa dalla Corte nel senso dell’infondatezza con la sentenza n. 194. La Corte al riguardo sottolinea che quest’ultima decisione pur decidendo diverse questioni “non è entrata nel merito, dichiarando l’inammissibilità di tutte le questioni”. Inoltre, “è pacifico che una precedente dichiarazione di infondatezza non è causa di inammissibilità della questione riproposta ma può, eventualmente, condurre a una dichiarazione di manifesta infondatezza”.

Sulle ordinanze di remissione relative al divieto di iscrizione anagrafica si vedano le osservazioni di A. RAUTI, *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L’importanza, le incertezze e il seguito della sentenza n. 194 del 2019*, cit., p. 1177 ss. L’A. rileva, inoltre, che il “giudice costituzionale avrebbe dunque potuto rilevare l’incostituzionalità della disposizione oppure, ove possibile, offrire un’eventuale interpretazione costituzionalmente conforme, secondo una scelta molto più convincente rispetto a quella di invitare sostanzialmente i giudici ad operare in questa direzione senza impegnarsi direttamente in tale compito” (ivi, p. 1188). In particolare, la Corte avrebbe “dovuto verificare se già *in astratto* la nuova normativa presentasse evidenti vizi di incostituzionalità, mentre ormai il successivo annullamento di tale parte del decreto attraverso una pronuncia adottata in un giudizio in via incidentale realisticamente potrebbe non riuscire a «recuperare» gli stranieri eventualmente divenuti irregolari a seguito dell’impossibilità di «tramutare» il loro permesso umanitario in uno dei nuovi permessi «tipici» previsti dalla nuova normativa” (ivi, p. 1189).

o più rigido dell'istituto della ridondanza, la Corte può giungere (o meno) a decidere questioni inerenti alla garanzia e alla tutela dei diritti fondamentali in tempi più rapidi rispetto al secondo, proprio considerando i termini perentori per la presentazione dei ricorsi<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup>E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 21, pone in relazione il giudizio in via incidentale e quello in via principale attribuendo al primo “carattere di istituto di chiusura [...], a garanzia della rigidità della Costituzione, di fronte alla ‘disponibilità’” del secondo, laddove intervengano modifiche normative delle disposizioni regionali censurate grazie all'attività di mediazione del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie: in questo caso, infatti, sarà nel giudizio in via incidentale che potrà farsi valere l'eventuale produzione di effetti incostituzionali delle disposizioni sostituite, poiché lo Stato “non eserciterà in modo ‘occhiuto’ la propria valutazione, di fronte all'importante risultato conseguito”.

C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, cit., p. 5 s., pone in rilievo la connessione fra i due giudizi costituzionali, rilevando come l'“‘espansione’ della ridondanza alle materie (in senso proprio) esclusive statali – oltre ad ampliare le possibilità di difesa delle regioni e degli enti locali – potrebbe anche estendere i casi in cui tramite il giudizio in via principale si colpiscono leggi lesive dei diritti fondamentali o affette da vizi procedurali (o legati ai presupposti dell'atto), per i quali il giudizio incidentale può rappresentare un ‘mezzo di attacco’ inidoneo e comunque non tempestivo”. L'A. pone a confronto la sentenza n. 194 con la sentenza n. 195 del 2019, rilevando come nel secondo caso la Corte compia la valutazione di ammissibilità delle censure non competenziali prima di individuare la materia di riferimento, “così confermando che la titolarità statale o regionale di essa non è decisiva ai fini della ridondanza” (ivi, p. 5), e ritenga sussistente la ridondanza, benché fosse stata “argomentata in modo simile” (ivi, p. 6).

Sempre C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 737 s., sottolinea che “la ridondanza può essere il grimaldello per colpire in via diretta (cioè, in tempi rapidi) leggi statali lesive di diritti fondamentali o affette da vizi procedurali”.

E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 3, con specifico riferimento ai parametri costituzionali costituiti dagli artt. 76 e 77 Cost. sottolinea come vi sia “un numero di pronunce abbastanza significativo”, “che conferma l'impressione [...] che l'ambito di applicazione della ‘ridondanza’ sia particolarmente da riferire all'assetto delle fonti del diritto, che risulta talvolta penalizzato dal giudizio in via incidentale”.

F. BIONDI DAL MONTE, *Ridondanza «in concreto» e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, cit., p. 1150 s., ritiene che “è in questo dialogo, non espresso, tra giudizio in via principale e giudizio in via incidentale, che sembra articolarsi l'intera decisione”, ossia la sentenza n. 194 del 2019.

Inoltre, attraverso l'interpretazione dell'art. 127 Cost. secondo cui la lesione delle sfere di competenze non dovrebbe ritenersi limitata a quella delle mere competenze o materie, bensì essere estesa a esse intese "come il complesso di ciò che le Regioni sono chiamate a realizzare nell'ordinamento costituzionale"<sup>77</sup>, l'utilizzo della ridondanza da parte delle Regioni e la relativa giurisprudenza costituzionale (laddove ne ritenga ammissibili i ricorsi sul punto) garantiscono alle prime la possibilità di vedere annullato un atto normativo anche solo potenzialmente lesivo delle proprie competenze (poiché, appunto, in caso di lesione diretta basterebbe evocare il relativo parametro competenziale). Con ciò, quindi, le Regioni vedono soddisfatto lo specifico interesse a "produrre l'annullamento di un provvedimento potenzialmente produttore effetti negativi sull'esercizio delle proprie attribuzioni", oltre che l'interesse "generale al rispetto – da parte del legislatore statale – delle disposizioni costituzionali", con ciò (solo) contribuendo a "svolgere una funzione di 'polizia costituzionale'"<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup>E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 5. A questo proposito G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, cit., p. 603, ritiene che si superi "una ristretta interpretazione della competenza come mera titolarità, per intenderla piuttosto come pretesa all'esercizio delle proprie funzioni in un quadro di complessiva legittimità costituzionale".

C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza*, cit., p. 5, sottolinea come la "novità" della decisione sia condivisibile, laddove il "criterio da utilizzare [...], di fronte ai casi di asserita ridondanza, dovrebbe essere quello dell'incidenza sulla competenza costituzionale regionale (o degli enti locali) e non quello della attinenza della legge statale alla materia regionale. Ciò consentirebbe una verifica della Corte caso per caso, senza escludere *a priori* la ridondanza nelle materie (in senso proprio) statali".

<sup>78</sup>E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 5. Si veda anche G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, cit., p. 603, che sottolinea come in ogni caso possa dirsi "pacifico che la via della ridondanza non può né deve costituire lo strumento per un indiscriminato ampliamento della legittimazione regionale all'impugnazione". L'A. pone un interrogativo di fondo, laddove pone come "opinabile che – in presenza di altri appropriati meccanismi di protezione di tali valori – un simile compito debba essere svolto dallo Stato e per esso dal Governo nei confronti delle Regioni".

A proposito dell'interesse regionale a ricorrere C. MASCIOTTA, *La "ridondanza" nel*



Tenendo, quindi, sempre ben presenti le differenze che segnano le regole e i requisiti processuali dei giudizi costituzionali in via principale e in via incidentale e pur rilevando alcuni punti di reciproche connessione e sinergia, che consentono di inserirli in un sistema unitario e armonico di giustizia costituzionale, non è privo di significato l'inciso cui ha fatto ricorso la stessa Corte, ancora una volta nella già ampiamente richiamata sentenza n. 194 del 2019.

In questa sede, infatti, come si è già detto, oltre a restringersi il grado di ammissibilità dei ricorsi in relazione alla ridondanza (chiedendosene una dimostrazione in concreto), la Corte costituzionale ha tenuto a fornire una motivazione del tutto particolare, se non forse addirittura eccentrica.

Nella parte in cui essa richiama i due ben noti requisiti – ossia la violazione potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali<sup>79</sup> e la motivazione sufficiente sul punto, “indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito” – la Corte sottolinea ulteriormente le ragioni che ne giustificano la richiesta. In particolare, l’“esigenza di evitare un’ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d’azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del «condizionamento» prodotto dalla norma statale impugnata”<sup>80</sup>.

---

*giudizio di legittimità costituzionale in via d’azione*, cit., p. 248, si domanda se esso “continui oggi a consistere nel ripristino dell’integrità di una attribuzione regionale che si assume illegittimamente lesa, o si concretizzi piuttosto in un interesse generale al rispetto da parte del legislatore statale di tutte le norme costituzionali”, sottolineando come laddove la Corte costituzionale riconosce l’autonomia del vizio non attinente al riparto di competenza “inevitabilmente” ciò spinge l’interesse regionale “verso un’astrattezza che è lontana dalla *ratio* originaria del giudizio in via d’azione come processo di parti, teso al ripristino della attribuzione violata”.

<sup>79</sup> A questo proposito C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 753, chiarisce che, proprio a seguito delle sentenze n. 194 e n. 195 del 2019 della Corte costituzionale che hanno riconosciuto la possibilità della lesione indiretta di competenza anche in materie esclusive statali, “fra i «requisiti» della ridondanza, quello della *materia regionale* possa essere sostituito con quello dell’*incidenza sulla competenza* costituzionale delle Regioni (o degli enti locali)”.

<sup>80</sup> CORTE COST., sentenza n. 194 del 2019.

Come è stato efficacemente osservato, la “frase è rivelatrice” e “induce a una serie di interrogativi”, relativi alle motivazioni che dovrebbero indurre a evitare tale ingiustificata espansione dei vizi censurabili da parte delle Regioni, quando la stessa giurisprudenza costituzionale ammette comunque che possano essere evocati parametri non connessi al riparto di competenze, e, ancor prima, alle ragioni che dovrebbero realmente comportare da parte di tale espansione una vera e propria trasformazione del giudizio in via principale<sup>81</sup>.

Questa linea di tendenza – che da un lato indubbiamente chiarisce che è ormai possibile per le Regioni evocare parametri extra-competenziali anche in relazione a materie esclusive statali non trasversali e dall’altro aggrava l’onere probatorio sulla ridondanza che deve essere dimostrata in concreto<sup>82</sup> – non risulta (perlomeno ancora) del tutto consolidata, se si

---

<sup>81</sup> E. ROSSI, *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, cit., p. 12, che suggerisce che forse “si vuole intendere che per questa via si giungerebbe a superare l’“evidente asimmetria” del giudizio in via d’azione e che ciò viene visto come uno ‘snaturamento’ di tale giudizio”. A questo proposito, D. TEGA, *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2009, II, p. 415, nel richiamare la posizione espressa dalla Regione Piemonte nel proprio ricorso n. 19 del 2019, secondo cui si dovrebbe affermare una concezione evolutiva del giudizio in via principale, che consentirebbe alle Regioni di evocare qualsiasi parametro costituzionale, a prescindere dalla violazione delle proprie competenze legislative, ritiene che essa “evidentemente mette a dura prova i limiti” intrinseci “al ricorso in via principale, trasformandolo in uno strumento di polizia costituzionale oggettiva, peraltro con riguardo a questioni che ben potrebbero, ricorrendone i presupposti, essere sollevate in via incidentale”.

<sup>82</sup> Si interroga sulla possibilità di esonerare le Regioni da un analogo onere motivazionale per dimostrare la ridondanza di un vizio estraneo al riparto di competenza in una lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali regionali. M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 314 s., ritenendo che alla luce della sentenza n. 278 del 2010 della Corte costituzionale si possa dare risposta affermativa, nel caso in cui, come nelle materie concorrenti, “l’*incidenza vincolante* della disciplina censurata sulle attribuzioni regionali non solo non poteva in alcun modo essere contestata ma appariva, altresì, percepibile *ictu oculi*”. In tali casi, quindi, un simile più gravoso onere motivazionale si tradurrebbe in “un inutile e formalistico aggravamento dei contenuti necessari del ricorso che nulla è in grado di aggiun-

considera che analoghe motivazioni poste a fondamento di censure aventi a oggetto il medesimo decreto-legge sono state ritenute sufficienti dalla sentenza n. 195 del 2019, che, quindi, ha ritenuto idonea la (sola) prospettazione della lesione delle attribuzioni regionali, benché la Corte sia poi pervenuta a una decisione di infondatezza<sup>83</sup>.

La sentenza n. 194, invece, è stata espressamente richiamata, in quel passaggio, dalla successiva sentenza n. 56 del 2020, che non ha ritenuto sufficiente “la generica affermazione – operata in via preliminare alla trattazione delle varie censure – della sussistenza di una ridondanza sulle competenze regionali sull’assunto che «le norme [...] censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni e per il riverbero sul riparto di competenza fra Stato e Regioni [...]»”<sup>84</sup>.

---

gere alla sostanza della questione sottoposta al giudizio della Corte e che, viceversa, potrebbe impedire a quest’ultima lo scrutinio di merito di censure in cui, per l’appunto, la ‘lesione indiretta’ delle competenze regionali si configuri *in re ipsa*”.

<sup>83</sup> A questo proposito C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza*, cit., p. 7, ritiene “preferibile il metodo seguito nella sent. 195/2019: nel giudizio in via principale l’inammissibilità dovrebbe essere legata al difetto di requisiti del giudizio stesso [...] o a difetti della motivazione, tali da rendere non comprensibile la questione sollevata [...]. Se la motivazione è chiara [...], il ricorso è ammissibile e spetterà poi alla Corte accertare la lesione indiretta di competenza”.

Si veda anche CORTE COST., sentenza n. 208 del 2020, con cui la Corte rigetta l’eccezione di inammissibilità per difetto di ridondanza, rilevando che nonostante “il ricorso non si soffermi in modo dettagliato su tale aspetto, dal suo complessivo percorso argomentativo risultano sufficientemente chiari i motivi per i quali la violazione dell’art. 97 Cost., secondo la parte ricorrente, determinerebbe un pregiudizio per le competenze regionali in materia di porti”, pur dichiarando nel merito infondata la questione.

<sup>84</sup> CORTE COST., sentenza n. 56 del 2020, con cui peraltro la Corte costituzionale dichiara infondata l’eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza proposta dallo Stato, poiché era stata lamentata la lesione del principio di leale collaborazione (art. 120 Cost.), che “afferisce direttamente all’assetto delle relazioni fra Stato e regioni”, e, dunque, la Regione ricorrente è legittimata a far valere tale parametro costituzionale “a diretta tutela delle sue prerogative”.

Al riguardo, si veda anche D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accanimento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020, p. 270 ss., p. 275 ss. e p. 284 ss., per i riferimenti a ulteriori significative decisioni della Corte costituzionale.

Come si è detto, sembra comunque opportuno che la Corte costituzionale continui a non cristallizzare una definitiva definizione dei requisiti della ridondanza, affinché possa mantenere un discreto margine di discrezionalità nella decisione intorno all'ammissibilità dei ricorsi regionali al fine limitato, specifico ed esplicitato nella sentenza n. 194 del 2019 di evitare improprie trasformazioni della natura del giudizio in via principale da parte delle Regioni, tenendo anche conto che nel complessivo sistema di giustizia costituzionale, in ogni caso, è sempre possibile far valere censure che fuoriescono dal riparto di competenza, ossia attraverso la via incidentale.

Questo stesso mancato inquadramento, però, non può certamente sconfinare in un improprio snaturamento – questa volta da parte della Corte – dell'indubbia politicità della scelta del ricorso in via principale e, quindi, anche della cruciale scelta dei parametri costituzionali da evocare da parte delle Regioni che, come si è visto, caratterizza e deve continuare a caratterizzare il processo costituzionale in via d'azione.

Proprio i margini di scelta dei parametri costituzionali, infatti, oltre a confermare la natura politica del giudizio in via principale, contribuiscono in fondo a rispondere all'interrogativo centrale posto da autorevole dottrina relativo al “se (ed eventualmente come) le Regioni si vedano davvero riconosciuto un potere *pieno ed effettivo* di difendere le loro attribuzioni costituzionali nei confronti degli atti di esercizio della potestà legislativa dello Stato”<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 280. L'A. ritiene che i “principi e i relativi corollari” tratti dalla giurisprudenza costituzionale siano condivisibili, “soprattutto in ragione della loro attitudine ad assicurare la più piena ed effettiva tutela giurisdizionale delle sfere di competenza costituzionalmente riconosciute alle Regioni” (ivi, p. 304 s.), pur non mancando di rilevare come vi siano in ogni caso troppe “pronunce in cui il Giudice costituzionale procede ad un esame del tutto sbrigativo – se non, addirittura, approssimativo – delle questioni costruite sulla violazione di parametri *extracompetenziali*, spesso applicando concezioni della ‘ridondanza’ in aperto contrasto con gli stessi principi che pure [...] non manca quasi mai di ribadire espressamente o almeno di richiamare attraverso la citazione dei propri precedenti” (ivi, 308 s.).

Si veda anche C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 650, che sottolinea come “la ridondanza non può non essere concepita come strumento per realizzare il principio di effettività della tutela delle

Il riconoscimento della possibilità di evocare parametri non strettamente attinenti al riparto di competenza, dunque, pare consentire al giudizio di legittimità costituzionale di mantenere ben saldo il proprio carattere di processo di parti, caratterizzato dagli elementi di politicità che ne segnano, come si è visto, le diverse scelte in ordine alla sua stessa attivazione, alle modalità di censura e anche alla sua definizione (nel senso della cessazione della materia del contendere o della estinzione del giudizio), senza affatto rischiare di avvicinarsi impropriamente al ben diverso giudizio in via incidentale<sup>86</sup>.

### 3. *I profili di “sinergia” con il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.*

#### 3.1. *I profili di censura non strettamente competenziali: la tutela dei diritti fondamentali.*

Come si è visto, se lo Stato si vede indubbiamente riconosciuta la possibilità di evocare qualsiasi parametro costituzionale e, dunque, “le questioni di legittimità costituzionale non devono essere necessariamente costruite come conflitti competenziali, ben potendo esse riguardare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli che regolano i rapporti tra Stato e Regioni”<sup>87</sup>, queste ultime devono dimostrare la sussistenza

---

competenze regionali. Essa rappresenta la frontiera più lontana verso la quale le Regioni possono spingersi per la miglior tutela della loro autonomia”.

<sup>86</sup> Si deve rinviare, ancora, a M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, cit., p. 321 s., laddove a questo proposito sottolinea, richiamando quel filone della giurisprudenza costituzionale che aveva espresso una sorta di “abbinamento necessario” del vizio *extracompetenziale* rispetto al vizio *competenziale*”, come fosse “di palmare evidenza che un simile approccio finisce per negare in radice la stessa autonoma configurabilità del vizio da *lesione indiretta*”, con ciò compromettendo non poco la legittima prerogativa delle Regioni a difendere compiutamente le proprie attribuzioni costituzionali nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale e rimettendo, in definitiva, tale tutela allo strumento successivo – e solo eventuale – del giudizio promosso in via incidentale da un giudice comune”.

<sup>87</sup> *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2020. Riunione straordinaria della Corte co-*

della ridondanza, per far valere asserite violazioni di parametri costituzionali non strettamente competenziali.

Grazie al discreto margine di flessibilità con cui la Corte costituzionale, di volta in volta, riconosce o meno la consistenza dei requisiti in punto di sufficiente motivazione e di sussistenza della ridondanza in caso di ricorsi regionali e considerato che lo Stato, in molti casi, arricchisce lo spettro dei parametri dedotti, anche il giudizio in via principale è suscettibile di offrire occasione per decisioni di merito relative ai diritti.

Tali pronunce, di conseguenza, dispiegano la propria efficacia certamente nei confronti delle Regioni interessate di volta in volta, ma, come si è cercato di mostrare in relazione alla problematica casistica relativa alle impugnazioni “a macchia di leopardo” da parte dello Stato, possono (e dovrebbero) influenzare anche le Regioni terze, che abbiano approvato disciplina analoghe a quelle censurate e caducate dalla Corte costituzionale o che si apprestino a regolamentare la medesima materia.

Dato l'aumento del richiamo a quella che è stata definita una ridondanza “*allargata* sulle funzioni regionali, allo scopo di giudicare, e talora colpire, leggi statali sospettate di violare parametri extra-competenziali sulla protezione di diritti fondamentali”<sup>88</sup>, il peso che, anche nei giudizi costituzionali in via principale, assumono tali parametri, pare riflettersi anche nella concreta modalità con cui la Corte costituzionale valuta e apprezza i medesimi requisiti relativi alla ridondanza, nel caso in cui i ricorsi provengano dalle Regioni.

E, infatti, proprio in tale prospettiva, si può concretamente saggiare la tipologia di sindacato che la Corte effettua laddove, ritenendola sussistente, ha accordato sostanzialmente una effettiva parità delle parti (pur gravando le Regioni di un onere motivazionale più complesso), per poter “‘entrare nel merito’ di tematiche particolarmente discusse”<sup>89</sup>. D'altra parte, laddove invece la Corte non ritenga di poter superare la soglia del-

---

stituzionale del 13 maggio 2021 presieduta da Giancarlo Coraggio, in *Cortecostituzionale.it*, p. 119.

<sup>88</sup>D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit., p. 260.

<sup>89</sup>D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit., p. 261.

l'ammissibilità delle questioni e, dunque, pervenga a una decisione di inammissibilità, essa mostra di far uso di quel grado di flessibilità di cui si è fatto cenno, che resta però sempre ancorato a una motivazione che si lega alla necessità di evitare improprie trasformazioni del giudizio in via principale, che pure, come si è detto, può ben essere arricchito con "principi sostanziali"<sup>90</sup>.

Proprio per questo, in fondo, non è possibile e non è nemmeno opportuno addivenire – almeno finora – a una rigida e definitiva cristallizzazione della tecnica decisoria sul punto, riservandosi la Corte costituzionale un certo grado di discrezionalità che, di volta in volta, consente, pur sempre richiamando i propri precedenti, di modulare diversamente le argomentazioni volte a ritenere sussistente la ridondanza e sufficiente la relativa motivazione nei ricorsi.

Un indubbio profilo di sinergia, dunque, può essere individuato fra il giudizio in via principale e quello in via incidentale, in tale prospettiva. Entrambi, infatti, indiscutibilmente contribuiscono a definire la portata dei diritti fondamentali e, quindi, il perimetro della loro garanzia e tutela, dispiegando i propri ulteriori effetti sia sull'attività normativa di Stato e Regioni, sia su quella dei giudici comuni, chiamati a svolgere la loro essenziale funzione di filtro rispetto alle questioni di legittimità costituzionale.

Nel giudizio in via principale ciò avviene attraverso il riconoscimento della legittimazione in capo alle Regioni a evocare parametri extra-competenziali e il conseguente sapiente utilizzo di quelle che sono state definite "strategiche [...] *valvole regolatrici* dell'afflusso dinanzi al giudice delle leggi di questioni che prendono la forma della controversia tra Stato e Regioni, ma aspirano ad acquisire la sostanza del giudizio sulla garanzia costituzionale dei diritti"<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit., p. 262.

<sup>91</sup> D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, cit., p. 263, che inquadra le problematiche sottese come "dato emergente dalla giurisprudenza costituzionale della stagione del *ri-accentramento*", nel cui contesto "attraverso i giudizi in via principale, anche di iniziativa regionale", si provocano "rotonde statuizioni della Corte sui diritti fondamentali [...], l'autonomia della scienza o la tutela precauzionale dell'ambiente" (ivi, p. 265). In particolare, la "cd. ridondanza *allargata*" sarebbe "un indice della stagione del cd. ri-accentramento, in cui la Corte

L'unitarietà che caratterizza da questo punto di vista i due giudizi costituzionali – restando ovviamente ben ferme le rispettive differenze processuali – si conferma e si arricchisce ulteriormente, peraltro, se si considera che la Corte costituzionale ha riconosciuto recentemente la legittimazione della Corte dei conti a evocare parametri costituzionali ulteriori rispetto all'art. 81 Cost. e, in particolare, quelli afferenti al riparto competenziale.

### 3.2. *I profili di censura competenziali: la legittimazione della Corte dei conti a evocare parametri diversi dall'art. 81 Cost.*

Come si è anticipato, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti si assiste a una loro significativa trasformazione in ragione della possibilità, ormai riconosciuta in più occasioni dalla Corte costituzionale, di evocare anche parametri ulteriori rispetto a quelli connessi ai vincoli di bilancio.

A partire dalla sentenza n. 196 del 2018 (e poi con le sentenze n. 18, n. 105, n. 138 e n. 146 del 2019), infatti, si è giunti a individuare un “terzo tipo” di giudizio introdotto “per via giurisprudenziale”, che pur rientrando nel modello incidentale “non ne ha le caratteristiche sostanziali”, poiché si avvicina al giudizio in via principale, “dal quale pure alcune peculiarità lo rendono distante”<sup>92</sup>.

---

ha inteso assumere [...] un ruolo più incisivo e centrale nei compiti di garanzia della Costituzione” (ivi, p. 297).

<sup>92</sup>G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, cit., p. 605. R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 2019, I, p. 16, qualifica questo giudizio come “una sottospecie tutta speciale di giudizio incidentale, in cui il giudice *a quo* non ha parti processuali che lo sollecitino, ma la «autonomia» e la pregiudizialità del giudizio incidentale è dimostrata dal fatto che la sua decisione condiziona il compimento del giudizio di parificazione, che nel frattempo resta infatti sospeso; né ha valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza della *quaestio*, visto che entrambe sono provate dall'evidenza contabile”.

A.J. GOLIA, *L'equilibrio di bilancio e le sue corti: considerazioni su legittimazione della Corte dei conti e giudizio incidentale*, cit., p. 902, si sofferma sulla “questione dell'estensione della legittimazione della Corte dei conti, vista come surrettizia introduzione di un sindacato diretto, estraneo al nostro sistema di giustizia costituzionale, incentrato sull'incidentalità”.



Al fine di “una più ampia e necessitata strategia di aggressione delle zone franche di giustizia costituzionale, volta a rispondere all'imperativo categorico di assicurare piena effettività al principio di legittimità costituzionale”<sup>93</sup>, come si è già ricordato, si è declinata la rilevanza quale “ridondanza dei vizi di altri parametri costituzionali sugli equilibri di bilancio”<sup>94</sup>, come quelli competenziali.

Proprio tale trasformazione, attuata dalla stessa Corte costituzionale attraverso il riconoscimento di questa nuova legittimazione in capo alla

---

<sup>93</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, cit., p. 45, che si sofferma sulle caratteristiche della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale, ponendo in rilievo il “rischio” di una “apertura della via d'accesso incidentale al Giudice contabile in sede di controllo”, che possa “pregiudicare la posizione di ausiliarità della Corte dei conti che ci consegna l'art. 100 Cost.” (ivi, p. 46). L'A., inoltre, si sofferma sulle “riforme dell'ordinamento di finanza e contabilità pubblica, successive alle revisioni costituzionali del 2001 e del 2012, [che] hanno collocato la Corte dei conti in una posizione centrale nel sistema dei controlli per presidiare la «legalità costituzionale-finanziaria», aprendosi “sempre più di frequente delle breccie nel muro della rilevanza e in quello della fondatezza delle questioni”, fino a giungere alla rappresentazione della “ausiliarità della Corte dei Conti [...] come funzione pubblica neutrale al servizio dello Stato-comunità, «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico»” (ivi, p. 55 s.).

Espressamente nella sentenza n. 196 del 2018 la Corte costituzionale ha affermato l'“esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità [...] quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale [...] tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni”. R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, cit., p. 15, sottolinea che la sentenza n. 196 ha “il merito di porre rimedio all'ennesima «zona d'ombra» del controllo di legittimità costituzionale”, inaugurando “una nuova via d'impugnazione delle leggi regionali (solo di esse, naturalmente, perché non è pensabile che il meccanismo parallelo la Corte dei conti possa attivarlo per impugnare, in sede di verifica del bilancio dello Stato, le leggi statali «fuori competenza»)”.

<sup>94</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, cit., p. 57.

Si veda anche C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, cit., p. 209, che sottolinea che l'“istituto della ridondanza suscita un rinnovato interesse anche perché è stato di recente utilizzato dalla Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale, con particolare riguardo alla posizione della Corte dei Conti nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto annuale”.

Corte dei conti, consente, in prospettiva futura, di delineare ulteriori “interessanti scenari per la tutela dei diritti costituzionali”<sup>95</sup>.

Nella sentenza n. 196 del 2018, in particolare, la Corte costituzionale è stata chiamata a decidere le questioni sollevate dalla Corte dei conti sulle leggi della Regione Liguria n. 10 del 2008 (*Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008*) e n. 42 del 2008 (*Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montate e disposizioni diverse*), nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale del suo esercizio finanziario, in relazione sia all’art. 81, quarto comma, sia all’art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. Secondo la Corte dei conti la prevista retribuzione delle posizioni di vice-dirigenza e delle posizioni organizzative “con le risorse del Fondo per la contrattazione decentrata, relative al trattamento accessorio e ‘premiante’ 2016 (esigibili nell’esercizio 2017)” rivelava “criticità, inerenti alla dubbia legittimità costituzionale di norme che hanno costituito il fondamento delle stesse”<sup>96</sup>.

Secondo la Corte dei conti, infatti, rispetto a questo ultimo parametro costituzionale, si sarebbe determinata la violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, alla luce della “dinamica espansiva della spesa di personale non sottoposta alla verifica dei soggetti deputati dalla legge a verificarne i presupposti e cioè l’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), per quanto riguarda la parte pubblica, e le organizzazioni sindacali, per il personale impiegato nel settore pubblico”<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, cit., p. 69, che sottolinea che, “grazie alla dialettica [...] fra Giudice contabile e Giudice costituzionale nel giudizio in via incidentale, il controllo di costituzionalità potrebbe finalmente divenire un momento [di] valutazione della congruità delle «spese» e dei «costi» dei diritti rispetto alla loro effettiva garanzia, e potrebbe, parimenti, vedere assicurata maggiore trasparenza sul piano delle conseguenze economico-finanziarie delle decisioni rese dalla stessa Corte costituzionale sotto questo profilo” (*ibidem*).

Si vedano, inoltre, le riflessioni sul rapporto fra le decisioni della Corte costituzionale a contenuto finanziario e la tutela dei diritti sociali di G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 11 ss. e p. 16 s.

<sup>96</sup> CORTE COST., sentenza n. 196 del 2018.

<sup>97</sup> CORTE COST., sentenza n. 196 del 2018.

La Regione resistente, rispetto all'evocazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., aveva sollevato eccezione di inammissibilità, poiché alla luce della giurisprudenza costituzionale in sede di giudizio di parificazione si sarebbe potuta dedurre (solo) "la violazione di un novero ristretto e tassativo di parametri costituzionali, e precisamente degli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost., là dove disciplinano l'obbligo di copertura, l'equilibrio di bilancio e la materia dell'indebitamento"<sup>98</sup>.

Secondo la Corte dei conti, invece, la sede del giudizio di parificazione sarebbe stata "l'unica possibilità offerta dall'ordinamento per sottoporre a scrutinio di legittimità costituzionale in via incidentale le disposizioni legislative che, incidendo sui singoli capitoli, modificano l'articolazione del bilancio e ne possono alterare gli equilibri complessivi"<sup>99</sup>.

Ecco che la Corte costituzionale, a partire dalla propria giurisprudenza che riconosce in generale la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale nei giudizi di parificazione con riguardo ai "parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economicofinanziari"<sup>100</sup> e tenendo conto delle modifiche normative intervenute in punto di definizione della portata di tali giudizi, ritiene che a quei parametri costituzionali vadano "ora accostati, ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso, i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse"<sup>101</sup>.

La Corte, peraltro, non manca di sottolineare anche la circostanza per cui la disciplina censurata in tale sede non potrebbe essere impugnata "agevolmente" in altra sede, se non proprio (e, quindi, solo) nel giudizio di parificazione.

Oltre, dunque, ai profili di interesse relativi al merito delle questioni sollevate, che in ogni caso attengono alla materia degli equilibri economico-finanziari, viene in particolare rilievo la motivazione che conduce la Corte costituzionale a riconoscere la legittimazione della Corte dei conti a evocare anche parametri costituzionali competenziali (e a riconoscere,

---

<sup>98</sup> CORTE COST., sentenza n. 196 del 2018.

<sup>99</sup> CORTE COST., sentenza n. 196 del 2018.

<sup>100</sup> CORTE COST., sentenza n. 196 del 2018.

<sup>101</sup> CORTE COST., sentenza n. 196 del 2018.

di conseguenza, la rilevanza delle sottese questioni), per soddisfare l'“esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità”, che costituisce “tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale” e che, pertanto, “è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni”, con particolare riguardo al caso oggetto del giudizio costituzionale<sup>102</sup>.

Come è stato efficacemente rilevato, “siamo dinanzi ad una ridondanza ‘invertita’, poiché è la violazione del parametro competenziale a veicolare la lesione del parametro extra-competenziale, e (ad una ridondanza) *in re ipsa*, dato che «in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse»<sup>103</sup>.

---

<sup>102</sup> CORTE COST., sentenza n. 196 del 2018.

<sup>103</sup> C. MASCIOTTA, *La “ridondanza” nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, cit., p. 210.



## CAPITOLO 4

### LA SCELTA POLITICA DELLA RINUNCIA AL RICORSO E DELLA SUA EVENTUALE ACCETTAZIONE

SOMMARIO: 1. L'eventuale fase di contrattazione fra ente ricorrente ed ente resistente. –  
2. Le “tempistiche” degli atti di rinuncia e di eventuale accettazione: quali ricadute processuali sul giudizio costituzionale? – 3. Quale grado di disponibilità delle attribuzioni costituzionali da parte di Stato e Regioni ai fini della decisione di estinzione del giudizio?

#### 1. *L'eventuale fase di contrattazione fra ente ricorrente ed ente resistente.*

Anche la scelta di rinunciare al ricorso si connota per il suo carattere politico e, dunque, discrezionale e facoltativo, contribuendo da un lato a confermare la natura pienamente disponibile del rapporto processuale sotteso all'instaurazione del giudizio costituzionale in via principale (sebbene subordinata quanto ai suoi effetti alla successiva accettazione della parte resistente) e dall'altro a riaffermare (forse in misura ancora più intensa) la problematicità dell'interrogativo di fondo circa la contraddittorietà rispetto al carattere indisponibile delle sottese attribuzioni costituzionali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>In generale, sulla rinuncia al ricorso si vedano ancora F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 249 ss.

E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. cost.*, 2002, III, p. 1495 ss., in relazione all'ordinanza n. 189 del 2002 della Corte costituzionale di estinzione del processo a seguito di rinuncia del ricorrente statale motivata dall'avvicinarsi di maggioranze politiche differenti e di successiva accettazione regionale, sottolinea “la na-

La Corte, in questa evenienza, secondo quanto prevede l'art. 23 delle Norme integrative<sup>2</sup>, si deve limitare a prendere atto dell'intervenuta rinuncia e della successiva accettazione per poi dichiarare l'estinzione del giudizio, senza poter valutare, nel merito, le censure proposte nel ricorso e, dunque, senza che possa essere accertata o meno la violazione delle competenze costituzionali oggetto del ricorso<sup>3</sup>.

---

tura contenziosa e disponibile delle decisioni relative alla instaurazione ed alla connessa estinzione del giudizio costituzionale in via principale". Anzi, l'eliminazione del controllo preventivo da parte dello Stato e "la realizzazione di una tendenziale «parità delle armi» tra Stato e Regioni hanno indubbiamente rafforzato gli argomenti a favore dell'ineliminabile ed intrinseca politicità della decisione di attivare il giudizio di costituzionalità e, conseguentemente, di desistere dal giudizio stesso". Ancora E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 13, sottolinea come le decisioni di estinzione del giudizio ("così come, anche se in modo meno diretto," quelle di "cessazione della materia del contendere") facciano emergere "forme di definizione del conflitto tra Stato e Regioni in costante ascesa e che testimoniano una 'contrattazione' tra le parti su di una possibile soluzione transattiva che perdura anche dopo che il ricorso è stato presentato ed il giudizio incardinato innanzi alla Corte, subendo magari gli effetti dei cambiamenti di maggioranza a livello locale".

C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, cit., p. 625, sottolinea come la rinuncia esprima certamente "un'attenuazione della indisponibilità del giudizio", ma come, in ogni caso, "caratteristica ricorrente della categoria dei controlli costituzionali" sia "la accessorietà rispetto all'atto controllato: venuto meno quest'ultimo, a seguito dell'intervenuta abrogazione, viene meno anche la ragione d'essere del controllo". Le ipotesi di rinuncia testimonierebbero il "significato politico dei ricorsi, promossi in funzione oppositiva rispetto ai fini perseguiti a livello nazionale", risultando tale "estrema politicizzazione [...] incompatibile con la configurazione dogmatica del ricorso regionale quale atto di controllo, posto che la disponibilità dell'impugnazione non può dipendere esclusivamente da valutazioni soggettive di mera opportunità" (ivi, p. 627).

Anche G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 352, collegava, anche alla luce dell'originaria formulazione dell'art. 127 Cost., la possibilità di rinunciare al giudizio alle stesse motivazioni che "sorreggono la facoltatività dell'iniziativa delle parti [...]: alla politicità degli enti confliggenti si è voluto lasciare spazio per soluzioni non necessariamente giurisdizionali delle loro controversie, ma raggiungibili attraverso accordi ed intese tacite o espliciti o anche attraverso riconsiderazioni delle proprie posizioni".

<sup>2</sup> A seguito delle modifiche operate nel 2021 l'estinzione del processo a seguito di rinuncia qualora accettata da tutte le parti costituite è prevista all'art. 25 (*Rinuncia al ricorso*).

<sup>3</sup> In questo senso CORTE COST., ordinanza n. 124 del 2020, che ricorda come "nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia all'impugnazione della

Tanto meno la Corte deve venire (sempre) formalmente a conoscenza degli eventuali accordi o delle ragioni (e conseguentemente giudicarne il merito) che hanno indotto il ricorrente alla rinuncia, rendendo evidente come le sottese attribuzioni costituzionali, in fondo, siano potenzialmente (state) oggetto di contrattazione e, dunque, siano (state) rese disponibili da parte dell'ente che ne è titolare<sup>4</sup>.

Le motivazioni che possono indurre alla rinuncia al ricorso – nel caso in cui nella decisione di estinzione del giudizio non vi siano specifici riferimenti – non sono evidentemente conoscibili, potendosi “inferire che il *revirement* sia imputabile al mutamento sostanziale dei rapporti «politici» tra Governo e Regioni, o comunque a ragioni politiche che non possono essere esplicitate davanti alla Corte”<sup>5</sup>. In alcuni casi, invece, l'atto di rinuncia è supportato dalle ragioni che lo determinano e di esse la Corte costituzionale riferisce nelle proprie decisioni, per esempio laddove si dia atto o della inapplicabilità alla Regione ricorrente delle norme statali censurate oppure della sopravvenuta abrogazione delle stesse<sup>6</sup> o della sopravvenuta modifica della disciplina regionale<sup>7</sup>.

---

parte ricorrente, accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ex plurimis, ordinanze n. 211, n. 190, n. 183 e n. 136 del 2019)”, e anche ordinanza n. 110 del 2002.

<sup>4</sup> Rilevava come una delle caratteristiche del giudizio in via principale rispetto a quello incidentale fosse proprio la circostanza che si tratti di un “processo di parti”, in cui “spetta al ricorrente determinare la materia del contendere” e “le parti possono accordarsi per risolvere stragiudizialmente la loro controversia, determinando l'estinzione del processo mediante la rinuncia al ricorso accettata dal resistente”, G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 127.

F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 251, sottolineano che “va rilevata la differenza di stile nella redazione delle pronunce, giacché in molti casi si riportano (talvolta anche dettagliatamente) le ragioni della rinuncia, mentre in altri casi [...] si dà conto soltanto dell'avvenuta rinuncia e (ove necessario) dell'accettazione da parte della regione costituita”, pur dopo aver ricordato come non sussista alcun obbligo di motivazione sul punto né per le parti né per la Corte.

<sup>5</sup> E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1607 s.

<sup>6</sup> In questo senso CORTE COST., ordinanza n. 107 del 2020.

<sup>7</sup> CORTE COST., sentenze n. 31 e n. 63 del 2020. In questo caso, viene meno lo stesso interesse al ricorso, come sottolinea E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia*



Certamente, l'atto di rinuncia al ricorso (così come anche la sua eventuale accettazione) “non mette in discussione né la competenza (che per la sua natura funzionale è irrinunciabile) né l'azione, che potrebbe essere riproposta, oltre che in via incidentale, anche in via principale ove i termini non fossero ancora scaduti, ma opera, invece, soltanto sul processo inteso come rapporto processuale, estinguendolo”<sup>8</sup>.

In ogni caso, non si può trascurare come, ancora una volta, il carattere politico e discrezionale dell'atto di rinuncia – soprattutto dal lato statale – sia ancora più evidente (o comunque non sia affatto venuto meno) in conseguenza della riforma dell'art. 127 Cost., che ha sottratto allo Stato la possibilità di effettuare un controllo preventivo sulle leggi regionali.

Pur essendo stata eliminata la fase preliminare di un (pur sempre) eventuale controllo con richiesta di riesame al Consiglio regionale, permane nel rapporto fra Stato e Regioni quella medesima sfumatura di asimmetria, che si traduce, alla luce della nuova formulazione dell'art. 127 Cost., nella immediata presentazione del ricorso alla Corte, con successiva rinuncia determinata dall'iniziativa regionale di modificare in senso satisfattivo le proprie disposizioni censurate, al fine di non giungere alla definizione nel merito del giudizio costituzionale.

Il rinvio governativo al Consiglio regionale per il riesame del disegno di legge si trasforma, dunque, direttamente nel ricorso alla Corte costituzionale, che diviene “passaggio necessario di quella dialettica” fra Stato e Regioni che avveniva attraverso il previo rinvio, “non potendo oltretutto

---

*nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1608, e il giudizio costituzionale anche senza un atto di rinuncia potrebbe definirsi con una decisione di cessazione della materia del contendere. A questo proposito, viene anche richiamato il caso particolare in cui la rinuncia è stata motivata dall'approvazione “prossima e imminente [...] da parte del Consiglio regionale” di un disegno di legge regionale che abroga la disposizione censurata (CORTE COST., ordinanza n. 417 del 2006) (ivi, p. 1609).

<sup>8</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 352, che già sottolineava come simile scelta, i cui “motivi [...] possono essere molteplici”, fosse “una rinuncia al ricorso, non al diritto-competenza: è una rinuncia a quel determinato strumento di tutela della propria competenza rappresentato dal ricorso alla Corte per la questione di legittimità costituzionale” (ivi, p. 351). L'A., inoltre, poneva in relazione l'atto di rinuncia al giudizio costituzionale con la rinuncia agli atti del giudizio prevista dall'art. 306 (*Rinuncia agli atti del giudizio*) c.p.c., quale atto processuale unilaterale.

far nulla nel caso in cui essa si concluda positivamente (ma dovendosi limitare a svolgere un ruolo passivo di colei che viene utilizzata come possibile minaccia di un intervento demolitorio della legge impugnata)<sup>9</sup>.

## 2. *Le “tempistiche” degli atti di rinuncia e di eventuale accettazione: quali ricadute processuali sul giudizio costituzionale?*

Le “tempistiche”<sup>10</sup> che governano rinuncia e accettazione – certamente e ancora una volta determinate da considerazioni politico-discrezionali – sono suscettibili, peraltro, di rendere maggiormente difficoltosa la gestione dei rapporti giuridici che sono sorti e sono regolati dalle disposizioni

<sup>9</sup> E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1610 s., che esplicita la prassi che conduce le Regioni, “anziché attendere l'esito della pronuncia costituzionale”, ad approvare una nuova disciplina che modifichi o abroghi quella censurata: a “quel punto il governo rinuncia al ricorso e la partita si chiude, perché la Corte altro non deve fare che dichiarare estinto il giudizio”.

<sup>10</sup> In generale, sul rilievo del trascorrere del tempo nel diritto e nella giustizia costituzionale, si vedano le considerazioni di M. D'AMICO, *Riflessioni sulla nozione di “tempo” nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1992, I, p. 39 ss., F. RAIA, *La gestione dei tempi dei processi costituzionali*, in G. CAMPANELLI-F. DAL CANTO-E. MALFATTI-S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 87 ss., e ID., *La gestione dei tempi dei processi costituzionali: un elemento di problematica compatibilità con la funzione giurisdizionale svolta dalla Corte*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., p. 445 ss., e P. BONETTI, *I tempi dei giudizi costituzionali e l'esigenza di una loro ragionevole celerità*, ivi, p. 269 ss., oltre che V. MARZUILLO, *Riflessioni sulla compatibilità della tutela cautelare con i tempi e l'oggetto del processo costituzionale*, ivi, p. 381 ss., e S. SCAGLIARINI, *La ragionevole lunghezza del processo costituzionale*, ivi, p. 469 ss.

Ancora, M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 213, a proposito delle ipotesi di scissione dei ricorsi con pronunce diverse, sottolinea che, “se il tempo, come è noto, costituisce un fattore rilevante per valutare l'adeguatezza e la razionalità della giustizia, non può essere senza significato la circostanza che, ‘spezzettando’ i ricorsi, la Corte risponde ad una domanda unica in momenti diversi, che, in alcuni casi, occupano lo spazio non di uno, ma addirittura di due anni”.

censurate, che continuano naturalmente a dispiegare i propri effetti durante la pendenza del giudizio costituzionale<sup>11</sup>.

Le specifiche peculiarità delle modalità di “gestione” e di “disposizione” del rapporto processuale instaurato davanti alla Corte costituzionale da parte degli enti legittimati al ricorso, alla rinuncia e all’accettazione, dunque, confermano la piena disponibilità dell’azione processuale (non solo rispetto all’*an*, ma anche dal punto di vista temporale) e rendono strumentale lo stesso giudizio costituzionale rispetto al raggiungimento di eventuali accordi fra le parti che inducano alla definizione anticipata del relativo giudizio.

Gli atti di rinuncia e di accettazione, inoltre, dispiegano ulteriori effetti non solo sui rapporti fra Stato e Regioni e sulla prosecuzione o meno del giudizio costituzionale, ma anche sulla sua fase preparatoria, soprattutto laddove essi intervengano in prossimità dell’udienza pubblica di discussione, se non addirittura durante la stessa<sup>12</sup>.

A tale riguardo possono richiamarsi alcuni specifici casi che appaiono significativi per ricostruire il complessivo orientamento della Corte costituzionale sulla “gestione” degli atti di rinuncia e accettazione.

Se, per esempio, essa ha iniziato a non assegnare rilievo ai fini della dichiarazione di estinzione del giudizio all’atto di accettazione presentato in udienza pubblica da parte del difensore in ragione del mancato deposito della deliberazione di accettazione da parte della Giunta regionale a partire dall’ordinanza n. 418 del 2008<sup>13</sup>, al contrario un analogo rigore non è

---

<sup>11</sup> E, dunque, “quanto più si protrae il tempo del giudizio tanto più permane il dubbio sulla sorte dell’atto impugnato”, come rileva E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 15.

<sup>12</sup> Sottolinea che le “rinunce che intervengono a giudizio incardinato, e magari a ridosso dell’udienza di discussione, rendono inutile tutto il lavoro istruttorio precedente e si presentano, sotto questo punto di vista, come assolutamente non funzionali” E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 14. Si vedano CORTE COST., ordinanza n. 375 del 2010, in cui si rende conto della circostanza che l’accettazione della rinuncia al ricorso regionale è intervenuta il giorno prima dell’udienza pubblica, ordinanze n. 109 e n. 110 del 2020, per una accettazione pervenuta pochi giorni prima dell’udienza pubblica, e sentenza n. 63 del 2020, per una accettazione espressa il giorno stesso della pubblica udienza.

<sup>13</sup> Rispetto a questa pronuncia E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell’ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*,

stato mostrato dalla Corte costituzionale nei confronti dell'atto di rinuncia dello Stato<sup>14</sup>.

Ancora, a fronte di un atto di rinuncia al ricorso regionale la Corte ha in ogni caso dichiarato estinto il giudizio, dando preminente rilievo all'accettazione della rinuncia nel sottolineare che, "a prescindere dalla tardività della costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri in due di questi giudizi, i relativi processi devono essere dichiarati estinti, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale"<sup>15</sup>. Rispetto all'atto di accettazione depositato a fronte di una costituzione comunque tardiva si è parlato di "adempimento comunque inutile"<sup>16</sup>.

È stato definito uno "spreco di attività notevole, considerando l'inutilità ai fini processuali"<sup>17</sup>, il deposito da parte dell'Avvocatura dello Stato della nota dell'Avvocatura della Provincia autonoma di Bolzano con cui veniva comunicata l'accettazione alla rinuncia, chiedendone il deposito per suo conto, pur non essendosi peraltro costituita la stessa Provincia,

---

cit., p. 1621, rileva come essa rappresenti "una svolta" relativa all'"inaugurato rigore nei confronti della procedura per l'accettazione della rinuncia", anche se "non può non sottolinearsi come ancora una volta la Corte eviti di specificare che si tratta di un mutamento netto della propria giurisprudenza".

In tale pronuncia la Corte dichiara la cessazione della materia del contendere, poiché "la rinuncia non regolarmente accettata dalla controparte, pur non comportando l'estinzione del processo, può fondare, unitamente ad altri elementi, una dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente" (CORTE COST., ordinanza n. 418 del 2008).

<sup>14</sup> Si sofferma su tale profilo specificamente E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1621 ss., che sottolinea come non "vi sia una ragione che consente un diverso regime giuridico per l'accettazione rispetto alla rinuncia" e non vi siano motivi di carattere normativo che "consentano un diverso comportamento del governo nazionale rispetto alla Regione" (ivi, p. 1623).

<sup>15</sup> CORTE COST., sentenza n. 82 del 2015.

<sup>16</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 254, infatti, ritengono "singolare [...] l'atteggiamento dell'Avvocatura [...], che si è data carico di un adempimento comunque inutile".

<sup>17</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 254.

con ciò dimostrando di non avere alcun interesse alla prosecuzione del giudizio costituzionale<sup>18</sup>.

Di “rinuncia ‘a puntate’” o di “rinuncia ‘in due atti’”<sup>19</sup> si potrebbe discorrere in relazione al giudizio definito con la sentenza n. 86 del 2014, in cui la Corte, nel dichiararne la (parziale) estinzione ricorda che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha “dapprima depositato atto di rinuncia al ricorso limitatamente” a una certa disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento, cui ha fatto seguito la relativa accettazione, e, “successivamente, ha depositato un secondo atto di rinuncia al ricorso con riferimento” ad altre disposizioni censurate. In relazione a questa seconda parziale rinuncia, è intervenuta accettazione nel corso dell’udienza pubblica<sup>20</sup>. La Corte espressamente sottolinea come la parziale estinzione venga dichiarata “a seguito delle rinunce al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenute in successione e, con analoghe modalità, accettate dalla Provincia autonoma di Trento”<sup>21</sup>.

Analogamente, la Corte ha dichiarato estinto il giudizio con l’ordinanza n. 197 del 2016, a fronte di una seconda rinuncia da parte dello Stato – motivata dall’abrogazione dell’intera legge regionale di cui erano state impugnate alcune disposizioni – che aveva a oggetto la restante parte di ricorso non ancora rinunciata. La Corte costituzionale ha cura di ricordare che, “nel proporre alla Giunta regionale tale accettazione, il Presidente della Regione [...] non solo ha dato conto della circostanza per cui la rinuncia parziale era già stata accettata dalla Regione, ma ha altresì precisato che il Presidente del Consiglio dei ministri presentava rinuncia «ai re-

---

<sup>18</sup> CORTE COST., ordinanza n. 137 del 2016, in cui si rende conto che “l’Avvocatura generale dello Stato ha depositato la nota dell’Avvocatura della Provincia autonoma di Bolzano [...], indirizzata alla stessa Avvocatura generale, con la quale veniva comunicato che la Giunta della Provincia autonoma, con la deliberazione n. 30 del 19 gennaio 2016 (allegata alla nota e anch’essa depositata), ha accettato la rinuncia al ricorso e veniva richiesto all’Avvocatura statale di volere provvedere, stante la mancata costituzione in giudizio della Provincia, al deposito, oltre che della stessa nota, anche della menzionata deliberazione della Giunta provinciale”.

<sup>19</sup> Utilizzano queste evocative espressioni F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 253.

<sup>20</sup> CORTE COST., sentenza n. 86 del 2014.

<sup>21</sup> CORTE COST., sentenza n. 86 del 2014.

sidui motivi di ricorso [...] oltrech  a quello gi  a suo tempo oggetto di rinuncia». Deve, quindi, “ritenersi che, deliberando di accettare la rinuncia «ai residui motivi di ricorso», la Giunta regionale ha formalmente accettato anche la precedente rinuncia parziale”<sup>22</sup>.

Da ultimo, sempre in ordine alle “tempistiche” con cui possono intervenire o non intervenire gli atti di rinuncia (e conseguente accettazione), si possono richiamare ancora i ricorsi relativi al decreto-legge n. 113 del 2018. Se quelli delle Regioni Sardegna e Basilicata sono stati rinunciati con conseguente dichiarazione di estinzione a fronte dell’accettazione statale (sentenza n. 194 e ordinanza n. 196 del 2019), gli altri sono stati definiti con le sentenze n. 194 e n. 195 del 2019, tranne quello della Regione Piemonte (ricorso n. 19 del 2019), per il quale   stata avanzata richiesta di rinvio della trattazione con modalit  del tutto peculiari, come si vedr  specificamente oltre.

### 3. *Quale grado di disponibilit  delle attribuzioni costituzionali da parte di Stato e Regioni ai fini della decisione di estinzione del giudizio?*

Se, dunque, appare ineliminabile il carattere discrezionale e politico delle scelte sottese alla rinuncia e alla (eventuale) successiva accettazione, cos  come anche, di conseguenza, la fase di “contrattazione” al fine di pervenire alla rinuncia al ricorso (o, come si vedr  oltre, alla modificazione delle disposizioni censurate in senso satisfattivo per il ricorrente), l’eventuale accordo che ne   alla base (e che, lo si deve nuovamente sottolineare, non fa che confermare il carattere disponibile del rapporto processuale e, dunque, in qualche misura anche delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto) dovrebbe giungere in modo tempestivo e non a giudizio costituzionale ormai in via di definizione<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> CORTE COST., ordinanza n. 197 del 2016.

<sup>23</sup> Secondo E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire   meglio che reprimere. S , ma come?*, cit., p. 17, la ineliminabile attivit  di contrattazione di legittimit  dovrebbe, per essere “efficace”, essere “tempestiva e veloce, raggiungendo il suo vero obiettivo quando previene l’impugnazione”.

La presentazione degli atti di rinuncia (e di accettazione) in fasi avanzate del processo pur rispondendo ancora una volta all'ineliminabile carattere disponibile dell'azione processuale (del ricorso, della sua rinuncia e dell'accettazione) sembrano frustrare in ogni caso l'obiettivo ultimo dello stesso giudizio costituzionale (ossia l'accertamento di eventuali profili di illegittimità costituzionale), fino a renderlo quasi oggetto di una vera e propria strumentalizzazione, al fine di ottenere, prima della sua definizione, una modifica normativa che induca, appunto, alla rinuncia al ricorso.

Come è stato efficacemente osservato<sup>24</sup> – richiamando la ben nota “curiosità [non tanto] di vedere cosa andava inventando la Corte sul piano processuale, ma piuttosto di comprenderne il *perché*” e, quindi, l'interrogativo circa “la ragione della crescente espansione di decisioni in un certo senso inutili”<sup>25</sup>, ossia quelle di inammissibilità – anche per le decisioni di estinzione del giudizio in via principale si può pervenire a (analoga) conclusione, ossia che “un intento comune alla base di queste decisioni processuali c'era davvero: quello precisamente di fornire una *non risposta* che avesse la parvenza della *definitività*”<sup>26</sup>.

In particolare, per quanto riguarda le decisioni di estinzione del giudizio, si è sottolineato che, “indubbiamente cresciute nel corso degli ultimi anni”, “sebbene esse non attirino particolarmente l'interesse della dottrina, tuttavia meritano di essere considerate sia per le valutazioni che esse consentono di operare in ordine ai rapporti tra Stato e Regioni (e per una connessa possibile considerazione in merito alla dialettica federalismo – ovvero regionalismo – competitivo vs. collaborativo) sia per l'organizzazione interna dell'organo esecutivo a livello nazionale come a quello regionale. E giungere così alla conclusione che se anche forse si tratta di decisioni «inutili», non è invece inutile comprendere il perché ed il come esse sono pronunciate”<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1606.

<sup>25</sup> L. CARLASSARE, *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., p. 31.

<sup>26</sup> L. CARLASSARE, *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, cit., p. 31.

<sup>27</sup> E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1631.

Con riferimento alle condotte delle parti e alle ragioni che ne motivano le decisioni di rinuncia e accettazione, in ogni caso, non sembrano concretamente percorribili soluzioni processuali che possano contenerle (o sanzionarle), se non al prezzo di scalfire il principio cardine del giudizio costituzionale in via principale, quale è appunto la piena disponibilità della scelta di ricorrere (nei confronti di quali disposizioni di quali Regioni e in riferimento a quali parametri costituzionali), di rinunciare (anche solo parzialmente) al ricorso e di accettarne la rinuncia<sup>28</sup>.

Questa stessa disponibilità, peraltro, giustifica in fondo lo stesso divieto di acquiescenza, che, come si è già anticipato, impedisce di trarre dalla rinuncia e dalla relativa accettazione ogni obbligo per le parti rispetto a successive impugnazioni o mancate accettazioni delle eventuali rinunce. Lo stesso divieto di acquiescenza impedisce, inoltre, che possa darsi rilievo nel giudizio costituzionale anche ad accordi fra Stato e Regioni con cui le parti si sono precedentemente impegnate a rinunciare a ricorsi pendenti<sup>29</sup>.

Se certamente oltre la data di svolgimento della pubblica udienza non è possibile assegnare alcun rilievo a eventuali atti di rinuncia al ricorso e di accettazione, come la Corte costituzionale ha espressamente chiarito nella sentenza n. 361 del 2010, nemmeno risulta immaginabile la possibilità di sottrarre queste stesse scelte alla disponibilità delle parti, avendo

---

<sup>28</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 40, nell'immaginare soluzioni che possano diminuire il contenzioso fra Stato e Regioni e anche "l'abuso della contrattazione di legittimità che perdura a giudizio già iniziato e frustra, attraverso le [...] rinunzie al ricorso *in extremis*, il lavoro istruttorio della Corte", si sofferma sulla possibilità che venga assegnata prevalenza all'"interesse generale alla risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale [...], rispetto alla possibile strumentalizzazione del giudizio costituzionale ad opera delle parti che abbiano raggiunto un accordo *a latere* del processo, magari grazie allo stesso processo costituzionale".

<sup>29</sup> Lo sottolineano F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 193, richiamando le sentenze n. 28 e n. 141 del 2016. In particolare, con la prima la Corte ha ricordato che, come "già rilevato in altre occasioni, la conclusione di un accordo (che ha natura squisitamente politica), seppur contenente una clausola che obbliga la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti, non si riflette sull'ammissibilità ovvero sulla procedibilità di questi ultimi (sentenze n. 239, n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015)" (CORTE COST., sentenza n. 28 del 2016).



riguardo allo “stato di avanzamento’ del giudizio, ovvero alla configurabilità di una soglia [...] oltrepassata la quale l’interesse alla definizione della questione diventa prevalente rispetto alla possibilità di una definizione in via transattiva”<sup>30</sup>.

Il caso oggetto della sentenza n. 361 del 2010 (che riguardava sia un giudizio di legittimità costituzionale in via principale sia un conflitto di attribuzione fra enti) è del tutto particolare, poiché l’Avvocatura generale dello Stato aveva presentato istanza di rinvio a nuovo ruolo per entrambi i giudizi – dopo che la Corte aveva fissato la data di udienza pubblica – in ragione del fatto che la Regione Calabria aveva nel frattempo approvato una legge abrogativa di quella censurata, in modo che si potesse valutare se procedere alla rinuncia del ricorso per intervenuta cessazione della materia del contendere.

A seguito della fissazione di una nuova e successiva udienza pubblica, l’Avvocatura generale dello Stato ha reso nota la delibera di rinuncia al ricorso intervenuta in data precedente. Non essendosi costituita la Regione resistente, la Corte dichiara l’estinzione del giudizio in via principale, considerando la circostanza quale “profilo processuale preliminare la cui ricorrenza esime da ogni ulteriore considerazione”<sup>31</sup>. Rispetto al ricorso per conflitto di attribuzione, invece, il Governo ha deliberato in questo stesso senso in data successiva rispetto alla discussione del conflitto medesimo: per tale motivo, la Corte ha ritenuto la rinuncia “priva di effetti processuali”<sup>32</sup>.

La seconda prospettiva, ossia quella relativa all’individuazione di uno stato di avanzamento del giudizio oltre il quale non sarebbe più possibile disporre della scelta di rinunciare al ricorso, è stata direttamente posta alla Corte costituzionale durante l’udienza pubblica del 19 giugno 2019, relativa alla trattazione dei già richiamati numerosi ricorsi regionali presentati contro il decreto-legge n. 113 del 2018.

---

<sup>30</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 41.

<sup>31</sup> CORTE COST., sentenza n. 361 del 2010.

<sup>32</sup> CORTE COST., sentenza n. 361 del 2010, richiamata anche da E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 42 s.

In tale occasione, il Presidente della Corte costituzionale ha aperto l'udienza pubblica avvisando le parti di aver ricevuto una lettera da parte del neo eletto Presidente della Regione Piemonte, con cui rendeva noto di aver chiesto al proprio difensore di presentare istanza di rinvio dell'udienza in considerazione dell'insediamento della nuova Giunta il 17 giugno 2019, al fine di poter rivalutare le ragioni del ricorso n. 19 del 2019.

Il difensore della Regione Piemonte, oltre a sottoporre alla Corte i profili relativi alla forma della lettera inviata al Presidente della Corte da parte del Presidente della Regione e alla mancanza di una delibera della Giunta regionale che formalmente lo incaricasse di provvedere alla rinuncia al ricorso, ha sottolineato l'inopportunità di un rinvio – come invece richiesto dalla Regione assistita – a fronte del grado di maturazione del giudizio costituzionale, giunto allo svolgimento dell'udienza pubblica, oltre che della natura sostanziale di alcuni profili di censura, attinenti non solo al riparto di competenza, ma anche alla tutela di diritti fondamentali. Secondo la prospettiva del difensore, quindi, anche il giudizio in via principale avrebbe dovuto essere sottratto a logiche puramente politico-discrezionali che, a fronte di nuove elezioni che comportino il mutamento della compagine della Giunta e del Presidente di Regione, impediscano alla Corte costituzionale di entrare nel merito di questioni profondamente connesse alla tutela dei diritti fondamentali. In ogni caso, i tempi del processo costituzionale (se pure quello in via principale sia caratterizzato dalla natura disponibile del relativo rapporto processuale) non avrebbero potuto essere influenzati da una nota informale con cui il Presidente della Regione ricorrente richiedeva un rinvio, a ridosso dello svolgimento dell'udienza pubblica.

Al riguardo la Corte costituzionale ha disposto il rinvio dell'udienza pubblica di discussione, per il solo ricorso della Regione Piemonte, accogliendo, dunque, la richiesta avanzata dalla Regione e depositata formalmente durante l'udienza dal medesimo difensore e respingendo le considerazioni svolte da quest'ultimo in merito alla sottrazione alla libera disponibilità delle parti – per ragioni puramente politiche – delle scelte relative alla richiesta di rinvio e alla eventuale successiva rinuncia al ricorso<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> La trattazione del ricorso n. 19 del 2019 della Regione Piemonte è stata rinviata al

In senso parzialmente contrario si era espressa la Corte con l'ordinanza n. 257 del 2014, relativa a un giudizio promosso da più Regioni e Province autonome. Durante la pubblica udienza due ricorrenti ne avevano richiesto il rinvio, in ragione della contestuale conclusione di un accordo con il Governo. La Corte costituzionale ha disposto il rinvio di tutti i ricorsi, benché una Regione ricorrente avesse insistito per la prosecuzione della discussione. Secondo la Corte, infatti, considerando che tutti i ricorsi hanno a oggetto la stessa disposizione, era "opportuna una contestuale discussione degli stessi", ritenendo che "un rinvio" avrebbe consentito "alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso"<sup>34</sup>.

La valutazione degli atti di rinuncia e di accettazione sembra non prescindere, quindi, anche dalle eventuali preve richieste di rinvio della trattazione delle questioni oggetto dei ricorsi, assumendo anche esse le medesime caratteristiche di politicità e discrezionalità dei primi e, inoltre, presentando profili di connessione sia con le iniziative di modifica o abrogazione delle disposizioni censurate sia con il raggiungimento di accordi nel medesimo senso.

A questo proposito, si pensi, oltre ai due casi che si sono appena richiamati, anche al "doppio rinvio" nella trattazione delle questioni, con slittamento dello svolgimento dell'udienza pubblica al fine di consentire una valutazione sulla rinuncia al ricorso. La Corte costituzionale con l'ordinanza n. 372 del 2010 nel disporre il rinvio del giudizio a una nuova data di udienza pubblica ha ricordato che la Regione ricorrente "ha presentato istanza di rinvio dell'udienza pubblica di discussione, rappresentando che, nello stesso giorno fissato per il suo svolgimento, si sarebbe svolta riunione della Giunta regionale della Campania, destinata, tra l'al-

---

24 giugno 2020. Nella camera di consiglio del giorno successivo la Corte costituzionale, con ordinanza n. 162 del 2020, ha ricordato che la Regione in prossimità della precedente udienza pubblica aveva comunicato al Presidente della Corte di aver incaricato il suo difensore di depositare una richiesta di rinvio per rivalutare le ragioni del ricorso a fronte dell'insediamento della nuova Giunta. Poiché la Regione ha depositato atto di rinuncia al ricorso ed è intervenuta la relativa accettazione, la Corte ha dichiarato l'estinzione del processo.

<sup>34</sup> CORTE COST., ordinanza n. 257 del 2014.

tro, alla «discussione in merito alla rinuncia al ricorso in epigrafe indicato», e che l'Avvocatura generale dello Stato ha aderito a tale istanza. Poiché poi erano effettivamente intervenute la rinuncia al ricorso e l'accettazione «con nuovo decreto del Presidente della Corte veniva disposto che la discussione del ricorso avesse luogo nella camera di consiglio» del giorno dopo quello fissato per l'udienza pubblica, con conseguente dichiarazione di estinzione del giudizio<sup>35</sup>.

Una richiesta di rinvio della trattazione del ricorso «nell'imminenza dell'udienza pubblica» è stata avanzata dal Presidente del Consiglio dei Ministri ricorrente nell'ambito di un giudizio costituzionale in cui la Regione non si era costituita, ma aveva richiesto di «riesaminare la questione alla luce delle modifiche introdotte alla legge impugnata»: l'istanza di rinvio da parte dello Stato «è stata accolta ed il ricorso è stato rinviato a nuovo ruolo»<sup>36</sup>. Intervenendo effettivamente la delibera di rinuncia al ricorso e in mancanza di costituzione in giudizio della Regione, la Corte costituzionale ha dichiarato estinto il giudizio. Analoga richiesta di rinvio dell'udienza pubblica da parte dell'ente ricorrente statale – cui in questo caso ha aderito la Regione resistente costituita nel giudizio – è stata avanzata «per valutare la possibilità di rinunciare almeno parzialmente al ricorso» e, all'«esito dell'intervenuto rinvio, [...] il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente» ad alcune delle disposizioni censurate, con relativa accettazione della rinuncia parziale che ha condotto alla dichiarazione di estinzione di parte del giudizio<sup>37</sup>.

Richiesta di rinvio della trattazione delle questioni oggetto di ricorso statale è stata avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato nel corso dell'udienza pubblica «al fine di poter consentire al Presidente del Consiglio dei ministri di valutare, a seguito delle modifiche legislative intervenute, la persistenza dell'interesse al ricorso»<sup>38</sup>. A tale richiesta, come nel caso precedentemente citato, ha aderito la Regione resistente (confermando che le disposizioni non avevano avuto *medio tempore* applicazione). La peculiarità del caso risiede nella circostanza che la Corte costituzionale,

---

<sup>35</sup> CORTE COST., ordinanza n. 372 del 2010.

<sup>36</sup> CORTE COST., ordinanza n. 78 del 2014.

<sup>37</sup> CORTE COST., sentenza n. 165 del 2014.

<sup>38</sup> CORTE COST., ordinanza n. 330 del 2010.

con ordinanza n. 90 del 2020, “ritenendo la richiesta di rinvio, concordemente formulata dalle parti, meritevole di accoglimento, ha rinviato la causa a nuovo ruolo, al fine di consentire al ricorrente di valutare la persistenza dell’interesse al ricorso e di permettere, a entrambe le parti, di raccogliere ed eventualmente fornire [...] ulteriori elementi probatori riguardanti la asserita mancata applicazione delle disposizioni impugnate nel periodo in cui esse sono state in vigore”<sup>39</sup>. In particolare, con l’ordinanza n. 90 si è dato rilievo alla “richiesta di rinvio, concordemente formulata dalle parti”, rinviando “la causa a nuovo ruolo”<sup>40</sup>. In ragione della successiva rinuncia al ricorso e di sua accettazione, la Corte ha dichiarato l’estinzione del giudizio<sup>41</sup>.

L’incidenza dell’atto di rinuncia (e della previa richiesta di rinvio per consentire l’accettazione della stessa) risulta anche dall’ordinanza n. 284 del 2014, in cui si rende conto dell’intervenuta rinuncia al ricorso da parte della Provincia autonoma ricorrente (in ragione dell’intervenuta sentenza n. 183 del 2012) e della sua successiva richiesta di “rinvio della trattazione del ricorso, per consentire l’accettazione della rinuncia”, cui ha aderito l’Avvocatura generale dello Stato.

La Corte, considerato che “le parti sollecitano un rinvio della trattazione del ricorso, per verificare se la rinuncia della ricorrente verrà accettata”, e sottolineando come resti “impregiudicata ogni altra questione”, ritiene “opportuno accogliere l’istanza”, riservando a separata pronuncia la decisione su altre questioni e rinviando la causa a nuovo ruolo<sup>42</sup>.

La circostanza che la parte ricorrente abbia potuto, dopo aver rinunciato, vedere accolta la propria richiesta di rinvio a nuova trattazione (a prescindere dallo scopo, collegato alla verifica della possibile accettazione), appare oltremodo significativa, perché risulta valorizzata dalla Corte, rendendo evidente come la rinuncia non precluda la prosecuzione delle

---

<sup>39</sup> CORTE COST., ordinanza n. 330 del 2010.

<sup>40</sup> CORTE COST., ordinanza n. 90 del 2010.

<sup>41</sup> Ricorda come “talvolta” le parti “contrattano” la modifica della legge regionale impugnata dopo il ricorso (talvolta chiedendo un rinvio dell’udienza), con conseguente rinuncia formale da parte statale o cessazione della materia del contendere”, C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., p. 326.

<sup>42</sup> CORTE COST., ordinanza n. 284 del 2014.

attività processuali inerenti al giudizio costituzionale (quantomeno fino a quando non intervenga la decisione che lo definisce)<sup>43</sup>.

Inoltre, non appare senza rilievo che la parte resistente (o meglio l'Avvocatura generale dello Stato) abbia aderito alla richiesta di rinvio anziché direttamente esprimersi nel senso dell'accettazione della rinuncia. Ancora una volta, ciò sembra confermare l'esigenza – alla luce della natura politica e disponibile dell'azione processuale che si declina non solo nella scelta del ricorso, ma anche in quella della sua rinuncia, dell'accettazione e anche delle modifiche normative delle disposizioni censurate – di assicurare “un confronto tra la difesa erariale e la Presidenza del consiglio”<sup>44</sup> e, dunque, un pieno raccordo fra decisione politica e difesa tecnica, che dà ovviamente preminente rilievo alla prima rispetto alla seconda.

Il dispiegarsi di analoghi comportamenti processuali da parte di Stato e Regioni, invece, è stato differentemente considerato con la successiva ordinanza n. 255 del 2015.

Se in relazione ai due ricorsi delle Province autonome di Trento e Bolzano la Corte ha dichiarato l'estinzione del giudizio a fronte della rinuncia accettata da parte dello Stato (“in seguito ad accordo in materia di finanza pubblica raggiunto” fra le parti), a proposito del ricorso della Regione Valle d'Aosta era stata avanzata da parte dell'Avvocatura generale dello Stato “al fine di consentire la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia” richiesta di rinvio dell'udienza pubblica<sup>45</sup>.

La Corte in questo caso ritiene di non concedere tale rinvio, poiché, “in relazione alla rinuncia della Regione autonoma [...], non ancora accettata dal Governo, deve rilevarsi come in base alla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 75 del 2015, n. 46 del 2015, n. 310 del 2011, n. 199 e n. 179 del 2010) la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata

---

<sup>43</sup> In questo senso si vedano anche F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 247.

<sup>44</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 247.

<sup>45</sup> CORTE COST., ordinanza n. 255 del 2015. Per osservazioni critiche, si vedano F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 248, che ritengono che l'ordinanza n. 284 del 2014 sia stata contraddetta dall'ordinanza n. 255 del 2015.

dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa”. La Corte rileva che “la rinuncia al ricorso fa seguito ad un accordo siglato con il Governo ed era espressamente prevista tra gli obblighi della Regione”, con ciò dando rilievo ai contenuti dell’accordo con (sorprendente) specifico e diretto riferimento all’obbligo di rinunciare al ricorso<sup>46</sup>.

Significativa è anche la sentenza n. 239 del 2015, per una pluralità di motivi che, ancora una volta, intrecciano i comportamenti di rinuncia e accettazione al raggiungimento di accordi e alla formale assunzione di impegni a rinunciare ai ricorsi.

Innanzitutto, in essa si rende espressamente conto che nelle “more del procedimento” sono stati raggiunti “con lo Stato accordi in materia di finanza pubblica”, cui ha fatto seguito la rinuncia dei ricorsi regionali con accettazione statale, determinando l’estinzione dei giudizi. In secondo luogo, si riferisce che durante la pubblica udienza l’Avvocatura generale dello Stato ha avanzato “un’istanza di rinvio – rigettata – della trattazione del ricorso presentato” da una Regione, “al mero fine di consentire la formalizzazione dell’accettazione della rinuncia, palesando con ciò la propria mancanza d’interesse a coltivare il giudizio”. A questo proposito la Corte, rilevando il difetto di accettazione, dichiara la cessazione della materia del contendere, “anche alla luce dei contenuti dell’accordo in materia di finanza pubblica”. Infine, rispetto alla Regione Sicilia, si rileva la sottoscrizione di un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato, in cui la Regione medesima “si è impegnata «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento»”. La Regione, però, non ha rinunciato al ricorso, “nonostante esso sia stato presentato prima della stipulazione dell’accordo”. La Corte a questo proposito sottolinea che “la conclusione di un accordo, anche se contenente una clausola che obbliga

---

<sup>46</sup> CORTE COST., ordinanza n. 255 del 2015.

la Regione a rinunciare ai ricorsi pendenti (in disparte qui ogni indagine sul significato del vincolo a rinunciare, per gli anni 2014-2017, agli effetti positivi «che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento»), non si riflette sull'ammissibilità di questi ultimi (sentenze n. 176, n. 125, n. 77 e n. 19 del 2015)<sup>47</sup>.

Rispetto al profilo che maggiormente interessa in questa sede – ossia la richiesta di rinvio dell'udienza pubblica per la formalizzazione dell'accettazione della rinuncia e anche la connessione fra le decisioni di estinzione e di cessazione della materia del contendere – si è messo in luce che, probabilmente, la Corte, “evidentemente stizzita per tale atteggiamento, non ha accolto l'istanza di rinvio, e ritenendo che detta richiesta palesasse la mancanza d'interesse a coltivare il giudizio, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere”<sup>48</sup>.

Le scelte di rinuncia e di accettazione (ma, come si è visto, anche le eventuali preliminari richieste di rinvio di trattazione dei ricorsi) mostrano l'ineliminabile natura discrezionale che le caratterizza e che rende disponibile il sotteso rapporto processuale. Esse, inoltre, indubbiamente, soprattutto laddove i relativi atti siano depositati nell'imminenza dello svolgimento dell'udienza pubblica o addirittura durante la stessa, si ripercuotono sulla gestione e sui tempi del processo, oltre che – profilo niente affatto secondario – sul lavoro istruttorio preparatorio della Corte costituzionale<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> CORTE COST., sentenza n. 239 del 2015.

<sup>48</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 254.

<sup>49</sup> Al riguardo si vedano anche le successive considerazioni svolte in merito alla scelta dell'ente resistente di modificare o abrogare le disposizioni censurate per indurre alla rinuncia del ricorrente o alla decisione di cessazione della materia del contendere, oltre che quanto rilevato espressamente dal Presidente della Corte costituzionale, in merito alla “disfunzione del sistema” (*Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, in *Cortecostituzionale.it*, 11 aprile 2016, p. 11).

M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 225, specificamente sottolinea come anche una volta che sia intervenuta la rinuncia e la successiva accettazione da parte dell'ente resistente “questo evento, però, non sempre ‘allevia’ l'organo di giustizia costituzionale dall'onere di istruire la causa, poiché la mediazione extra-giudiziarla tra Stato e Regioni si conclude non di rado solo qualche giorno prima dell'udienza”.





CAPITOLO 5

LA SCELTA POLITICA  
DELLA MODIFICA O DELL'ABROGAZIONE  
DELLE DISPOSIZIONI CENSURATE  
E DELLA MANCATA COSTITUZIONE IN GIUDIZIO

SOMMARIO: 1. I requisiti della decisione della cessazione della materia del contendere e il rilievo della fase di eventuale contrattazione fra ente ricorrente ed ente resistente. – 2. Il requisito della mancata applicazione delle disposizioni censurate: esiste un limite “territoriale”? – 3. Le ricadute processuali sul (e il ruolo del) giudizio costituzionale. – 4. La mancata costituzione nel giudizio costituzionale.

1. *I requisiti della decisione della cessazione della materia del contendere e il rilievo della fase di eventuale contrattazione fra ente ricorrente ed ente resistente.*

La (piena) disponibilità del rapporto processuale si esprime anche attraverso la scelta da parte dell'ente resistente di modificare, anche nel senso dell'abrogazione, le disposizioni censurate, per indurre il ricorrente alla rinuncia al ricorso (con conseguente accettazione e successiva dichiarazione di estinzione del giudizio) o la Corte costituzionale a dichiarare la cessazione della materia del contendere<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda, da ultimo, CORTE COST., sentenza n. 117 del 2020, che da un lato nel dichiarare la cessazione della materia del contendere ricorda che per “costante orientamento [...], infatti, qualora la modifica intervenuta in pendenza di giudizio abbia carattere soddisfacente delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione, è pronunciata la cessazione della materia del contendere”, dall'altro

Anche in questo caso, come per le decisioni di estinzione del giudizio e, dunque, come nel caso in cui intervenga la scelta di rinunciare al ricorso e di accettare tale rinuncia, l'iniziativa di una delle parti (in particolare, la parte resistente) rende il rapporto processuale sotteso al giudizio in via principale disponibile e suscettibile di venire meno, se pure in via subordinata rispetto alla verifica – questa volta da parte della Corte, nel caso in cui non sopraggiunga una previa rinuncia dell'ente ricorrente – di due specifiche condizioni.

Sulla distinzione fra queste due tipologie decisorie (estinzione del giudizio e cessazione della materia del contendere)<sup>2</sup> occorre sia pur breve-

---

esclude che essa possa intervenire laddove si ritenga che la disposizione abbia avuto applicazione nel periodo di vigenza.

Si può segnalare, inoltre, la sentenza n. 325 del 2011, con cui la Corte costituzionale prende atto che dopo il ricorso statale sono intervenute modifiche (abrogative) della legge impugnata della Regione Puglia. Lo Stato, di conseguenza, ha rinunciato parzialmente al ricorso, ma la Regione Puglia non ha accettato tale rinuncia. La Corte non ha dichiarato l'estinzione del giudizio, in ragione della mancata accettazione alla rinuncia pur parziale del ricorrente, procedendo alla verifica dei requisiti per una decisione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente, riconducibile alla circostanza che le disposizioni pure abrogate non avessero trovato applicazione nel periodo di vigenza. Secondo la Corte, “la sola rinuncia all'impugnativa da parte del ricorrente, in assenza di formale accettazione, non può in questo caso consentire di dichiarare cessata la materia del contendere” (CORTE COST., sentenza n. 325 del 2011).

<sup>2</sup> Sul rapporto fra le due tipologie decisorie, si vedano le osservazioni di F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 258 ss., che sottolineano come “vi sia stretta contiguità”, “il rapporto tra i due dispositivi indicati si dimostri sempre più sfumato” e vi sia “un'immagine molto sfocata delle due formule processuali, che tengono sempre più spesso a sovrapporsi e ad essere considerate [...] non soltanto contigue ma, nella sostanza, del tutto fungibili”. In particolare, le ragioni di “questo utilizzo promiscuo degli istituti della rinuncia e della cessazione della materia del contendere” possono rintracciarsi “nell'atteggiamento tradizionalmente rigido della Corte costituzionale nel pretendere che la rinuncia risulti preceduta da una delibera dell'organo di governo e nella conseguente scelta dei contendenti di percorrere la via più rapida della sollecitazione della cessazione della materia del contendere, nella piena disponibilità della difesa erariale, evitando così di ‘tornare’ nei rispettivi organi di Governo”. In questa prospettiva, “le regole processuali risultano piegate alle esigenze delle parti in lite”.

Si veda anche E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1624 ss.,

mente richiamare la ben nota sentenza n. 3 del 1962 (pure resa in un giudizio per conflitto di attribuzione fra enti), con cui la Corte costituzionale ha respinto la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui nei giudizi per conflitto di attribuzione non si possono pronunciare decisioni di cessazione della materia del contendere. E, infatti, richiamando la sentenza n. 74 del 1960<sup>3</sup>, la Corte ricorda che la rinuncia al ricorso "incide esclusivamente sul processo e, qualora sia accettata, ne

---

che pone in rilievo i profili di contiguità e le differenze fra la dichiarazione di estinzione per rinuncia e la dichiarazione di cessazione della materia del contendere. In particolare, l'A. sottolinea come si tratti di "due tipi di dispositivo tra loro assai vicini e sostanzialmente fungibili, la cui scelta è di fatto rimessa alla decisione delle parti sulla base di considerazioni che possono avere un fondamento di merito". Anche G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 252, si sofferma sulle due tecniche decisorie, sottolineando che la cessazione della materia del contendere "tiene probabilmente il posto dell'estinzione del giudizio per rinuncia, quando una richiesta formale della parte (e l'accettazione della controparte), deliberata dall'organo collegiale competente, non si possano ottenere facilmente. Così, si è arguito che questo tipo di pronunce sostituisce quelle che dichiarano l'estinzione del giudizio per quell'altra ragione".

Al riguardo, si vedano fra le ultime decisioni CORTE COST., ordinanza n. 252 del 2019, con cui è stata dichiarata l'estinzione del giudizio, a fronte della rinuncia statale al ricorso e della successiva accettazione. La Regione resistente, però, aveva chiesto di dichiarare la cessazione della materia del contendere, alla luce delle modifiche normative intervenute; e sentenza n. 125 del 2021, con cui rispetto ad alcune questioni la Corte non accoglie la richiesta della Regione resistente di dichiarare la cessazione della materia del contendere, fondata sulla circostanza per la quale "la norma ha cessato di produrre i suoi effetti, poiché è spirato il termine ultimo della sospensione ivi prevista", e non avrebbe avuto nel breve periodo di vigenza applicazione. Secondo la Corte, che richiama il proprio costante orientamento, "la cessazione della materia del contendere, a seguito di una modifica o dell'abrogazione delle norme impugnate, può dichiararsi solo quando si verificano, nel contempo, entrambe le seguenti condizioni e cioè «il carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e il fatto che la disposizione censurata non abbia avuto medio tempore applicazione [...]» (sentenza n. 82 del 2021)". Poiché nel caso si specie non è stata provata la mancata applicazione non vi è una delle due indicate condizioni: inoltre, la Corte sottolinea che la "cessazione di efficacia della norma regionale impugnata" è "connessa non all'abrogazione, ma allo spirare del termine previsto per la sospensione ivi disposta" (CORTE COST., sentenza n. 125 del 2021).

<sup>3</sup> Con tale pronuncia la Corte aveva stabilito che la "dichiarazione di cessazione della materia del contendere non è [...] una pronuncia di estinzione del giudizio, bensì una vera e propria pronuncia relativa all'oggetto del giudizio" (CORTE COST., sentenza n. 74 del 1960).

produce l'estinzione, mentre la dichiarazione che è cessata la materia del contendere costituisce pronuncia attinente all'oggetto della controversia, e perciò non trova impedimento nella norma citata"<sup>4</sup> (ossia l'allora vigente art. 27, ultimo comma, delle Norme integrative).

Rispetto alle due sopra citate condizioni necessarie per la cessazione della materia del contendere, innanzitutto, occorre verificare che le intervenute modifiche siano soddisfattive delle richieste del ricorrente e che, quindi, non mantengano i medesimi contenuti delle disposizioni censurate o le abrogano, altrimenti ponendosi la questione relativa al possibile trasferimento delle questioni sulle nuove disposizioni (pure non censurate evidentemente con il ricorso)<sup>5</sup>, per evitare una compromissione del "prin-

---

<sup>4</sup> CORTE COST., sentenza n. 3 del 1962, sulla quale si sofferma E. ROSSI, *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, cit., p. 1624 s. L'A., inoltre, si domanda se fra le due tipologie decisorie "vi siano delle differenze non legate solamente a comportamenti processuali, ma connessi a motivi sostanziali che possono muovere la parte ricorrente a non rinunciare al ricorso e contemporaneamente a chiedere la cessazione della materia del contendere" (ivi, p. 1628), giungendo a ritenere che "potrebbero forse individuarsi conseguenze anche sul piano dell'efficacia (perlomeno di precedente) dei due tipi di dispositivo, che risulterebbe maggiore nel caso di dichiarazione di cessazione della materia del contendere (per la quale una valutazione da parte della Corte è stata comunque operata, e vi è una motivazione che ne dà conto) rispetto al caso di estinzione per rinuncia (che, come detto, non richiede alcuna motivazione)" (ivi, p. 1629).

<sup>5</sup> Rispetto al rapporto fra le modifiche normative delle disposizioni censurate e la possibilità del trasferimento delle questioni sulle nuove disposizioni, si veda la sentenza n. 44 del 2018, che ha richiamato la sentenza n. 84 del 1996 che, "muovendo dalla distinzione tra disposizione e norma, ha puntualizzato che oggetto della questione di costituzionalità è la norma (ossia il precetto o regola iuris) veicolata dalla disposizione (ossia la legge o l'atto avente forza di legge ex art. 134 Cost.) nella misura in cui quest'ultima, a seguito di interpretazione, esprime tale norma. Se muta la disposizione (per ius superveniens), ma la norma rimane invariata nel suo contenuto (e, con essa, le censure che la investono), la Corte opera il sindacato di costituzionalità sulla medesima norma e riferisce l'esito di tale scrutinio alla nuova disposizione, sulla quale la questione risulta quindi 'trasferita'. Questo principio, enunciato per la prima volta in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale, è stato poi ripetutamente ribadito [...] anche - e soprattutto - in giudizi in via principale". Il trasferimento della questione, quindi, "è stato ritenuto possibile anche quando la nuova disposizione non sia perfettamente identica a quella originariamente censurata, ma presenti differenze minime e comunque marginali; ciò in ragione di un concorrente «principio di effettività della tutela costituzionale delle parti

cipio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione”, che “non tollera che, attraverso l’uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre nel corso del giudizio di costituzionalità, una proposizione normativa di contenuto sostanzialmente identico a quella impugnata, ottenendo l’effetto pratico di vanificare l’eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest’ultima”<sup>6</sup>.

In questi casi, secondo la Corte, si impone “l’estensione della questione alla norma che, sebbene posta da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo sostanzialmente immutato contenuto precettivo”<sup>7</sup>. Peraltro, occorre ulteriormente tenere conto della delicatezza di tale valutazione. La Corte a tale proposito ha chiarito che la modifica sopravvenuta di carattere sostanziale impedisce l’estensione della questione, poiché ciò “determinerebbe un’impropria sostituzione della valutazione dell’organo politico competente a deliberare il ricorso”<sup>8</sup>.

In secondo luogo, occorre che le disposizioni censurate non abbiano

---

nei giudizi in via d’azione» [...]. In tale evenienza il trasferimento della questione di costituzionalità in realtà comporta altresì una sua qualche estensione, nel senso che il suo oggetto finisce per abbracciare la disposizione anche come successivamente modificata, senza per questo sconfinare nell’area del sindacato in via consequenziale che presuppone invece una disposizione (e una norma) diverse” (CORTE COST., sentenza n. 44 del 2018).

Sulle ipotesi di trasferimento delle questioni si vedano le considerazioni di M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 223, che sottolinea come la Corte faccia “prevalere l’interesse a svolgere il sindacato costituzionale sulla necessità, tipica dei giudizi in via principale, che lo scrutinio sia azionato su impulso di parte” e come sembri “intravedersi [...] anche un intento sanzionatorio volto ad evitare l’aggiramento degli effetti della propria decisione”. Nel caso in cui, invece, le modifiche introducano un nuovo e differente contenuto alle disposizioni censurate, “la Corte non procede autonomamente – in mancanza di una specifica e tempestiva impugnazione del ricorrente – all’estensione del sindacato” (ivi, p. 224). Questo orientamento secondo l’A. è condivisibile, poiché in caso contrario la Corte “*supplirebbe impropriamente*” all’onere di impugnazione gravante sulle parti” (*ibidem*).

<sup>6</sup> CORTE COST., sentenza n. 168 del 2008.

<sup>7</sup> CORTE COST., sentenza n. 168 del 2008, che richiama CORTE COST., sentenza n. 533 del 2002.

<sup>8</sup> CORTE COST., sentenza n. 112 del 2022, in cui si richiamano anche gli effetti che simile operazione dispiega sul principio del contraddittorio e su quello di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

avuto applicazione *medio tempore*, rilevando a tale fine anche il lasso di tempo di vigenza delle disposizioni censurate<sup>9</sup>.

A differenza delle decisioni di estinzione del giudizio, dunque, la Corte costituzionale conserva un (pur limitato) margine di controllo di merito delle modifiche normative, al fine di verificare la “direzione” soddisfattiva delle stesse<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Si veda, al riguardo, CORTE COST., sentenza n. 25 del 2020, con cui si dichiara (anche) la cessazione della materia del contendere in ragione sia della modifica abrogativa (e, dunque, soddisfattiva) della disposizione impugnata, sia della prova, non contestata, della mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impuginate, oltre a richiamarsi “la costante giurisprudenza di questa Corte”, secondo cui “la modifica normativa della disposizione oggetto della questione di legittimità costituzionale promossa in via principale, e intervenuta nel corso del giudizio, determina la cessazione della materia del contendere, quando ricorrono al contempo due condizioni: la modifica o l’abrogazione deve avere carattere soddisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e le disposizioni censurate non devono aver avuto medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 180 del 2019, n. 185 e n. 140 del 2018)” (CORTE COST., sentenza n. 25 del 2020).

Si deve segnalare la sentenza n. 144 del 2014, su cui si tornerà oltre rispetto alla possibile individuazione di un carattere “territoriale” del requisito della mancata applicazione delle disposizioni censurate, laddove, a fronte di due ricorsi riuniti, la Corte costituzionale in un caso dichiara la cessazione della materia del contendere, mentre nell’altro considera che “l’assenza di alcun riferimento allo ius superveniens ad opera della Regione autonoma Valle d’Aosta, che nulla osserva in ordine alla eventuale sati[s]fattività nei suoi confronti della novella e, soprattutto, alla mancata applicazione della normativa censurata nel suo territorio, non consente di addivenire [...] alla medesima declaratoria di cessazione della materia del contendere, determinandosi pertanto la necessità di condurre nel merito il richiesto scrutinio di costituzionalità”, che conduce all’accoglimento delle censure (CORTE COST., sentenza n. 144 del 2014).

Si rinvia a F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 257 s., che richiamano le “formule dal contenuto dubitativo” utilizzate dalla Corte, in merito alla dimostrazione della mancata applicazione e rilevano il carattere ancora “più problematico [...] in certe circostanze” della verifica intorno al carattere soddisfattivo.

<sup>10</sup> In questo senso anche F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 258, che ritengono “concettualmente difficile riconnettere tali pronunce al novero delle decisioni ‘meramente processuali’, in quanto le conclusioni cui giunge la Corte non possono che essere il risultato di un esame nel merito” delle disposizioni impuginate, dei motivi di ricorso e delle nuove disposizioni approvate.

C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasforma-*

In ogni caso, non intervenendo alcuna pronuncia sul merito delle censure proposte con il ricorso, resta inevasa la richiesta di accertamento sulla eventuale violazione delle attribuzioni costituzionali ed emerge una ulteriore forma di composizione (o contrattazione) fra le parti, cui resta del tutto estraneo il sindacato costituzionale<sup>11</sup>.

## 2. *Il requisito della mancata applicazione delle disposizioni censurate: esiste un limite “territoriale”?*

Sul requisito relativo alla mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni censurate occorre ulteriormente soffermarsi, a fronte di alcune decisioni in cui la Corte costituzionale sembra definire in modo ancora più specifico la sua portata.

A dire il vero in pochissime pronunce e, quindi, evidentemente senza che si possa delineare alcuna linea di tendenza in questo senso, la Corte sembra assegnare rilievo alla dimensione territoriale del requisito.

In particolare, essa sembra verificare la mancata applicazione delle disposizioni censurate limitatamente alla Regione interessata.

Si è già richiamata la sentenza n. 144 del 2014: in quella occasione la Corte costituzionale rispetto al ricorso della Provincia autonoma di Trento, dopo aver rilevato il carattere soddisfacente della sopravvenuta abrogazione, sottolinea che solo tale ricorrente nella propria memoria illustrativa di udienza ha affermato che “la norma non ha trovato applicazione *medio tempore* nel suo territorio”<sup>12</sup>.

---

*zione?*, cit., p. 656, sottolinea l'esigenza che vi sia da parte della Corte costituzionale una “attenta valutazione”: in particolare il “requisito della satisfattività della modifica [...] andrebbe inteso in senso oggettivo, come obiettivo superamento dell'asserito profilo di incostituzionalità”, mentre la “mancata applicazione *medio tempore* [...] dovrebbe essere puntualmente dimostrata – o quanto meno argomentata – in giudizio dalla parte interessata”.

<sup>11</sup> Sottolinea, inoltre, come – benché la Corte costituzionale svolga il sopra citato controllo sulla mancata concreta applicazione delle disposizioni censurate – non si possa escludere che esse “siano state vigenti per un certo periodo, integrando l'ordinamento giuridico, condizionando gli interpreti e risultando difficile assicurare che esse non abbiano realmente avuto alcun tipo di applicazione”, E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 15.

<sup>12</sup> CORTE COST., sentenza n. 144 del 2014.



Questo inciso, riferito nel testo della pronuncia direttamente alla parte ricorrente, viene ulteriormente rafforzato, perché la Corte sottolinea che tale “dichiarazione, in quanto proveniente dalla stessa parte, titolare dell’interesse ad impugnare la norma in sede di giudizio in via di azione (ed in quanto riguardante circostanze da questa direttamente acclarabili e non contestate da controparte), risulta sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere”<sup>13</sup>.

Il riferimento alla dimensione “territoriale” dell’ambito applicativo delle disposizioni censurate, però, diviene ancora più rilevante laddove la Corte contrappone la posizione tenuta nel giudizio da parte della Provincia a quella della Regione Valle d’Aosta. Quest’ultima ricorrente, infatti, oltre a non intervenire in merito alla natura eventualmente soddisfattiva della modifica normativa, “nulla osserva in ordine [...], soprattutto, alla mancata applicazione della normativa censurata nel suo territorio”, in tal modo imponendosi lo scrutinio nel merito delle questioni<sup>14</sup>.

Nella successiva sentenza n. 155 del 2016, in relazione a diversi ricorsi promossi da Regioni diverse, la Corte esaminando una delle questioni proposte dalla Regione Puglia dichiara la cessazione della materia del contendere.

Ancora prima di riconoscere che la sopravvenuta modificazione della disposizione censurata è “completamente soddisfattiva delle pretese della ricorrente”, nella sentenza si tiene a sottolineare che, come “attestato dalla stessa ricorrente nella memoria depositata in prossimità dell’udienza”, essa, nella formulazione originaria, “non ha avuto applicazione nei suoi confronti nel periodo compreso tra l’entrata in vigore e la modificazione” successiva<sup>15</sup>.

La portata della dimensione territoriale, peraltro, emerge se si considera l’analoga questione posta dalla Regione Sicilia: in questo caso la Corte sottolinea che al fine di ottenere una decisione di merito, la ricorrente avrebbe potuto indicare i casi in cui la norma censurata era stata applicata. “Il non averlo fatto, in presenza di una condizione negativa, quale è la mancata applicazione della norma impugnata [...], e in difetto di ele-

---

<sup>13</sup> CORTE COST., sentenza n. 144 del 2014.

<sup>14</sup> CORTE COST., sentenza n. 144 del 2014.

<sup>15</sup> CORTE COST., sentenza n. 155 del 2016.

menti probatori in senso contrario, non può non implicare una pronuncia di cessazione della materia del contendere”<sup>16</sup>.

La sentenza n. 155 richiama in modo significativo la sentenza n. 142 del 2016, in cui si era affermata proprio tale ultima conclusione, ai fini della cessazione della materia del contendere. Anche in quella occasione vi erano diversi ricorsi di Regioni diverse. La Corte sottolinea che solo due Regioni (Marche e Puglia), a differenza della Regione Abruzzo, hanno chiesto alla stessa Corte di “verificare se, medio tempore, la norma” avesse “avuto applicazione, cosa che, se fosse avvenuta,” avrebbe impedito di “ritenere cessata la materia del contendere”<sup>17</sup>.

La Corte, in queste specifiche occasioni, ha mostrato di chiarire ulteriormente la portata del requisito relativo alla mancata applicazione delle disposizioni censurate, al fine della cessazione della materia del contendere: si tratta, a dire il vero, di incisi che potrebbero essere considerati mera conseguenza delle argomentazioni addotte dalle parti.

Ciononostante, il riferimento al “territorio” (provinciale o regionale che sia) per valutare l’eventuale applicazione delle disposizioni appare notevolmente interessante, anche in prospettiva futura.

Si pensi, per esempio, all’eventualità che diverse Regioni (e Province autonome) proponessero analoghi ricorsi, rispetto ad alcuni dei quali venga dimostrata la mancata applicazione nel rispettivo territorio. Sebbene, come si è oltremodo sottolineato, il giudizio in via principale sia giudizio di parti, questo carattere sembrerebbe potersi attenuare non solo a fronte della stessa riunione nella trattazione delle questioni analoghe, ma anche – e forse soprattutto – laddove il limite territoriale possa effettivamente affermarsi come requisito ulteriore ai fini della eventuale adozione di una decisione di cessazione della materia del contendere.

A questo proposito assume rilievo la sentenza n. 187 del 2021, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato una specifica questione sollevata dalla Regione Sicilia inammissibile per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso.

Sebbene dalla ricostruzione contenuta nella parte del Ritenuto in fatto e dal percorso argomentativo della parte del Considerato in diritto non

---

<sup>16</sup> CORTE COST., sentenza n. 155 del 2016.

<sup>17</sup> CORTE COST., sentenza n. 142 del 2016.

emerge in modo espreso, alcuni elementi conducono a una riflessione intorno alla sopravvenuta modifica di legge statale, con effetto soddisfacente nei confronti specifici della Regione ricorrente, ma potenzialmente non tale nei confronti di altre Regioni.

Con il proprio ricorso la Regione censurava tra le altre la previsione della legge n. 160 del 2019 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*), nella parte in cui prevedeva che il soggetto per l'amministrazione dell'area Zona economica speciale fosse identificato in un Comitato di indirizzo composto anche da un commissario straordinario del Governo che lo presiede. In particolare, tale incarico veniva affidato a un commissario governativo, mentre la disciplina precedente affidava il ruolo di presidente del Comitato al Presidente dell'Autorità di sistema portuale, garantendosi la compartecipazione fra Stato e Regioni interessate nella scelta dell'organo di vertice e indirizzo. Il Presidente dell'Autorità di sistema portuale, infatti, è nominato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di intesa con il Presidente della Regione interessata. L'esclusione di ogni forma di intesa fra Stato e Regioni sulla nomina in oggetto oltre a causare la violazione di una serie di previsioni statutarie contrasterebbe con gli artt. 5, 118, 119 e 120 Cost., con specifico riferimento al principio di leale collaborazione, e determinerebbe notevoli ripercussioni anche sull'esercizio di molteplici competenze regionali in materia.

Al proposito la Corte osserva che, "in prossimità dell'udienza [...], il legislatore ha sensibilmente modificato la disciplina relativa alla composizione del Comitato di indirizzo e, in particolare, alle modalità di nomina del commissario straordinario del Governo"<sup>18</sup>. E, infatti, con il decreto-legge n. 77 del 2021 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*) si sono operate una serie di modifiche fra cui quella con cui si prevede che alla nomina del commissario straordinario si proceda con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su proposta del Ministro per il sud e la coesione territoriale, di intesa con il Presidente della Regione interessata.

Secondo la Corte, tale disciplina "presenta con ogni evidenza carattere

---

<sup>18</sup> CORTE COST., sentenza n. 187 del 2021.

satisfattivo delle doglianze mosse con il ricorso”. Con la modifica introdotta con il decreto-legge del 31 maggio 2021, infatti, si introduce “una nuova procedura di nomina, nel cui ambito è proprio prevista un’intesa con il Presidente della Regione interessata, ciò che elide l’asserita lesione del principio di leale collaborazione e soddisfa la pretesa della ricorrente”<sup>19</sup>.

Una volta verificato il requisito del senso satisfattivo della modifica, la Corte si sofferma anche sul profilo relativo all’applicazione della disposizione censurata. La Corte rileva che la disciplina non è stata applicata agli organi di riferimento della Sicilia occidentale e orientale, “come attestato dalla circostanza che, alla data di entrata in vigore dell’art. 57 del d.l. n. 77 del 2021, nella Gazzetta Ufficiale non risultava pubblicata la notizia del conferimento [...] dei relativi incarichi”, “mentre risultano pubblicate le notizie relative alle nomine dei commissari straordinari relativi a ZES istituite in Regioni diverse”<sup>20</sup>.

Con esclusivo riferimento alla posizione della Regione Sicilia, dunque, la Corte conclude che la specifica censura “è divenuta, così, priva di attualità ed effettività”, conseguendone l’inammissibilità per sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso<sup>21</sup>.

È significativo, per le considerazioni che si sono precedentemente svolte circa il rilievo “territoriale” della mancata applicazione delle dispo-

---

<sup>19</sup> CORTE COST., sentenza n. 187 del 2021.

<sup>20</sup> CORTE COST., sentenza n. 187 del 2021.

<sup>21</sup> Viene in rilievo a tale proposito CORTE COST., sentenza n. 141 del 2016, laddove si rileva che il “mutamento del quadro normativo sopravvenuto alla proposizione del ricorso produce effetti proprio sulla disposizione impugnata, elidendo l’asserita lesione del principio di leale collaborazione, che sarebbe consistito nell’impossibilità di raggiungere un’intesa [...]. Limitatamente a tale aspetto dell’impugnativa, può quindi essere dichiarata la sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso: infatti, la sopravvenienza di disposizioni che restituiscono alle Regioni, compresa la Regione Veneto, la possibilità di concordare l’allocazione delle misure di contenimento anche per l’anno 2018 soddisfa la pretesa della parte ricorrente, dal momento che priva di effettività ed attualità la censura regionale. Ne consegue la declaratoria di inammissibilità della questione di costituzionalità [...] promossa con riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost.”.

È significativo che in tale occasione la Corte specifichi che l’effetto della modifica normativa si ripercuote su tutte le Regioni, “compresa” la Regione ricorrente.

sizioni censurate, richiamare i passaggi cronologici che segnano il giudizio costituzionale e le intervenute modifiche normative.

Il giudizio costituzionale in via principale viene promosso dalla Regione Sicilia con ricorso notificato il 26-28 febbraio 2020, cui fanno seguito la costituzione da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri il 7 aprile 2020, gli interventi *ad adiuvandum* di due società interessate il 5 maggio 2020, una memoria della Regione Sicilia, due ulteriori atti delle società intervenienti del 18 maggio 2021 e un atto di rinuncia parziale al ricorso da parte dell'ente ricorrente del 31 maggio 2021.

L'udienza pubblica per la trattazione delle questioni è stata fissata l'8 giugno 2021.

Le modifiche introdotte, in senso satisfattivo per la Regione ricorrente, risalgono al 31 maggio 2021 (decreto-legge n. 77).

In disparte ogni considerazione circa il mancato confronto fra le parti intorno alla nuova disciplina introdotta pochi giorni prima dell'udienza pubblica, che avrebbe potuto condurre alla rinuncia al ricorso da parte regionale con successiva accettazione da parte statale e, dunque, a una declaratoria di estinzione del giudizio<sup>22</sup>, risulta degno di nota il riferimento puntuale che la Corte costituzionale opera alla mancata applicazione della previsione censurata nel territorio regionale, per motivare la sopravvenuta carenza di interesse a coltivare il ricorso.

Allo stesso tempo però, sia pure con un inciso fra parentesi, la Corte costituzionale non manca di riferire che, invece, rispetto ad altre Regioni, al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021 risultano pubblicate le notizie relative alle nomine dei commissari straordinari di altre Regioni.

Si ripropone con caratteristiche differenti, quindi, benché la Corte non si soffermi oltre sul punto, il profilo problematico che si è rilevato con specifico riferimento alle eterogenee modalità di impugnazione dal lato statale di disposizioni regionali analoghe se non identiche di Regioni diverse.

---

<sup>22</sup> Rispetto a una diversa censura la Regione Sicilia ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso in prossimità dell'udienza pubblica, considerando l'intervenuta modifica della disposizione censurata che ha fatto venir meno il proprio interesse al ricorso; non essendo intervenuta accettazione la Corte, però, ha dovuto dichiarare la cessazione della materia del contendere.

Nel dichiarare l'inammissibilità della censura, considerando il venire meno dell'interesse al ricorso in ragione delle modifiche soddisfattive intervenute e la contestuale mancata applicazione sul territorio regionale della disciplina censurata, si lascia evidentemente permanere nell'ordinamento una regolamentazione che – pur modificata – ha in ogni caso dispiegato i propri effetti in alcune Regioni. Questi effetti certamente non sono stati indagati nel merito dalla Corte costituzionale (che tiene a sottolineare che le proprie osservazioni sono svolte “Preliminarmente a qualunque considerazione di merito”<sup>23</sup>), ma si può ritenere che la mancanza di intesa nella nomina oggetto della questione presentasse certamente indubbi profili di criticità.

Si riconferma, quindi, ancora una volta, il carattere preminentemente di parti del giudizio costituzionale in via principale: da un lato la decisione n. 187 del 2021 dichiara l'inammissibilità di una questione con inevitabile esclusivo riguardo alla Regione ricorrente, in relazione alla quale la disciplina censurata non ha avuto applicazione e non è più destinata ad applicarsi in ragione delle sopravvenute modifiche; dall'altro lato la disposizione censurata e poi modificata a livello statale ha ricevuto applicazione in Regioni diverse, che però non hanno avvertito la necessità di proporre – come ha fatto la Regione Sicilia – analogo ricorso per la difesa delle proprie prerogative.

### *3. Le ricadute processuali sul (e il ruolo del) giudizio costituzionale.*

Come si è accennato con riguardo alle ipotesi di rinuncia (e di eventuale successiva accettazione della stessa), anche laddove intervengano modifiche normative delle disposizioni censurate può essere posta in essere una previa “contrattazione”, al fine di raggiungere un accordo che dovrebbe determinare la decisione di cessazione della materia del contendere da parte della Corte costituzionale.

Tale “contrattazione” ben si accorda con il carattere disponibile del rapporto processuale sotteso al giudizio costituzionale (già chiaramente espresso, come si è visto, dalle scelte di ricorrere, di rinunciare al ricorso e

---

<sup>23</sup> CORTE COST., sentenza n. 187 del 2021.

di accettare la rinuncia), ma pare contraddire, come si anticipava nelle osservazioni introduttive, la natura indisponibile delle attribuzioni costituzionali. In particolare, attraverso le modifiche soddisfattive per il ricorrente – e sempre che le disposizioni censurate non abbiano avuto applicazione *medio tempore* – le censure oggetto del ricorso vengono sottratte a una (quantomeno approfondita) valutazione di merito da parte della Corte, che si deve limitare a considerare la sussistenza di dette condizioni.

Cionondimeno, il carattere disponibile del rapporto processuale non rende completamente disponibili anche le sottese attribuzioni costituzionali, se si pensa che, in ogni caso, la prassi di concludere accordi fra Stato e Regioni (“con connessa clausola di rinuncia ai ricorsi pendenti”<sup>24</sup>) non può affatto comportare una rinuncia, per il futuro, alla loro difesa, in ragione del divieto di acquiescenza.

La medesima “contrattazione”, peraltro, esprime un ulteriore profilo dell’asimmetria fra Stato e Regioni nel giudizio davanti alla Corte costituzionale, che era, di certo, maggiormente evidente prima della riforma dell’art. 127 Cost., in ragione del previo riesame da parte del Governo, oltre a quello più evidente relativo alla maggiore o minore ampiezza dei motivi di censura.

Essa, infatti, sembra assumere un rilievo più incisivo con riguardo alle ipotesi di ricorso statale contro leggi regionali.

Da un lato vi è l’indubbia difficoltà per le Regioni di convincere lo Stato a modificare le proprie disposizioni normative<sup>25</sup> e dall’altro si deve considerare il rilievo dell’attività di mediazione svolta dal citato Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, il cui “esito ottimale [...] è costituito dall’adeguamento della legge regionale realizzato mediante un nuovo atto legislativo approvato dal Consiglio regionale entro” (o anche oltre<sup>26</sup>)

---

<sup>24</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 258.

<sup>25</sup> In questa direzione E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 17, sottolinea che tale “evidente difficoltà” si pone quando “intenzionata all’impugnativa sia una singola o anche un numero limitato di Regioni”.

<sup>26</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 22 e p. 24 s., che richiama i c.d. “*gentlemen’s agreements*”,

“il termine dei sessanta giorni previsti per l’impugnazione del precedente”<sup>27</sup>. Si è sottolineato, peraltro, come la “contrattazione” da parte del Dipartimento con la Regione interessata possa anche condurre, sempre al fine di evitare l’impugnazione, a concordare strumenti compensativi in sede attuativa, per esempio attraverso l’adozione di “regolamenti, circolari rivolte all’amministrazione regionale, prassi interpretative che ‘pieghino’ l’interpretazione delle norme contestate nel senso in grado di soddisfare i rilievi governativi”<sup>28</sup>.

---

che, in quanto “convenzioni costituzionali insuscettibili di coercizione”, in caso di inadempiamento regionale non potrebbero “far rivivere il potere governativo di impugnazione della legge, ormai spirato”.

Con specifico riguardo ai comportamenti tenuti dalle parti per pervenire a un accordo di modificazione delle disposizioni impuginate, attraverso la mediazione del sopracitato Dipartimento, risulta particolarmente significativa la sentenza n. 160 del 2009 con cui la Corte costituzionale dichiara l’inammissibilità delle censure contenute nel ricorso statale depositato oltre il termine dei sessanta giorni, giustificato, nella prospettiva dello Stato, dalla circostanza che la Regione “avrebbe violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra i diversi livelli di governo”. Secondo lo Stato, “si era tenuta una «riunione tecnica» in cui «la Regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni» della legge in questione «in modo da superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati dal Dipartimento affari regionali, nonché dal Ministero delle infrastrutture e dall’Autorità di vigilanza dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture»”. La Corte costituzionale, peraltro, sottolinea la “mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali ‘accordi normativi’ diretti a determinare il contenuto di testi legislativi” (CORTE COST., sentenza n. 160 del 2009).

<sup>27</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 21, che, in relazione all’attività svolta dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, richiama in particolare quanto avvenuto nel 2010: “l’attività di mediazione del Dipartimento ha condotto alla decisione di non impugnare leggi regionali da parte del Consiglio dei ministri” in “ben quarantasei casi”. L’A. si sofferma in modo specifico sulle tipologie di intervento del Dipartimento, che può operare “un necessario ‘filtro’ rispetto ad obiezioni di legittimità costituzionale provenienti dalle amministrazioni statali di settore che si presentino infondate, senza necessità di ulteriori indagini”, o che può svolgere una vera istruttoria, coinvolgendo la Regione interessata o anche le amministrazioni statali di settore (ivi, p. 20).

<sup>28</sup> E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 22. Tale operazione (quella di una c.d. “interpretazione conforme a contrattazione”), però, scontrerebbe l’inevitabile “assenza di pubblicità e traspa-



Il raccordo e la contrattazione che fra Dipartimento e Regione interessata si instaurano per prevenire l'impugnazione, inoltre, mostrano come la soppressione della richiesta di riesame da parte del Governo non abbia affatto eliminato il "controllo" che quest'ultimo comunque esercita nei confronti del legislatore regionale, ma lo abbia reso, se mai, alquanto opaco e poco trasparente<sup>29</sup>.

La riforma dell'art. 127 Cost., dunque, pur avendo formalmente e sostanzialmente parificato la posizione di Stato e Regioni in relazione ai tempi dell'impugnazione (assegnando lo stesso termine per la presentazione del ricorso che in entrambi i casi è successivo rispetto all'entrata in vigore della disposizione censurata), non manca di mantenere un certo grado di asimmetria in favore di quella statale, in ragione della sua "maggiore forza contrattuale", che non fa che confermare, in fondo, la perdurante disponibilità delle scelte di tutelare le attribuzioni costituzionali. Queste ultime, infatti, continuano a (poter) essere oggetto di "contrattazione" (e, dunque, continuano a poter essere disponibili da parte dell'ente che ne è titolare) prima di giungere alla vera e propria "contestazione", attraverso la formalizzazione del ricorso presentato alla Corte costituzionale.

#### 4. *La mancata costituzione nel giudizio costituzionale.*

Sempre in stretta connessione con la scelta di modificare le disposizioni censurate si presenta anche l'ipotesi della mancata costituzione nel giudizio, al fine di indurre l'ente ricorrente alla rinuncia, con conseguente dichiarazione di estinzione del giudizio, anche considerando che in tale

---

renza di tutto questo procedimento, il quale si esaurisce in intese tra Dipartimento ed amministrazione regionale, ma resta nascosto ad una serie di soggetti, tra i quali i privati destinatari delle norme regionali e lo stesso Giudice chiamato a verificare la corretta applicazione delle norme regionali, nell'interpretazione 'concordata', ai casi concreti della vita" (ivi, p. 23).

<sup>29</sup> Secondo E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, cit., p. 25, da tale opacità conseguirebbe "la mancanza, in generale, di rilievo e di impegnatività dei comportamenti assunti, non riuscendo la fase delle trattative a raggiungere i suoi veri obiettivi di deflazione del contenzioso costituzionale".

evenienza non residua alcun dubbio sulla mancanza di interesse a una pronuncia di merito, al contrario del caso in cui la parte resistente si costituisca e decida di non accettare la rinuncia<sup>30</sup>.

Questa opzione, ancora una volta, si registra con maggiore frequenza da parte delle Regioni<sup>31</sup> ed essa non risulta sempre omogenea, potendosi individuare Regioni che si costituiscono sempre, altre che lo fanno nella maggior parte dei casi e altre ancora che non si costituiscono per manifestare un deciso intento politico<sup>32</sup>.

La mancata costituzione in giudizio mostra, sostanzialmente, una rinuncia alla difesa delle proprie prerogative costituzionali ponendo in rilievo, ancora una volta, il grado di disponibilità non tanto del giudizio costituzionale (che ben potrebbe proseguire in mancanza di rinuncia al ricorso), quanto delle attribuzioni costituzionali dell'ente nei cui confronti viene presentato il ricorso.

Le motivazioni che spingono alla mancata costituzione – e che rafforzano il carattere disponibile della scelta di difendere le proprie attribuzioni costituzionali – possono ritrovarsi, infatti, innanzitutto nella scelta di procedere con l'abrogazione (o la modificazione) delle disposizioni censurate, al fine di ottenere la rinuncia al ricorso da parte dello Stato<sup>33</sup> (con

---

<sup>30</sup> G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 309, sottolineano come l'“interesse ad una pronuncia sul merito non può escludersi *a priori*” per la parte resistente costituita.

V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, cit., p. 996, rilevava – vigente il sistema del rinvio governativo e in relazione al caso in cui le Regioni revocassero le proprie delibere legislative non ancora efficaci in quanto impugnate oppure approvassero nuove leggi in materia – che la “mancata costituzione in giudizio della Regione può [...] essere un indizio (ancorché di per sé non decisivo) [...] del venir meno dell'interesse della Regione a ottenere una pronuncia sulla legge, che pure, è da notare, è stata approvata in seconda deliberazione con la prescritta maggioranza assoluta”.

<sup>31</sup> Confermano questa circostanza anche F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 253, sottolineando come la Presidenza del Consiglio dei Ministri si è sempre costituita.

<sup>32</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 174.

<sup>33</sup> In questo caso, infatti, si registra una “prassi largamente diffusa, ed anzi quasi generalizzata”, ossia quella di approvare da parte delle Regioni una legge che abroga le di-

conseguente estinzione del giudizio) oppure la dichiarazione di cessazione della materia del contendere (se le modifiche – o ovviamente l’abrogazione – delle disposizioni censurate sono ritenute dalla Corte costituzionale soddisfattive e queste ultime non hanno ricevuto *medio tempore* applicazione).

In altri casi le Regioni non si costituiscono perché ritengono “– evidentemente – che le possibilità di successo siano assai ridotte o del tutto inesistenti”, se si ha riguardo agli esiti del giudizio costituzionale per la maggior parte nel senso dell’accoglimento dei ricorsi<sup>34</sup>, oppure per ragioni economiche.

Peraltro, laddove alla mancata costituzione in giudizio – che già esprime in modo alquanto problematico una sostanziale rinuncia alla difesa delle proprie competenze e un rafforzamento del carattere (impropriamente) disponibile delle stesse perché oggetto di una sorta di “contrattazione” successiva al ricorso, ma precedente alla scelta di costituirsi in giudizio – faccia effettivo seguito una rinuncia al ricorso, si ripropongono le medesime conseguenze (al pari delle rinunce al ricorso tardive) sui lavori preparatori e istruttori della Corte costituzionale e, in generale, sull’effettività del controllo di costituzionalità<sup>35</sup>. La Corte, infatti, anche in questo caso, “si limita a restare alla finestra (né potrebbe fare diversamente), attendendo gli esiti del confronto politico e limitandosi a registrare le conclusioni cui lo stesso giunge”<sup>36</sup>.

La stessa Corte costituzionale ha rilevato espressamente – a fronte del numero di decisioni di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio – che risulta, “in ogni caso, abbastanza evidente qualche disfunzione del sistema: da un lato, infatti, l’impugnazione finisce per

---

sposizioni censurate con il ricorso statale, come sottolineano F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 175.

<sup>34</sup> Richiamano alcuni casi di “non fondatezza ‘piena’” dei ricorsi statali (quelli decisi con le sentenze n. 60 del 2015, n. 185 e n. 288 del 2016) F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 175 s.

<sup>35</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 175, sottolineano non solo l’“inutilità di buona parte del lavoro che la Corte è comunque tenuta a compiere”, ma anche l’“aggravio per il procedimento legislativo regionale”.

<sup>36</sup> F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 177.

configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito, entro i previsti sessanta giorni (art. 127 Cost.), o in vista di una più ponderata valutazione dell'effettiva portata della lesione lamentata, oppure [...] come indiretta sollecitazione per un accordo con la controparte; dall'altro lato, l'insieme delle operazioni svolte dalla Corte a seguito dell'atto di promovimento finisce per risolversi, nel complesso, in un dispendio di risorse, non ininfluente, com'è ovvio, sulla stessa organizzazione dei lavori (la Corte è, infatti, tenuta a fissare, comunque, un'udienza di discussione del ricorso)<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale del 2015*, cit., p. 11.

M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 265, complessivamente considera come sul giudizio della Corte si scarichino “le vicende politiche e la conflittualità fra Stato e Regioni”, come mostra il “numero molto alto di rinunce e di pronunce di cessazione della materia del contendere, in relazione alle quali la Corte dovrebbe predisporre strumenti procedurali adeguati a prevenire, per quanto possibile, inutili fasi del processo, laboriose e destinate a risolversi nel nulla”.



## CAPITOLO 6

# IL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO NEL GIUDIZIO DI PARTI

SOMMARIO: 1. La consolidata giurisprudenza costituzionale intorno all'esclusione di terzi nel giudizio in via principale. – 2. La modifica delle Norme integrative: gli interventi dei terzi e le opinioni scritte degli *amici curiae*. – 3. Quali prospettive per l'intervento di Regioni terze, soggetti diversi dalle parti e *amici curiae*?

### 1. *La consolidata giurisprudenza costituzionale intorno all'esclusione di terzi nel giudizio in via principale.*

Le problematiche sottese alla formazione del contraddittorio e alla sua possibile estensione caratterizzano, in generale, sia il giudizio costituzionale in via incidentale sia quello in via principale, oltre che quello del conflitto di attribuzioni fra enti<sup>1</sup>.

Come è stato ampiamente sottolineato, nel giudizio in via principale la giurisprudenza della Corte costituzionale è stata ancora più tassativa nell'escludere la partecipazione di soggetti terzi rispetto allo Stato e alle

---

<sup>1</sup> Si vedano innanzitutto le considerazioni svolte da C. MEZZANOTTE, *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (Commento a c. cost. 26 gennaio 1972, n. 10)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 954 ss., oltre che, ancora, da R. ROMBOLI, *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, cit., e M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit. Si vedano, inoltre, M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, in *Questione Giustizia*, 2020, IV, p. 124 ss., laddove ricostruisce l'evoluzione dell'orientamento della Corte costituzionale relativo all'intervento di terzi nel giudizio costituzionale, e, per più ampie e generali riflessioni, F. MARONE, *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.

Regioni interessate, in ragione della qualificazione del giudizio come processo di parti e della “assai improbabile presenza di ‘controinteressati’”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 233.

B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., p. 10, suggerisce che in ogni caso la Corte costituzionale, “dando conto in motivazione delle argomentazioni di merito proposte dai terzi intervenienti, mostra di valorizzarne l'apporto e finisce con il sollecitarli, a dispetto della sua consolidata ‘chiusura’ al riguardo”.

Sui profili sottesi all'ammissibilità dell'intervento di soggetti terzi nel giudizio costituzionale si vedano innanzitutto M. D'AMICO, *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., p. 27 ss., G. GUZZETTA, *Variazioni in tema di intervento delle Regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione*, ivi, p. 458 ss., E. ROSSI, *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, ivi, p. 191 ss., ed E. GIANFRANCESCO, *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, cit., p. 225 ss., e, M. D'AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., ID., *Il processo costituzionale: il contraddittorio. Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Foro it.*, 1997, X, p. 310 ss., e ID., *La Corte riconosce l'interesse della parte privata (estranea al processo «a quo») ad intervenire nel giudizio costituzionale*, in *Giur. it.*, 1992, I, p. 385 ss., oltre che P.L. GETI, *Prospettive di estensione del contraddittorio nel conflitto Stato-Regione*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., p. 347 ss., T. GROPPI, *Verso un giudizio costituzionale «aperto»? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2019, II, p. 371 ss., e A. PUGIOTTO, *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, ivi, p. 361 ss.

Si vedano, inoltre, F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 229 s., che richiamano il caso della sentenza n. 251 del 2015, relativa al ricorso della Regione Veneto presentato “contro il Presidente del Consiglio dei ministri e nei confronti della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano” (CORTE COST., sentenza n. 251 del 2015). Queste ultime due si sono costituite nel giudizio e la Corte, pur non pronunciandosi sull'ammissibilità dell'intervento, “le ammette comunque alla discussione” (ivi, p. 230). Secondo gli Aa., la “decisione, sebbene avrebbe meritato forse una specifica puntualizzazione nel merito dell'ammissibilità, tuttavia è coerente con la giurisprudenza costituzionale, essendo le due Province sicuramente titolari di potestà legislativa: tuttavia, nel giudizio in questione, la loro posizione deve essere definita di soggetti *terzi*, essendo il ricorso riferito ad una legge dello Stato” (*ibidem*).

Da ultimo, si veda CORTE COST., ordinanza n. 213 del 2019, che conferma l'inammissibilità dell'intervento di terzi (in questo caso dell'Associazione Siciliana della Stam-

Sono altrettanto note le critiche che, rispetto a questo orientamento, sono state rivolte dalla dottrina “in ragione tanto dell’impossibile preclusione di ogni *revirement* per ragioni soltanto teoriche, quanto di contingenti valutazioni di ordine processuale, tenuto altresì conto della parallela apertura del contraddittorio nel giudizio in via incidentale” e “seppure entro limiti stringenti”, anche nei giudizi sui conflitti<sup>3</sup>.

Oltre al sopra citato “snaturamento” del giudizio di parti che comporterebbe il coinvolgimento, innanzitutto, di Regioni diverse da quelle ricorrenti o resistenti, si possono prospettare ulteriori profili processuali di problematicità.

In primo luogo, si determinerebbe una “manipolazione” dello stesso termine posto dall’art. 127 Cost. per l’impugnazione diretta, poiché inevitabilmente l’intervento in giudizio sarebbe a esso successivo<sup>4</sup>.

Inoltre, si dovrebbe riconsiderare la possibilità di procedere, per la Corte, a una dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale, intorno alla quale si sono già svolte considerazioni critiche, che attingono anche all’improprio carico di lavoro che si imporrebbe alla Corte medesima. A fronte di un intervento delle Regioni terze nel giudizio avente a oggetto disposizioni simili o identiche alle proprie, il lavoro istruttorio e preparatorio della Corte “si ridurrebbe” alla valutazione dei diversi complessivi contesti normativi di riferimento per saggiarne l’effettiva omogeneità o identità, eliminandosi il preliminare monitoraggio a tappeto di tutte le discipline regionali.

Certamente, accanto alla natura di giudizio di parti non si può non ri-

---

pa), ribadendo che “il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l’intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili”.

<sup>3</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 234.

Si vedano, come recenti esempi di apertura all’intervento di terzi nei giudizi per conflitto di attribuzione fra enti CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017, mentre nei giudizi in via incidentale CORTE COST., sentenza n. 180 del 2018.

<sup>4</sup> Riferisce tale profilo problematico, prendendo in considerazione in generale anche il periodo precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 234.



conoscere rilievo al sindacato di costituzionalità nel suo complesso e, in particolare, alla già citata componente “oggettiva” del giudizio costituzionale, comunque teso all’accertamento della eventuale illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Questa stessa contrapposizione – che ancora una volta riporta al carattere ambivalente del giudizio in via principale fra natura disponibile del rapporto processuale e natura indisponibile delle attribuzioni costituzionali che ne sono oggetto – potrebbe in effetti indurre a valorizzare, da un certo punto di vista e senza mancare di sollevare ulteriori profili problematici, l’interesse di altre Regioni (e, dunque, in particolare nel caso di un ricorso statale) a costituirsi nel giudizio (pur tardivamente rispetto ai termini assegnati alla Regione resistente), per sostenere, con un intervento *ad adiuvandum*, la legittimità costituzionale della disciplina censurata, analoga o identica alle proprie, “contro il rischio che l’accoglimento della questione possa costituire un precedente ‘scomodo’”<sup>5</sup>.

Tale interesse poi assumerebbe maggiore peso laddove nel ricorso statale si proponessero esclusivamente censure relative al riparto di competenza: in questo caso, infatti, considerando il sistema regionale nel suo complesso, si potrebbe ragionare intorno a una possibile “breccia nelle maglie del giudizio a tutti gli enti derivati in quanto titolari di un interesse concreto ed attuale rispetto all’esito dello scrutinio”<sup>6</sup>.

Cionondimeno, sembrano davvero insuperabili le obiezioni tese a negare “l’ingresso” nel giudizio di parti di soggetti terzi, quali Regioni o anche enti locali<sup>7</sup>, considerando che, in caso contrario, si determinerebbe

---

<sup>5</sup> Così M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 235.

<sup>6</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 236, che in ogni caso sottolinea il critico superamento dei limiti temporali per i ricorsi, ritenendo che i “tentativi dottrinali, pure autorevolmente argomentati, volti ad ovviare a questo ostacolo – mediante il divieto di avanzare in sede di intervento ulteriori censure e la ‘cristallizzazione’ del *thema decidendum* entro i limiti del ricorso introduttivo – non paiono, alla prova dei fatti, del tutto esenti da critiche” (ivi, p. 236 s.).

<sup>7</sup> In merito al possibile riconoscimento di un accesso diretto alla Corte costituzionale per gli enti locali, si veda innanzitutto G. GUZZETTA, *L’accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problemati-*

“un contraddittorio ingestibile, nell’ambito del quale la posizione delle parti necessarie – ovvero il ricorrente ed il resistente – verrebbe ad essere eccessivamente indebolita, perdendosi di vista il vero obiettivo del giudizio in via principale”<sup>8</sup> e, dunque, in definitiva, lo stesso carattere politico e disponibile della scelta di impugnazione secondo i precisi termini (anche temporali) fissati dall’art. 127 Cost.

In un caso particolare, invece, la Corte costituzionale ha ammesso l’intervento di parti terze, ossia le Province autonome di Trento e di Bolzano, considerando come, alla luce del ricorso della Regione Veneto nei confronti del decreto legislativo n. 463 del 1999 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige in materia di demanio idrico, di opere idrauliche e di concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, produzione e distribuzione di energia elettrica*), esse non potessero considerarsi estranee al giudizio. La Corte, infatti, ritiene in via preliminare che le Province autonome abbiano “pieno titolo a stare in giudizio, indipendentemente dalla notifica del ricorso (effettuato solo nei riguardi della Provincia di Trento), in quanto la questione di legittimità costituzionale (proposta in via di azione) ha per oggetto una norma di attuazione dello statuto speciale riguardante specificatamente attribuzioni costituzionalmente garantite alle stesse Province autonome [...] e coinvolgente il regime delle acque e la partecipazione al bacino idrografico di rilievo nazionale dell’Adige (Veneto, Trentino-Alto Adige), che interessa anche il territorio della Provincia di Bolzano e non solo quello di Trento”<sup>9</sup>.

---

ci, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, cit., p. 266, che qualifica la tematica quale “questione” che “non costituisce certamente un tema «classico» del diritto costituzionale”.

M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 238, richiama la possibilità offerta dalla legge n. 131 del 2003 per gli enti locali di proporre al Governo o alla Giunta regionale l’impugnazione di leggi attraverso la Conferenza Stato-Città autonomie locali o il Consiglio delle autonomie locali, ritenendo che in tal modo si evitino “i rischi derivanti, da un lato, dalla legittimazione ad agire direttamente in capo agli stessi enti locali e, dall’altro, [...] il fondato pericolo di una indiscriminata apertura del contraddittorio”.

<sup>8</sup> M. D’AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull’uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 239.

<sup>9</sup> CORTE COST., sentenza n. 353 del 2001.

Considerando, quindi, che sono oggetto del giudizio in via principale “norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige, che coinvolgono interessi giuridicamente rilevanti della Provincia autonoma e la sfera di sua competenza [...], le Province autonome non possono essere considerate estranee”<sup>10</sup>.

Analogamente, la Corte costituzionale con la sentenza n. 251 del 2015 ha ammesso la costituzione di entrambe le Province autonome in un giudizio promosso dalla Regione Veneto contro la legge n. 147 del 2013 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2014*), con un ricorso che conteneva alcune censure anche nei loro confronti<sup>11</sup>.

In tale pronuncia, senza soffermarsi sulla posizione delle due Province autonome, la Corte, invece, dichiara inammissibili gli interventi di alcune associazioni, proprio alla luce della consolidata giurisprudenza in punto di legittimazione a intervenire nel giudizio costituzionale in via principale, il quale, come è noto, “si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa, fermi restando, per i soggetti privi di tale potestà, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili”<sup>12</sup>.

Il “peso” di eventuali terzi ammessi nel giudizio in via principale e, in particolare, le problematiche derivanti dal potenziale snaturamento dello stesso quale processo di e fra parti emergono anche rispetto a un ulteriore profilo, ossia quello relativo alle conseguenze che, una volta ammessi terzi

---

<sup>10</sup> CORTE COST., sentenza n. 353 del 2001, in cui la Corte si sofferma altresì sulla mancata notificazione del ricorso a una delle due Province autonome, che non avrebbe rilievo “in quanto la stessa Provincia si è costituita ed ha svolto le proprie difese, senza alcuna contestazione delle altre parti, per cui risulta superfluo ogni profilo di integrazione del contraddittorio, soprattutto tenuto conto del carattere dei procedimenti, della natura delle funzioni affidate alla Corte costituzionale nel sistema delle garanzie costituzionali e delle differenze esistenti rispetto ai processi aventi ad oggetto conflitti intersubiettivi di interessi”.

<sup>11</sup> Si veda al riguardo E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, III, p. 411, che richiama anche CORTE COST., sentenza n. 344 del 2005, in relazione alla quale si era costituita e aveva partecipato al giudizio in via principale un'altra Regione rispetto a quella ricorrente senza che vi fosse stata una valutazione intorno alla sua ammissibilità.

<sup>12</sup> Ordinanza allegata in calce a CORTE COST., sentenza n. 151 del 2015.

intervenienti, si dispiegano su di essi a fronte della dichiarazione di estinzione del giudizio.

In un caso particolare, prima delle modifiche alle Norme integrative, la Corte costituzionale, prendendo atto dell'intervenuta rinuncia statale al ricorso (determinata dall'abrogazione della disciplina censurata) e della mancata costituzione in giudizio della Regione resistente, nel dichiarare l'estinzione del giudizio ha tenuto a rimarcare che l'associazione interveniente "ha depositato atto di adesione alla rinuncia al ricorso"<sup>13</sup>.

A seguito delle citate modifiche, la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 28 del 2020 nel dichiarare l'estinzione del giudizio a fronte della rinuncia al ricorso statale e della relativa accettazione, richiama in ogni caso – nella parte del Ritenuto in fatto della decisione – l'avvenuto intervento di una associazione, senza, evidentemente, esprimersi sulla sua ammissibilità, risultando assorbito il profilo dall'intervenuta estinzione del giudizio<sup>14</sup>.

## 2. *La modifica delle Norme integrative: gli interventi dei terzi e le opinioni scritte degli amici curiae.*

L'8 gennaio 2020 la Corte costituzionale, come si è accennato, ha modificato le proprie Norme integrative innanzitutto definitivamente indicando la tipologia di interesse che rende l'intervento di soggetti terzi nel giudizio costituzionale ammissibile (art. 4, settimo comma), il quale proprio alla luce del consolidato orientamento della Corte deve essere "qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio", e fissando una nuova fase che riguarda la contestuale richiesta di

---

<sup>13</sup> CORTE COST., ordinanza n. 271 del 2013, sulla quale si veda anche E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, cit., p. 416 s., che osserva criticamente come la necessità dell'accettazione della rinuncia da parte di tutte le parti costituite risulti problematica in relazione a eventuali terzi ammessi nel giudizio costituzionali, poiché non sarebbe "in discussione la necessità di acquisire l'accettazione – oltre che, ovviamente, della parte resistente allorché costituita – anche delle altre 'parti costituite'" (ivi, 416).

<sup>14</sup> Si veda in questo senso *Giurisprudenza costituzionale dell'anno 2020. Riunione straordinaria della Corte costituzionale del 13 maggio 2021 presieduta da Giancarlo Coraggio*, cit., p. 126.

accesso agli atti processuali da parte dei terzi intervenienti, ai sensi dell'art. 4-*bis* (*Accesso degli intervenienti agli atti processuali*)<sup>15</sup>.

In secondo luogo, e in modo particolarmente significativo per l'impatto generale che tale previsione è idonea a dispiegare sulla giustizia costituzionale nel suo complesso, è stato introdotto il nuovo istituto delle opinioni scritte, che possono essere depositate dai c.d. *amici curiae*. Questi ultimi possono essere "le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità", secondo quanto dispone il nuovo art. 4-*ter* (*Amici curiae*)<sup>16</sup>, che richiede, ai fini della loro ammissibilità, che vi sia in ogni caso una valutazione circa l'utilità degli elementi ai fini della conoscenza e risoluzione della questione oggetto del giudizio costituzionale e impone una lunghezza massima delle relative memorie.

In tal caso, gli *amici curiae* non richiedono affatto di essere qualificati come terzi intervenienti portatori di un interesse qualificato, bensì di essere "semplicemente" ammessi a introdurre nel giudizio costituzionale ulteriori elementi di valutazione ai fini della definizione delle questioni oggetto di sindacato. Di conseguenza, essi non assumendo la qualità di parti del giudizio non possono nemmeno ottenere copia degli atti e partecipare alla pubblica udienza (a differenza delle parti costituite e dei terzi intervenienti ammessi).

---

<sup>15</sup>Tale richiesta relativa all'accesso agli atti e la necessità che venga dichiarata ammissibile, senza più darsi la possibilità di prendere visione di tutti gli atti delle parti, erano già state introdotte con provvedimento del Presidente della Corte costituzionale del 21 novembre 2018 (*Messa a disposizione degli atti processuali agli intervenienti nel giudizio di legittimità costituzionale, prima della dichiarazione di ammissibilità del loro intervento*), secondo cui i terzi "hanno facoltà di esaminare e trarre copia di tutti gli atti processuali solo dopo la pronuncia di ammissibilità dell'intervento: prima di tale decisione, la Cancelleria non potrà mettere a loro disposizione gli atti processuali". In esso si specificava che tale previsione "nei limiti della compatibilità, non essendovi un giudizio *a quo*", valeva anche "per l'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale e in quelli relativi ai conflitti di attribuzione".

A seguito delle più recenti modifiche alle Norme integrative del 2021 la disposizione relativa all'intervento dei terzi è sempre l'art. 4, mentre quella relativa all'accesso agli atti degli intervenienti è l'art. 5.

<sup>16</sup>Nelle nuove Norme integrative del 2021 la disposizione dedicata agli *amici curiae* è l'art. 6.

Le riflessioni fin qui condotte, che riguardano in generale l'orientamento restrittivo della Corte costituzionale circa l'ammissibilità di interventi terzi nel giudizio in via principale alla luce della sua specifica natura di giudizio di parti, sono certamente suscettibili di ulteriore arricchimento se si considera, quindi, tale recente intervento di modifica delle Norme integrative<sup>17</sup>.

Esse, infatti, sono suscettibili di applicarsi anche al giudizio in via principale. L'aggiornato richiamo operato dall'art. 23 (*Norme di procedura per i ricorsi*) relativo a questo tipo di giudizio al nuovo art. 4 risulta limitato ai commi dal primo al sesto, escludendo il settimo comma che prevede che (solo) nei "giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio" (nella versione precedente alle modifiche del 2021).

Prima di queste modifiche, invece, risultava applicabile il precedente terzo comma, secondo cui "Eventuali interventi di altri soggetti, ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità, devono aver luogo con le modalità di cui al comma precedente"<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Come si è già sottolineato le previsioni relative ai terzi, agli *amici curiae* e agli esperti non sono state sostanzialmente modificate in occasione della revisione complessiva delle Norme integrative nel 2021.

Oltre ai già richiamati riferimenti bibliografici, si vedano in particolare le osservazioni fortemente critiche rispetto alle Norme integrative (del 2020) di M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove norme integrative*, cit., p. 423, secondo cui esse "potrebbero comportare il rischio di un appannamento del profilo propriamente giurisdizionale del sindacato di costituzionalità e di una sua tensione verso l'affidamento alla Corte di compiti di mediazione del conflitto sociale, con la conseguenza che il giudice costituzionale concepirebbe la propria attività in chiave 'arbitrale' e che alla logica della mediazione sarebbe subordinata quella tipica del processo. È evidente che si tratta di un rischio e non di una certezza, ma è bene chiarire che, se così mai fosse, ci sarebbero serie ragioni di perplessità".

<sup>18</sup> Su tale inciso in rapporto al giudizio di legittimità costituzionale in via principale si vedano le osservazioni di S. CALZOLAIO, *La Corte di "no" all'allargamento del giudizio in via principale*, in *Forum cost.*, 25 maggio 2005, p. 2, che sottolineava come la Corte costituzionale, nella propria giurisprudenza, avesse "quasi" ventilato che, "se si cerca bene", potrebbe esistere qualche argomento" per superare la costante chiusura all'intervento di terzi soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il ricorso e a resistervi. In particolare, "potrebbe ragionevolmente identificarsi solo in alcuni soggetti un interesse

Con la soppressione dell'inciso "ferma la competenza della Corte a decidere sulla loro ammissibilità" e con l'introduzione del nuovo sesto comma – secondo cui in ogni caso la "Corte decide sull'ammissibilità degli interventi" – sembra rendersi possibile una interpretazione più ampia della possibilità di riconoscere l'intervento di (specifici) soggetti terzi.

A questo riguardo, si può pensare innanzitutto alle Regioni terze, poiché, invece, più generiche "parti terze" sono state escluse espressamente dalla possibilità di intervenire nel giudizio in via principale a causa del mancato espresso richiamo dell'art. 23 al settimo comma dell'art. 4, che richiede che vi sia – per l'intervento nel giudizio in via incidentale – un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto<sup>19</sup>.

Un simile interesse, in effetti, potrebbe sembrare difficilmente configurabile in capo ai singoli nel giudizio in via principale, se non con riguardo, appunto, alle sole Regioni, a meno di non voler considerare le sostanziali ricadute che in ogni caso anche le decisioni rese nel giudizio principale dispiegano al pari di quelle rese nel giudizio in via incidentale, soprattutto se si considerano i profili più strettamente connessi alla tutela dei diritti fondamentali<sup>20</sup>.

---

sufficientemente qualificato per poter spiegare un intervento nell'ambito di un giudizio in via principale". Tale qualificazione potrebbe "farsi derivare da una serie di parametri oggettivi e soggettivi che garantiscano, attraverso una stretta selezione, l'ammissibilità nel processo costituzionale in via principale dei soli soggetti che garantiscano una più completa composizione degli interessi rilevanti nel contraddittorio di fronte al giudice costituzionale". In tal modo, peraltro, si garantirebbe anche "una più completa istruttoria degli interessi di rilievo costituzionale coinvolti dal provvedimento legislativo ed, in ultima analisi, nel giudizio di costituzionalità".

<sup>19</sup> Si interrogava, prima delle recenti modifiche delle Norme integrative, sui "margini di intervento" per i "terzi privati" e per i "soggetti portatori di interessi qualificati" M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 239.

<sup>20</sup> M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 239 s., rileva che "dopo la riforma del Titolo V in dottrina si è sottolineato come gli effetti delle decisioni di merito della Corte, assunte in via principale, incidano sull'ordinamento in termini analoghi a quanto accade nei giudizi promossi in via incidentale, producendo gli stessi effetti 'concreti'".

Al contrario, si è sostenuto che il mancato rinvio al settimo comma dell'art. 4 determini una vera e propria "aporia"<sup>21</sup>, che potrebbe trovare una spiegazione nell'intento di escludere dal giudizio costituzionale proprio le Regioni diverse dalla resistente<sup>22</sup>.

Si è anche ritenuto che tale mancato richiamo e, dunque, la mancata applicazione al giudizio in via principale di tale disposizione sia frutto di "una scelta ponderata, che tuttavia, soprattutto alla luce del dibattito degli ultimi anni, ha l'effetto di ridimensionare la portata della riforma"<sup>23</sup>,

---

F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Giurcost.org*, 2020, II, p. 326, osserva, in relazione ai numerosi tentativi di intervento di soggetti privati nel giudizio in via principale, che "nessuno dubita che la definizione dei confini tra la sovranità statale e gli ambiti di competenza delle autonomie regionali tende sempre più frequentemente a ridondare in questioni attinenti alla garanzia di diritti fondamentali, e dunque a favorire il delinarsi di interessi 'qualificati' ad intervenire in giudizio".

Ancora, S. CALZOLAIO, *La Corte di "no" all'allargamento del giudizio in via principale*, cit., p. 2, si interrogava (prima delle ultime modifiche alle Norme integrative) sul significato dell'inciso contenuto nell'art. 4, che riconosce alla Corte la competenza a decidere sugli interventi dei terzi, rilevando come "se la nuova disciplina dell'intervento nel giudizio in via principale non trova un suo sbocco naturale nella possibilità di intervento di soggetti non dotati di potestà legislativa, forse è proprio fra questi che bisogna indagare per capire la portata innovativa delle nuove norme integrative". Più specificamente l'A. si chiedeva se non sarebbero potute intervenire in giudizio anche altre Regioni, diverse da quelle le cui disposizioni erano oggetto di impugnazione, arrivando a ritenere che il "significato della modifica normativa potrebbe essere di permettere alle regioni che desiderano legiferare in materie che si trovano all'esame della Corte a causa dell'impugnazione governativa di leggi di altre regioni di spiegare anticipatamente le proprie ragioni di fronte al giudice costituzionale, evitando così successivo lavoro (istruttorio, per le regioni che desiderano legiferare nelle materie la cui competenza è in contestazione di fronte al giudice costituzionale, e giurisdizionale, per la Corte) inutile".

<sup>21</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, cit., p. 431.

<sup>22</sup> Configura questa possibilità anche C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., p. 205, secondo cui è "probabile che la Corte abbia escluso l'applicabilità di tale disposizione proprio perché il requisito dell'interesse qualificato avrebbe consentito l'intervento di Regioni co-interessate o contro-interessate alla decisione costituzionale nel giudizio in via d'azione".

<sup>23</sup> F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., p. 325.



laddove si consideri che soprattutto le Regioni terze “possono vantare un interesse a intervenire in giudizio nel caso in cui risultino impugnate, alternativamente, una legge statale potenzialmente lesiva anche delle proprie competenze oppure una legge regionale di contenuto identico o analogo ad una propria legge”<sup>24</sup>.

Quella che è sembrata essere una vera e propria “occasione mancata” rispetto alla valutazione degli interventi dei terzi nel giudizio in via principale potrebbe forse essere motivata non “tanto dalla volontà di non aprire il contraddittorio ai soggetti privati ma dal timore di dover mettere in discussione anche la più delicata questione dell’intervento nel giudizio delle altre regioni e degli enti locali”<sup>25</sup>.

La ferma applicazione al giudizio in via principale dei commi terzo e sesto dell’art. 4 delle Norme integrative nella versione precedente al 2021, però, come si è detto, sembra poter aprire la strada a una interpretazione che consenta il coinvolgimento proprio delle Regioni, se pure restano ferme tutte le problematiche connesse all’incisione della natura che è propria del giudizio in via principale e che si sono già messe in luce in relazione ai possibili “rimedi” a fronte della eterogenea impugnazione da parte statale di analoghe o identiche disposizioni regionali<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., p. 326, che si sofferma anche sulla posizione degli enti locali e sul mancato riconoscimento di “strumenti di garanzia idonei a tutelare le attribuzioni loro riservate dalla Costituzione all’indomani della riforma del 2001”. Si veda anche C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, cit., p. 745 s., che ricorda come ormai la Corte costituzionale abbia ammesso le Regioni “a impugnare leggi statali anche a difesa delle competenze degli enti locali”, con ciò agendo “come veri e propri «sostituti processuali» degli enti locali, a tutela delle loro competenze e a prescindere dalla lesione dell’autonomia regionale”. In particolare, la Corte “ha cercato di rimediare alla palese incompletezza della riforma del Titolo V, che ha conferito rango costituzionale all’autonomia degli enti locali senza dotarli di un corrispondente mezzo di tutela [...], «mascherando» la forzatura dell’art. 127, secondo comma, Cost. tramite la configurazione di una «inevitabile» connessione tra le attribuzioni regionali e quelle locali” (ivi, p. 759).

<sup>25</sup> F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., p. 328.

<sup>26</sup> Ammette questa possibile interpretazione M. LUCIANI, *L’incognita delle nuove norme integrative*, cit., p. 420, laddove nella nota n. 97 rileva che per “un verso i novellati artt. 23, 24 e 25 N.I. richiamano l’art. 4 solo quanto ai commi da 1 a 6, escludendo il

Occorre considerare, inoltre, come si è già sottolineato, che la Corte ha espressamente esteso il richiamo operato dall'art. 23 anche all'art. 4-ter, secondo cui "le formazioni sociali senza scopo di lucro e i soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità, possono presentare alla Corte costituzionale un'opinione scritta", pur entro gli specifici limiti di lunghezza previsti dal secondo comma e pur prevedendosi che siano "ammesse le opinioni che offrono elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità".

Gli *amici curiae*, ovviamente, non assumono la formale qualifica di parti nel giudizio costituzionale e, di conseguenza, non devono dimostrare, come richiesto dall'art. 4, settimo comma, di essere titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio, oltre a non poter ottenere copia degli atti e a non poter partecipare all'udienza pubblica.

Essi, però, proprio considerando la forma e i limiti del loro intervento possono fornire (ulteriori) importanti "strumenti conoscitivi ampi", utili soprattutto "qualora le questioni abbiano per oggetto materie particolarmente complesse dal punto di vista scientifico o tecnologico e sia imprescindibile una approfondita conoscenza di quelli che [...] sono stati definiti '*legislative facts*'"<sup>27</sup>.

---

comma 7, che stabilisce i paradigmi di ammissibilità degli interventi, il che farebbe propendere per la negativa. Per altro verso, fra i primi sei commi è ovviamente compreso anche il terzo, a tenor del quale '*Eventuali interventi di altri soggetti hanno luogo con le modalità di cui al comma precedente*', il che farebbe concludere per l'affermativa, cioè nel senso che l'intervento nei giudizi principali, per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (cui si riferiscono – rispettivamente – le tre norme di rinvio) sarebbe da considerare in astratto ammissibile (ancorché in base a paradigmi non detti, ma comunque diversi da quelli di cui al non richiamato comma 7 dell'art. 4)".

<sup>27</sup> M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, cit., p. 242.

La possibilità che soggetti terzi richiedano di intervenire e che vengano ammessi a farlo al fine di rendere nota la propria posizione e mettere a disposizione ulteriore documentazione è prevista espressamente per i giudizi davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo all'art. 36 (*Intervento dei terzi*) della Convenzione Europea, su cui si vedano le osservazioni di M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzio-*

A breve distanza dall'introduzione di questa nuova possibilità ci si è interrogati su quali siano i soggetti che possono effettivamente richiedere di depositare memorie in qualità di *amici curiae*, rispetto ai quali la stessa Corte nel relativo comunicato stampa ha fatto un generico riferimento all'apertura alla società civile, con ciò inducendo a ritenere che “il varco che si è schiuso potrebbe rivelarsi una voragine, specie se si considera, tra gli altri aspetti, che gli interessi diffusi rappresentano una categoria dai confini incerti”<sup>28</sup>.

Le già richiamate ultime modifiche operate alle Norme integrative e pubblicate nella Gazzetta ufficiale del 3 novembre 2021 oltre a rinumerare le disposizioni ne hanno anche riformulato alcuni passaggi. In particolare, la disposizione che regolerà, a partire dal trentesimo giorno dalla pubblicazione delle nuove Norme integrative e in relazione ai giudizi il cui atto introduttivo sia stato depositato dopo tale data, l'ambito applicativo della disciplina relativa agli intervenienti, agli *amici curiae* e agli esperti è l'art. 31, che in relazione sia al giudizio in via principale sia al conflitto di attribuzione stabilisce che vi si applichino integralmente le relative previsioni, senza alcuna esclusione (in particolare, rispetto ai re-

---

*nale*, cit., p. 348 ss. L'art. 36 della Convenzione Europea prevede che nell'“interesse di una corretta amministrazione della giustizia, il presidente della Corte può invitare ogni Alta Parte contraente che non sia parte in causa od ogni persona interessata diversa dal ricorrente, a presentare osservazioni per iscritto o a partecipare alle udienze”.

Anche il Comitato Europeo dei Diritti Sociali prevede simile facoltà all'art. 32 A (*Richiesta di osservazioni*) del suo Regolamento, prevedendo che possano essere invitati a presentare proprie osservazioni organizzazioni, istituzioni o singoli individui. Per un inquadramento delle funzioni del Comitato Europeo dei Diritti Sociali e dei due meccanismi di controllo della Carta Sociale Europea, si vedano fra gli altri C. PANZERA-A. RAUTI-C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *La Carta Sociale Europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, e M. D'AMICO-G. GUIGLIA-B. LIBERALI (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013; in merito alla Carta Sociale Europea quale vero e proprio parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale al pari della Convenzione Europea sia consentito il rinvio alle più ampie considerazioni svolte in B. LIBERALI, *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *Federalismi*, 2017, XVII, p. 2 ss.

<sup>28</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, cit., p. 420.

quisiti di intervento dei terzi non si ripropone più il mancato richiamo al settimo comma dell'art. 4).

### 3. *Quali prospettive per l'intervento di Regioni terze, soggetti diversi dalle parti e amici curiae?*

Per verificare quale possa essere, dunque, in prospettiva futura, l'impatto delle sopra accennate modifiche alle Norme integrative che riguardano sia la posizione dei terzi (che non sembra, però, sostanzialmente mutata) sia quella degli *amici curiae* (che certamente, invece, rappresenta la novità di maggiore rilievo e che potrebbe dispiegare notevoli effetti laddove si ritenesse che non incida direttamente sulla natura specifica del giudizio in via principale) è necessario richiamare alcune prime pronunce della Corte su tali profili che risultano significative per i richiami da un lato alla giurisprudenza costituzionale consolidata e dall'altro alle nuove regole processuali.

In particolare la Corte, nei giudizi in via principale si è pronunciata in materia di ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum* di alcune associazioni con la sentenza n. 56 del 2020 (e con la relativa ordinanza allegata in calce), con cui si è ribadito che, anche alla luce delle modifiche alle Norme integrative, il contraddittorio non può essere esteso, poiché "il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili"<sup>29</sup>. Secondo la Corte, in particolare, tali modifiche non incido-

---

<sup>29</sup> CORTE COST., sentenza n. 56 del 2020. In relazione a tale decisione, F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., p. 328, sottolinea come se ne possano trarre "due conferme rilevanti: a) in primo luogo, per la stessa Corte la riforma delle Norme integrative non ha inciso in alcun modo sulle prospettive di apertura del contraddittorio nel giudizio in via principale; b) in secondo luogo, non pare destinata a mutare la prassi secondo cui gli argomenti fatti valere dai soggetti intervenienti, siano essi rappresentanti di interessi di categoria oppure portatori di interessi individuali direttamente collegati all'esito della questione, non sono del tutto ignorati nel giudizio, facendo gli stessi evidentemente capolino sia nell'atto

no sui requisiti di ammissibilità degli interventi nel giudizio in via principale.

Nel confermare la propria costante giurisprudenza, che ritiene inammissibili gli interventi di terzi, la Corte richiama la figura dei soggetti titolari di potestà legislativa, che soli sarebbero legittimati a intervenire nel giudizio costituzionale.

Tale inciso dovrebbe correttamente intendersi, in ogni caso, come riferito alle sole parti (titolari della potestà legislativa) ricorrente e resistente, altrimenti dovendo ammettersi la possibilità di un intervento da parte di Regioni diverse e anche delle Province autonome (che non siano né ricorrenti né resistenti in giudizio)<sup>30</sup> e riproponendosi le medesime considerazioni problematiche circa la natura di giudizio di parti del giudizio in via principale.

Alle nuove Norme integrative invece la Corte non ha fatto alcun riferimento nella sentenza n. 134 del 2020, in cui si è limitata, nel dichiarare l'inammissibilità dell'intervento di una associazione, a ricordare la natura specifica del giudizio di parti e, dunque, che esso "si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili"<sup>31</sup>.

Con l'ordinanza n. 8 del 2021, invece, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta di accesso agli atti presentata dall'associazione ANCE Sicilia – Collegio regionale dei Costruttori edili siciliani, dopo aver confermato che grazie all'art. 23 delle Norme integrative si applicano anche al giudizio in via principale gli artt. 4, dal primo al sesto comma, e 4-*bis*.

Le ragioni dell'inammissibilità, in questo caso particolare, risiedevano

---

di intervento, depositato formalmente, sia nella relazione orale svolta in udienza da parte dei legali rappresentanti".

E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, cit., p. 408, ritiene la decisione sorprendente, poiché la Corte in essa conferma "sic et simpliciter la giurisprudenza adottata prima delle modifiche".

<sup>30</sup> Su tale aspetto si sofferma anche E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, cit., p. 408.

<sup>31</sup> CORTE COST., sentenza n. 134 del 2020.

nella tardività della relativa richiesta, poiché, pur avendo depositato l'atto di intervento in data antecedente rispetto alle modifiche delle Norme integrative, l'associazione non aveva in ogni caso rispettato il termine di venti giorni per il deposito della richiesta di accesso agli atti, decorrente dall'entrata in vigore delle nuove Norme integrative.

La Corte – ed è questo il profilo che maggiormente interessa in questa sede – sottolinea che pur dichiarandosi inammissibile l'istanza di accesso agli atti del fascicolo di causa “resta impregiudicata ogni valutazione sull'ammissibilità dell'intervento in giudizio, che deve essere scrutinata unitamente al merito”<sup>32</sup>.

Sull'ammissibilità del medesimo intervento la Corte si è espressa successivamente in senso negativo con l'ordinanza allegata alla sentenza n. 16 del 2021, con cui si è “ribadito il costante orientamento [...], secondo il quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione”<sup>33</sup>.

Tale conclusione si fonda, ancora una volta, considerando che è stato introdotto il nuovo art. 4-ter (ora art. 6) delle Norme integrative, che consente alle formazioni sociali e ad altri soggetti portatori di interessi collettivi o diffusi di depositare opinioni scritte<sup>34</sup>.

Rispetto a questo ultimo istituto e, dunque, alla diversa figura dell'*amicus curiae*, in una prima decisione, pur resa nell'ambito di un giudizio in via incidentale (in cui vi sono stati, in generale, un maggior numero di depositi di opinioni scritte<sup>35</sup>), la Corte costituzionale ha fatto espreso richiamo alle nuove Norme integrative, anche con riguardo alla disciplina degli interventi di terzi soggetti.

---

<sup>32</sup> CORTE COST., ordinanza n. 8 del 2021.

<sup>33</sup> CORTE COST., sentenza n. 16 del 2021, che richiama i più recenti precedenti, ossia la sentenza n. 3 del 2021, con l'ordinanza allegata, la sentenza n. 134 del 2020 e la sentenza n. 56 del 2020, con la relativa ordinanza allegata.

<sup>34</sup> CORTE COST., sentenza n. 16 del 2021, che richiama anche le ordinanze n. 37 e n. 111 del 2020 rese in giudizi in via incidentale.

<sup>35</sup> Si veda al riguardo ancora M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, cit., p. 132 ss. Si veda, inoltre, la specifica sezione dedicata ai decreti presidenziali con cui si riconosce o meno l'ammissibilità delle opinioni scritte, sul sito istituzionale della Corte costituzionale.

In tale occasione il Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti era intervenuto *ad adiuvandum* nel giudizio costituzionale, chiedendo di dichiarare l'ammissibilità del proprio intervento sulla base di un interesse qualificato strettamente connesso a quello della parte privata e di accogliere le questioni sollevate.

La Corte riconosce espressamente che l'art. 4, settimo comma, delle Norme integrative "recepisce la costante giurisprudenza [...] in merito all'ammissibilità dell'intervento nei giudizi in via incidentale di soggetti diversi", sottolineando che in tale prospettiva "l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente deve derivare dall'immediato effetto che tale pronuncia produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio a quo"<sup>36</sup>. Non ritenendo sufficiente a questo scopo "la posizione di rappresentanza istituzionale degli interessi della professione giornalistica" del Consiglio nazionale, la Corte specifica che a tale conclusione si debba pervenire "tanto più a fronte della recente introduzione" dell'art. 4-ter delle Norme integrative, relativo agli *amici curiae*.

Viene in ogni caso riconosciuta l'ammissibilità dell'intervento alla luce della specifica competenza disciplinare dello stesso Consiglio nazionale, in relazione alla quale si configura "un nesso con lo specifico rapporto giuridico dedotto in giudizio"<sup>37</sup>.

Nell'ambito dei giudizi in via principale, finora, invece, la Corte ha avuto un minor numero di occasioni per richiamare espressamente l'istituto degli *amici curiae*<sup>38</sup>. Si segnala in particolare la sentenza n. 3 del 2021, in cui si sono articolate diversamente le argomentazioni in relazione ai soggetti che hanno depositato opinioni scritte.

---

<sup>36</sup> CORTE COST., ordinanza n. 37 del 2020.

<sup>37</sup> CORTE COST., ordinanza n. 37 del 2020. A questo proposito A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, cit., p. 422, osserva che se "dovesse esservi un séguito giurisprudenziale di tal segno, la forma usuale d'inserimento nel giudizio costituzionale sarebbe destinata a essere quella dell'*amicus*, salvo che non si dimostri di essere titolari di un interesse diretto e immediato, tale da consentire la presenza nel processo come terzo interveniente. È ragionevole presagire che, riguardo a quest'ultimo aspetto, l'indirizzo della Corte non potrà essere nel futuro meno rigoroso proprio in ragione del mutato contesto".

<sup>38</sup> Si vedano i decreti presidenziali che hanno deciso l'ammissibilità delle opinioni scritte depositate in relazione ai ricorsi n. 1, n. 51, n. 68, n. 74, n. 88, n. 98 e n. 100 del 2020.

A fronte del deposito di memorie da parte di “associazioni senza scopo di lucro portatrici – come risulta dai rispettivi statuti depositati unitamente alle rispettive opinioni – di interessi collettivi attinenti alla questione di costituzionalità”, la Corte ne ha dichiarato l’ammissibilità, mentre rispetto a quella depositata dal Comune di Scarperia e San Piero la valutazione è stata opposta, poiché “non può essere considerato soggetto portatore di interessi omogenei – collettivi o diffusi – attinenti alla questione di costituzionalità”<sup>39</sup>.

Occorre ricordare, peraltro, che con tale decisione, sempre tenendo conto delle prospettive future circa l’impatto delle nuove Norme integrative sui giudizi costituzionali e sul contraddittorio, la Corte ha dichiarato inammissibile l’intervento in qualità di terzo di una associazione che non è stata considerata portatrice di un interesse particolarmente qualificato e diretto.

A tale fine la Corte ha richiamato ancora una volta il suo consolidato orientamento secondo cui il giudizio in via principale si svolge solo fra i soggetti che sono titolari di potestà legislativa, non potendosi ammettere l’intervento di coloro che ne siano privi, “fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili”, non sussistendo “comunque in capo a questi ultimi un interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento in vigore della legge regionale impugnata, ancorché si tratti di una legge provvedimento che direttamente li riguarda”<sup>40</sup>.

Alla luce di queste prime decisioni, emerge in fondo la conferma di ciò che la Corte, con specifico riferimento al giudizio in via principale (ma ciò sembra valere anche per il giudizio in via incidentale) ha da sempre affermato rispetto all’ammissibilità degli interventi di terzi.

Proprio per questo – e ferme restando le complesse problematiche interpretative cui si è fatto cenno rispetto ai richiami operati dall’art. 23 alle nuove Norme integrative anche per il giudizio in via principale con riferimento ai terzi, forse in parte superati dalle più recenti modifiche del 2021 – sarà ancora più necessario (e interessante) verificare con quali

---

<sup>39</sup> CORTE COST., sentenza n. 3 del 2021.

<sup>40</sup> Ordinanza allegata in calce a CORTE COST., sentenza n. 3 del 2021.



modalità la Corte ammetterà il deposito di memorie da parte di soggetti in qualità non tanto di terzi, quanto di *amici curiae*, potendosi “congetturare di una sorta di categoria residuale (pur con le sue specificità), nella quale può confluire una quota di quelle richieste d’ingresso nel processo costituzionale che, finora, non hanno trovato sbocco nell’altro canale di accesso, costituito dai terzi intervenienti”<sup>41</sup>.

Sarà ovviamente possibile verificare la “qualità”, la “tipologia” e il “peso” di questo apporto sulla base delle future “adesioni” all’invito rivolto dalla Corte e, soprattutto, sulla base delle modalità con cui la Corte terrà conto e renderà conto, nelle proprie decisioni, di tali opinioni scritte<sup>42</sup>.

Occorrerà a tale proposito senz’altro considerare che, finora, in generale, del deposito di atti da parte di terzi si è sempre reso conto in misura più o meno estesa, nonostante la dichiarazione di inammissibilità degli stessi, e che, in ogni caso, i nuovi *amici curiae* “esprimono soltanto opi-

<sup>41</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, cit., p. 421 s.

<sup>42</sup> Si pone questi stessi interrogativi A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, cit., p. 425, che giunge a ipotizzare che, “se la Corte [...] dovesse scrupolosamente riscontrare una a una tutte le opinioni, ne deriverebbe un *surplus* argomentativo micidiale con sentenze di centinaia di pagine”.

In questa prospettiva, come osservava prima dell’introduzione delle citate modifiche alle Norme integrative P. COSTANZO, *Brevi osservazioni sull’amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Giurcost.org*, 2019, I, p. 122, sarebbe forse preferibile operare una sorta di “dilatazione ragionevole della nozione di interesse qualificato magari semplicemente (o solo) in ragione della specifica configurazione del soggetto interveniente (di carattere collettivo o *lato sensu* giuspubblicistico): ciò che eviterebbe, per altro verso, i rischi di una proliferazione soggettiva della controversia a tutela di interessi meramente individuali (che meno hanno a che fare con le ragioni oggettive che debbono sostenere una dichiarazione di incostituzionalità)”.

C. MASCIOTTA, *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, cit., p. 207, sottolinea come “l’apertura all’amicus porta con sé, da un lato, come ci insegna l’esperienza statunitense, il pericolo di una ‘cattura’ della Corte e, dall’altro, come emerge dal sistema Cedu, il rischio di un eccessivo aggravio della mole di lavoro”.

M. D’AMICO, *Gli amici curiae*, cit., p. 135, si sofferma su alcune decisioni rese in giudizi in via incidentale dalle quali emerge traccia delle posizioni e delle prospettazioni degli *amici curiae*.

nioni mediante scritti soggetti a stringenti limiti redazionali; [...] non prendono visione degli atti; [...] non partecipano all'udienza"<sup>43</sup>.

Proprio rispetto al merito degli atti depositati dai terzi si può richiamare ancora l'ordinanza n. 56 del 2020.

Se pure, come si è visto, la Corte giunge comunque a dichiarare l'inammissibilità degli interventi essa mostra di qualificare le diverse prospettazioni, etichettando gli interventi *ad adiuvandum* e *ad opponendum*, così confermando che, in ogni caso, gli atti – pur dichiarati inammissibili – vengono letti e, potenzialmente, possono confluire nell'attività istruttoria informale interna della Corte oltre che, eventualmente, nel percorso motivazionale delle pronunce<sup>44</sup>.

In senso analogo si può ragionare rispetto alle opinioni scritte degli *amici curiae*. In generale, alla luce della modifica delle Norme integrative la Corte giunge a riconoscere la legittimità del loro ingresso nel giudizio costituzionale e ne richiama le relative argomentazioni, come per esempio nelle sentenze n. 134 e n. 212 del 2021. Pur nella parte del Ritenuto in

---

<sup>43</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, cit., p. 423.

<sup>44</sup> Sul punto si veda anche E. ROSSI, *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, cit., p. 413, che ritiene che ciò "presuppone, dunque, che le 'deduzioni, comprensive delle conclusioni' con cui dette parti si sono costituite sono state lette e considerate dalla Corte (perlomeno con riguardo alle conclusioni, evidentemente: ma parrebbe strano che non si sia data un'occhiata anche alle motivazioni)". L'A. ricorda che "ciò riapre un vecchio tema più volte affrontato, con il quale si è rilevato come a fronte del rifiuto sistematico delle richieste di intervento formulate da terzi si è portati a constatare la non irrilevanza delle argomentazioni da questi addotte ai fini della decisione del giudizio. Sovente, infatti, la Corte mostra di considerare, anche nella pronuncia, le memorie presentate dai soggetti intervenienti" (*ibidem*).

Al proposito si rinvia anche a M. D'AMICO, *Gli amici curiae*, cit., p. 126 s., che, richiamando la precedente modifica del 2004 delle Norme integrative, ricorda che "le associazioni portatrici di interessi generali, quelle che sarebbero gli '*amici curiae*' della recente riforma, intervengono in modo sempre più intenso e 'visibile', pur venendo sistematicamente dichiarate inammissibili", e "rivestono un ruolo nel processo costituzionale, essendo loro consentito di depositare atti di costituzione e memorie scritte che spesso entrano a far parte degli argomenti della decisione costituzionale". L'A. giunge a ritenere che "in molte situazioni l'apporto degli interventi poi dichiarati inammissibili in udienza è più significativo di quello delle parti formalmente costituite" (*ivi*, p. 127).

fatto, la Corte riprende in modo disteso le argomentazioni svolte dagli *amici curiae* nelle proprie opinioni scritte.

In altre occasioni, invece, come nelle sentenze n. 9 e n. 251 del 2021, la Corte si limita a ricordare di aver ammesso una opinione scritta poiché conforme all'art. 4-ter delle Norme integrative. Dalla sentenza n. 251, però, emerge che una seconda opinione scritta non è stata ammessa: con ciò, dunque, la Corte conferma di svolgere in ogni caso un controllo approfondito dei requisiti che comunque sono richiesti anche agli *amici curiae*. Nel relativo decreto presidenziale viene citata esclusivamente l'associazione il cui atto scritto viene ritenuto conforme ai criteri stabiliti dalle Norme integrative, mentre non emerge – neppure dalla sentenza – il nome del secondo soggetto che aveva depositato la propria opinione. Anche le ragioni del mancato riconoscimento della qualità di *amicus curiae* non vengono rese note.

Da ultimo, al fine di sottolineare l'importanza delle modifiche operate dalla Corte in questa direzione, viene ancora in rilievo quanto avvenuto nel corso della già citata udienza pubblica del 19 giugno 2019, in relazione al ricorso della Regione Piemonte avente a oggetto alcune disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018.

L'avvocato della Regione, in un passaggio della propria difesa, ha specificamente rivendicato – per motivare la richiesta alla Corte costituzionale di non tenere conto della nota scritta con cui il Presidente della Regione Piemonte chiedeva direttamente al Presidente della Corte un rinvio dell'udienza pubblica per rimeditare le ragioni del ricorso a fronte delle elezioni amministrative regionali che avevano condotto a un cambio della maggioranza politica – il lavoro svolto per la stesura degli atti depositati da parte sua e del gruppo di studiosi del dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

Risulta, pertanto, ulteriormente interessante e ricca di spunti di riflessione la modifica introdotta dalla Corte costituzionale rispetto al ruolo riconosciuto agli *amici curiae*, che effettivamente potrebbero scongiurare il rischio di analoghe “strumentalizzazioni” o “tentativi di politicizzare” il giudizio costituzionale e garantire, in fondo, di mantenere la stessa politicità dell'azione processuale (comprensiva anche della scelta di rinunciare al ricorso), assicurando alle organizzazioni esterne al giudizio di parti di

poter fornire alla Corte opinioni scritte se portatrici di “interessi collettivi o diffusi” pur sempre “attinenti alla questione di costituzionalità”, secondo quanto prevede l’art. 6 delle Norme integrative.

Resta inteso che, come già sottolineato, andranno monitorate le modalità con cui la Corte costituzionale terrà conto e renderà conto di tali opinioni esterne nelle proprie decisioni, anche per verificare che la “proliferazione incontrollata di soggetti” nel giudizio costituzionale non svilisca “la funzionalità dei riti”, né si concretizzi “il rischio di trasformare il processo in una sorta di seconda istruttoria legislativa”, per di più “nemmeno su invito”, ma sulla base dell’“iniziativa del singolo soggetto che pretende di esporre il suo avviso nel corso del procedimento”<sup>45</sup>.

Inoltre, occorrerà tenere conto della possibilità (e, quindi, del rischio) di una sorta di duplicazione delle vie di accesso dei soggetti terzi interessati a partecipare al giudizio in via principale, che decideranno di attivare sia la strada prevista dall’art. 6 (quali *amici curiae*), sia “la vecchia soluzione del tentativo di intervento”, che, sebbene conduca a non essere ammessi formalmente nel giudizio, li rende comunque “di fatto ascoltati”<sup>46</sup>.

Di questa possibilità, in fondo, si può cogliere la portata proprio considerando la sentenza n. 3 del 2021, con la quale la Corte ha avuto modo di esprimersi sia sulla richiesta di intervento di terzi sia su quella di deposito di opinioni scritte, valutandole diversamente in ragione della peculiare posizione degli stessi soggetti.

Tali modifiche – che, come si è cercato di mostrare, innovano in modo particolare rispetto all’istituto delle opinioni scritte, mentre sembrano (solo) recepire espressamente l’orientamento consolidato della giurisprudenza costituzionale in punto di tendenziale inammissibilità dell’intervento di soggetti terzi (sia nel giudizio incidentale, sia, soprattutto, data la natura di giudizio di parti, in quello in via principale)<sup>47</sup> – sembrano

---

<sup>45</sup> A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, cit., p. 433.

<sup>46</sup> F. DAL CANTO, *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, cit., p. 328.

<sup>47</sup> In questo senso si esprime anche R. ROMBOLI, *I contenuti “non rivoluzionari” della riforma delle norme integrative*, in *Giur. cost.*, 2020, I, p. 517, secondo cui la disciplina relativa agli interventi è una “formalizzazione di una situazione giurisprudenziale o norma-

potersi leggere non tanto nel senso di una “apertura”, inedita rispetto al passato, quanto piuttosto come elemento di razionalizzazione e di maggiore strutturazione e valorizzazione del processo costituzionale”<sup>48</sup>.

Certamente, la riforma introdotta nel 2020 delle Norme integrative rispetto sia alla specificazione relativa alla possibilità di audizione di esperti, sia alla possibilità di depositare opinioni scritte da parte di *amici curiae* che, come si è visto, possono essere più agevolmente dichiarate ammissibili rispetto agli interventi di terzi che intendano intervenire in qualità di vere e proprie parti, “segna un punto a favore della natura giurisdizionale della Corte, particolarmente significativo in un momento che vede il nostro Giudice costituzionale oscillare fortemente verso l’anima politica a scapito di quella giurisdizionale”<sup>49</sup>.

In ciò, quindi, pur sempre tenendo conto delle caratteristiche proprie del giudizio in via principale quale processo di parti, sembra essersi concretizzata quella che è stata definita una “necessità di una scelta coraggiosa e di principio, nel senso dell’apertura del contraddittorio a forme di acquisizione di dati diversi da quelli forniti liberamente forniti dalle parti, e ricercate d’ufficio”<sup>50</sup>.

---

tiva già esistente”. Si veda anche ID., *L’“interesse qualificato” che legittima l’intervento del terzo nel giudizio incidentale sulle leggi*, ivi, 2014, II, p. 1810 ss.

<sup>48</sup> M. D’AMICO, *Gli amici curiae*, cit., p. 122.

<sup>49</sup> R. ROMBOLI, *I contenuti “non rivoluzionari” della riforma delle norme integrative*, cit.

<sup>50</sup> N. ZANON, *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in M. D’AMICO-F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 16.

## CAPITOLO 7

### IL RICORSO AI POTERI ISTRUTTORI

SOMMARIO: 1. Il rinnovato utilizzo delle ordinanze istruttorie: verso una rivitalizzazione dell'istituto? – 2. La “parità delle parti” e la “speditezza del processo costituzionale”: nuove esigenze nell'esercizio dei poteri istruttori nell'ambito dei giudizi in via principale? – 3. L'ingresso di flussi informativi esterni nel giudizio costituzionale in via principale da parte degli esperti auditi nell'esercizio dei poteri istruttori. – 4. L'arricchimento dei poteri istruttori ai fini della decisione: quali prospettive future?

#### 1. *Il rinnovato utilizzo delle ordinanze istruttorie: verso una rivitalizzazione dell'istituto?*

Anche in relazione alle attività istruttorie formalizzate e, in particolare, al loro scarso utilizzo da parte della Corte costituzionale è possibile individuare una incidenza sia nel giudizio costituzionale in via incidentale sia in quello via principale<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si rinvia a N. ZANON, *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, cit., p. 15, laddove sottolinea che le tematiche sottese ai poteri istruttori “non solo incrociano questioni cruciali dal punto di vista della costruzione teorica del diritto processuale costituzionale, ma coincidono anche con ostacoli e problemi che al collegio dei giudici costituzionali si pongono con una certa frequenza, ponendosi come serie questioni pratiche, spesso ricche di complesse implicazioni”.

Si vedano le riflessioni di G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 275, laddove sostiene l’“inopportunità (se non impossibilità) di operare riduzioni ad unità delle problematiche relative all'esercizio dei poteri istruttori della Corte nei giudizi di legittimità, attese le divergenze strutturali tra gli stessi”. Secondo l'A., “se in linea di massima la ricostruzione dell'istruttoria costituzionale in termini inquisitori si attaglia maggiormente al giudizio in

Tale profilo assume particolare rilievo in relazione all'indagine sulla specifica natura del giudizio che contrappone Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale e richiama la ben nota distinzione fra “processo e procedura” e fra “diritto processuale e diritto procedurale”, “utilizzata per valorizzare, di volta in volta, la natura giurisdizionale o politica delle funzioni esercitate dalla Corte”<sup>2</sup>.

La Corte costituzionale, secondo quanto prevedono l'art. 13 della legge n. 87 del 1953 e gli artt. 12 (*Mezzi di prova*), 13 (*Assunzione dei mezzi di prova*) e 14 (*Chiusura dell'istruttoria e riconvocazione della Corte*) delle Norme integrative<sup>3</sup>, può disporre l'audizione di testimoni e, anche in deroga ai divieti stabiliti da altre leggi, il richiamo di atti o documenti, disporre con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilire i termini e i modi da osservarsi per la loro assunzione.

Come è stato messo in evidenza, però, mentre nel giudizio in via incidentale “la domanda che dà inizio al processo non proviene da un soggetto interessato, bensì da un soggetto legittimato a far valere un ‘interesse’ dell'ordinamento” e la parte privata non ha “la possibilità di modificare l'oggetto del giudizio” (e, quindi, “la presenza del soggetto privato non risulta necessaria ai fini non solo dello svolgimento, ma anche della conclusione del processo costituzionale: non deve pertanto stupire il fatto che il regime delle prove non sia influenzato dall'iniziativa delle par-

---

via incidentale – pur con le opportune distinzioni –, collocato tradizionalmente tra i processi di natura obiettiva, senza ‘domanda’ e senza parti (o, come si dice, a parti eventuali), con ogni probabilità non si può pervenire alle medesime conclusioni per i giudizi in via principale”. In particolare, la “diversa configurazione del giudizio in via principale rispetto a quello in via incidentale impone [...] una diversa lettura dei poteri istruttori in concreto esercitabili da parte del giudice delle leggi” (ivi, p. 281).

<sup>2</sup> V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2019, II, p. 399, che si sofferma su tale distinzione, sottolineando che ogni “questione processuale è la trascrizione, in termini di processo, di questioni attinenti a diritti soggettivi sostanziali”, mentre “ogni questione procedurale può dirsi la trascrizione, in termini di procedura, di questioni attinenti all'esercizio di funzioni affidate all'organo procedente per l'assolvimento di «suoi propri scopi»” (ivi, p. 399 s.).

<sup>3</sup> Alla luce delle modifiche del 2021 le disposizioni di riferimento saranno per i giudizi il cui atto introduttivo sia stato depositato a partire da trenta giorni dopo la pubblicazione delle nuove Norme integrative in Gazzetta ufficiale gli artt. 14, 15 e 16.

ti”), in altri giudizi “a contenuto ‘soggettivo’, dove le parti hanno influenza sul materiale probatorio, che, in alcuni casi[,] dipende totalmente dalla loro iniziativa e dove il diritto di difesa si esercita anche e soprattutto in ordine all’utilizzazione dei poteri probatori anche nel processo”, il c.d. regime delle prove è molto diverso<sup>4</sup>.

Sono note le osservazioni e anche le critiche che sono state mosse rispetto alla mancata attivazione dei poteri istruttori da parte della Corte, soprattutto laddove vengano in rilievo materie di carattere tecnico, scientifico ed economico<sup>5</sup>, e altrettanto note sono le possibili motivazioni che hanno spinto la Corte in questa direzione<sup>6</sup>, in un generale contesto che,

---

<sup>4</sup> M. D’AMICO, *Le incertezze dell’istruttoria nel giudizio costituzionale*, cit., p. 323.

<sup>5</sup> Si veda ancora M. D’AMICO, *Le incertezze dell’istruttoria nel giudizio costituzionale*, cit., p. 334 ss., che si sofferma specificamente sulle questioni di rilevanza scientifica, di impatto economico e finanziario e di impatto organizzativo e simbolico, oltre che G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 6 ss., R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D’ALOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 1 ss., Q. CAMERLENGO, *Poteri istruttori della Corte costituzionale e l’accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, ivi, p. 163 ss., S. PENASA, *La «ragionevolezza scientifica» delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, IV, p. 817 ss., M. LOSANA-V. MARCENÒ (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni “tecniche”*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020, e G. RAGONE, *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Giappichelli, Milano, 2020, p. 119 ss., che si sofferma in particolare sulle questioni scientifiche nel giudizio costituzionale.

<sup>6</sup> Su tali profili si vedano innanzitutto T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997, M. D’AMICO-F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, cit., M. LUCIANI, *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, IV, p. 1045 ss., V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, cit., p. 393 ss., e G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, cit., oltre che T. GROPPI, *L’istruttoria e l’udienza innanzi alla Corte*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, cit., p. 151 ss., e G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del «fatto» nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 245 ss. Da ultimo, si veda ancora G. RAGONE, *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, cit.



secondo la ben nota espressione, ha fatto dubitare di un vero e proprio “diritto delle prove”<sup>7</sup>.

Come mostra il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, a questo strumento la Corte continua a non fare frequente ricorso, non solo a fronte delle indiscutibili possibili problematicità che possono derivare dalla formale posizione di quesiti a enti esterni, connesse sia alla stessa scelta di questi soggetti sia alla modalità di recepimento delle risposte ai quesiti posti<sup>8</sup>, ma anche, più probabilmente, in

---

<sup>7</sup> Secondo G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 291, non vi sarebbe “un soddisfacente *diritto delle prove* nei giudizi di legittimità costituzionale [...]. Gli strumenti istruttori di cui la Corte dispone (formalmente amplissimi) consistono per lo più in richieste di informazioni extralegislative al governo. Il governo, però, è spesso soggetto interessato e comunque la sua attività di reperimento dei dati richiesti si svolge fuori di qualunque controllo e di ogni contraddittorio. [...] Manca un *diritto alla prova*, fuori dell’ottica inquisitoria che oggi prevale, non esiste una garanzia del contraddittorio nelle diverse fasi probatorie (la decisione sull’ammissione della prova, l’esecuzione del mezzo di prova, la valutazione dei risultati raggiunti). Ma l’esigenza della dilatazione e della regolamentazione del momento probatorio potranno apprezzarsi compiutamente solo quando si assumerà la consapevolezza dell’importanza dei giudizi di fatto che entrano a comporre la fattispecie nel controllo di legittimità costituzionale sulle leggi e non ci si accontenterà più del «fatto notorio» apprezzato «a buon senso» dalla Corte stessa, ovvero dell’interpello al governo perché esibisca i dati in suo possesso”.

<sup>8</sup> Rileva a questo proposito M. D’AMICO, *Le incertezze dell’istruttoria nel giudizio costituzionale*, cit., p. 329, che, laddove una ordinanza istruttoria venga adottata, la “motivazione è normalmente succinta, con un richiamo generico ad acquisizione di materiale che potrebbe essere utile per la decisione, con uno stile che esprime l’intento della Corte di ritenersi libera nell’utilizzazione dello stesso e che, in alcuni casi, non nasconde l’intento dilatorio delle richieste in oggetto”.

G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, in *Le Regioni*, 2017, I-II, p. 248 s., rileva che non sempre la fase istruttoria è risultata dirimente ai fini della decisione: non “sempre è così nel panorama giurisprudenziale: non mancano infatti casi in cui, a fronte di una richiesta di dati o informazioni, di tali dati o informazioni non si faccia addirittura menzione nel contesto della motivazione della sentenza. Si tratta di un esito non frequente ma che si è verificato nella prassi. In tali circostanze si può tutt’al più ipotizzare un non commendevole impiego dilatorio dello strumento istruttorio, come del resto è stato adombrato in dottrina. Non sempre, tuttavia, il mancato utilizzo dei dati emersi a seguito dell’istruttoria cela un intento dilatorio, ad ogni modo solo «ipotizzabile» sulla base dello specifico contesto della decisione. Può anche accadere che il ricorso all’istruttoria sia frutto di una decisione non sufficientemente ponderata oppure ancora

ragione delle complessive attività istruttorie interne<sup>9</sup>.

Ciononostante, si deve registrare una inversione di tendenza – che certamente solo il monitoraggio delle decisioni future consentirà di saggiare – proprio nel giudizio costituzionale in via principale.

È possibile ricollegare, forse, questa sorta di “rivitalizzazione”<sup>10</sup> delle ordinanze istruttorie formalizzate in questo tipo di giudizio richiamando

---

che i dati emersi abbiano rivelato *ex post* la loro inutilità, il che potrebbe di fatto accadere o essere accaduto: tale inutilità «postuma» dovrebbe però trovare una qualche forma di espressione nella motivazione, la quale dovrebbe essere corredata da indicazioni al riguardo, anche per fugare ogni sospetto di un utilizzo a fini appunto «dilatatori» dello strumento, in distonia con il principio di economia processuale, non evidentemente estraneo all'attività della Corte”.

<sup>9</sup> Sulle attività istruttorie interne e sui lavori preparatori degli assistenti di studio si vedano E. LAMARQUE, *Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in *Giurcost.org*, 2011, p. 1 ss., B. RANDAZZO, *Dietro le quinte della Corte costituzionale: gli assistenti di studio*, in P. PASQUINO-RANDAZZO (a cura di), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 163 ss., e A. ANZON, *Gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, cit., p. 215 ss., oltre che G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 235, che ritengono che non rientri propriamente “nell'attività istruttoria quella di ricerca degli assistenti di studio del giudice istruttore-relatore”, poiché il relativo fascicolo non conterrebbe “documenti in senso stretto e quindi non occorre alcun provvedimento formale per la loro acquisizione”. Gli Aa., in ogni caso, sottolineano che qualche “perplexità potrebbe sorgere solo per documenti che non rientrino in queste categorie (giurisprudenza, normativa, dottrina), quale ad es. un atto amministrativo generale (una circolare), il quale, se rilevante, andrebbe acquisito con atto istruttorio e reso disponibile per le parti” (ivi, p. 235 s.). Si tratta, infatti, di “documentazione interna che non è resa disponibile per le parti, anche se sarebbe auspicabile una modifica delle norme integrative che ciò prevedesse al fine di rendere più proficuo il contraddittorio tra le parti; del resto si tratta di documentazione non riservata che le parti comunque potrebbero acquisire autonomamente” (ivi, p. 236).

Anche G. RAGONE, *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, cit., p. 90, sottolinea come “le informazioni che il singolo giudice relatore recepisce, senza il tramite della cancelleria, attraverso i propri collaboratori” non siano “classificabili come istruttorie formali”, pur costituendo una delle “vie d'ingresso del fatto in Corte”.

<sup>10</sup> Parla di “strada virtuosa, da rafforzare, che comincia a far intravedere un ‘diritto delle prove’, intorno al quale le parti possono confrontarsi e le cui risultanze influiscono sul percorso motivazionale della decisione”, M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, cit., p. 334.

le osservazioni svolte sulla intrinseca ambiguità del giudizio costituzionale in via principale, che vede contrapporsi il carattere disponibile dell'azione e il carattere indisponibile delle attribuzioni costituzionali che ne possono formare oggetto e che evoca anche il binomio di concretezza e astrattezza del medesimo giudizio<sup>11</sup>.

La decisione che potrebbe segnare tale inversione di tendenza o “rivitalizzare” in questa direzione il giudizio in via principale è la sentenza n. 197 del 2019<sup>12</sup>, in calce alla quale, pur dopo essersi pronunciata nel me-

---

G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 7, con specifico riguardo alle questioni economiche finanziarie sottolinea come la tendenza a non ricorrere all'istruttoria formalizzata si sia giustificata “in ragione di una sorta di presunzione che vige nel giudizio in via principale sulle questioni finanziarie, per la quale, ai fini dell'ammissibilità della questione, ricade sulla Regione ricorrente l'onere di provare con adeguata documentazione finanziaria l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle norme impugnate, di svolgere le funzioni ad essa attribuite”.

<sup>11</sup> Sempre rispetto alla specifica natura del giudizio in via principale, M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, cit., p. 330, si sofferma sul mancato assolvimento dell'onere istruttorio: proprio nei giudizi in via principale – quali giudizi di parti – “la Corte costituzionale sembra infatti ricavare dal mancato assolvimento dell'onere istruttorio la prova delle circostanze addotte dall'altra parte a sostegno e a difesa della sua posizione”. L'A., inoltre, sottolinea che “esiste una differenza strutturale, pensando in particolare al giudizio sulle leggi, fra il giudizio in via incidentale e il giudizio in via principale: il primo, come giudizio ‘senza parti’ o a parti ‘eventuali’, dove la Corte utilizza i poteri istruttori in modo episodico, di certo non in contraddittorio con le parti costituite, ma spesso disattendendo le loro istanze, dove in parole più semplici possiamo ancora dire che non esiste un ‘diritto delle prove’, dal momento che non esiste un diritto processuale costituzionale; il secondo, come un giudizio ‘di parti’, dove le richieste istruttorie da sempre sono state indirizzate prevalentemente alle due parti del giudizio e valutate dalla Corte, almeno di fronte al mancato assolvimento delle richieste” (ivi, p. 333).

G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, cit., p. 252, ritiene che, laddove “una delle parti non evada le richieste istruttorie ritualmente avanzate, la Corte può dare per «provate» quelle circostanze che, nell'ottica della parte che le aveva evocate, fornivano la base giustificativa della richiesta di dichiarazione di illegittimità della legge impugnata. Ciò evidentemente risulta possibile, o comunque più agevole, quando vi sia sostanziale corrispondenza tra doglianza avanzata e attività istruttoria funzionale a dimostrarne la fondatezza”.

<sup>12</sup> Su tale decisione si veda ancora M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, cit., oltre che G. RAGONE, *L'attivazione del potere istruttorio tra for-*

rito di alcune questioni, la Corte ha adottato un'ordinanza istruttoria – indirizzata alle parti del giudizio, ossia la Regione Sicilia e il Presidente del Consiglio dei Ministri – con cui ha riservato a separata pronuncia la decisione delle sottese questioni<sup>13</sup>.

E, infatti, la Corte ritiene che alcune questioni siano “in parte fondate e in parte meritevoli di apposita istruttoria finalizzata ad acquisire elementi indispensabili ai fini della decisione”<sup>14</sup>.

Le ragioni che fondano la decisione di richiedere chiarimenti specifici alle parti risiedono nella circostanza che queste ultime hanno sviluppato “contrastanti argomenti”, senza fornirne prove concrete. A tal fine, pur dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Sicilia n. 8 del 2018 (*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale*), la Corte riserva a “separate

---

*me consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in *Osservatorio cost.*, 2020, I, p. 226 ss., e ID., *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, cit., p. 86.

<sup>13</sup> Si vedano ancora le significative osservazioni di G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 8, secondo cui quella della sentenza n. 197 “appare una tecnica decisoria particolarmente significativa che consente anzitutto alla Corte di garantire il principio di costituzionalità prefigurando ulteriori vizi della legge oggetto del giudizio a seguito dell'espletamento delle attività istruttorie, disposte con un'ordinanza *per la prima volta* allegata alla pronuncia stessa. Si tratta di una soluzione degna di particolare apprezzamento sotto il profilo della *conoscibilità* dell'ordinanza istruttoria, «in quanto essa costituisce la saldatura tra l'oggetto del ricorso e quello che sarà il suo esito», capace di consentire trasparenti valutazioni dell'operato di Stato e Regione e di attivare conseguentemente forme di «responsabilità politica» per i soggetti inadempienti nel finanziamento dei livelli essenziali”. Inoltre, tale istruttoria “esprime un rafforzamento del *test* di ragionevolezza e proporzionalità a cui da tempo la Corte sottopone leggi statali e regionali circa l'adeguato finanziamento dei livelli essenziali e dei diritti costituzionali” (*ibidem*). “È quindi proprio a tutela della *spesa costituzionalmente necessaria* che la Corte, con la sent. n. 197 del 2019, ha fatto ricorso ai poteri istruttori tanto nei confronti della Regione inadempiente quanto nei confronti dello Stato, introducendo significative novità sul piano processuale che conducono ad un *decisum* composito mediante il quale viene riservata a separate pronunce la decisione sulle *altre* questioni promosse aventi ad oggetto la legge regionale siciliana, ma vengono creati i presupposti per possibili censure anche nei confronti del legislatore statale in caso di inadeguato finanziamento dei livelli essenziali” (ivi, p. 9).

<sup>14</sup> CORTE COST., sentenza n. 197 del 2019.

pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso”, disponendo che, “entro sessanta giorni dalla comunicazione”, le parti “forniscano informazioni e producano documenti secondo l’allegata ordinanza”<sup>15</sup>.

L’utilizzo dei poteri istruttori e la specifica modalità con cui la Corte costituzionale ha deciso di provvedervi – ossia dopo la separazione delle questioni – pone in luce un ulteriore profilo potenzialmente problematico, sempre se lo si ricollega alla peculiare natura del giudizio costituzionale in via principale.

La separazione con conseguente rinvio della trattazione delle questioni oggetto di ordinanza istruttoria, infatti, ha comportato sia un indubbio frazionamento temporale fra il deposito del ricorso e la decisione di alcune questioni non dipendente dalla eterogeneità dei profili sottesi rispetto alle questioni decise, sia una maggiore difficoltà per le parti (ma non solo) di ricostruire nel suo complesso la pronuncia della Corte sul ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri. L’elemento di maggiore interesse risiede nella circostanza che la separazione delle questioni e delle relative pronunce non è stata determinata, come di solito avviene, da una rilevata eterogeneità dei profili di asserita illegittimità costituzionale, che possono condurre la Corte a separare o anche, all’opposto, a riunire la loro trattazione.

Già prima di questa ultima pronuncia, peraltro, era stata adottata l’ordinanza istruttoria del 26 novembre 2015 (dopo l’udienza pubblica del 4 novembre), relativa alla successiva sentenza n. 188 del 2016, che ha deciso unitamente tutte le questioni poste dal ricorso<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> CORTE COST., sentenza n. 197 del 2019.

<sup>16</sup> G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, cit., p. 8, sottolinea che la Corte costituzionale, “mediante il ricorso ai poteri istruttori, verificata la corretta rappresentazione dei dati finanziari e dell’andamento dei conti pubblici della Regione ricorrente, accerta la violazione dei parametri”: a tale pronuncia di accoglimento la Corte perviene dopo aver adottato “una pronuncia di incostituzionalità accertata, ma non dichiarata, con monito al legislatore”, ossia la sentenza n. 155 del 2015, pure richiamata nella sentenza n. 188 del 2016. G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, cit., p. 262, sottolinea che, “a seguito della incostituzionalità accertata ma non dichiarata nella precedente sent. n. 155 del 2015, il ricorso ad indagini istruttorie ha in fin dei conti consentito alla Corte di uscire da una situazione diffici-

In quella occasione la Regione Friuli-Venezia Giulia aveva proposto diverse questioni di legittimità costituzionale sulla legge n. 147 del 2013 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014*). La Corte, nella sentenza n. 188, rende conto non solo di aver “disposto incumbenti istruttori, chiedendo alle parti una serie di informazioni e di documenti” con ordinanza all’esito dell’udienza pubblica, ma anche dell’esito degli stessi. In particolare, secondo la Corte, le “risposte fornite dalle parti in ordine alla citata istruttoria hanno posto in rilievo dati concordanti oppure complementari e sostanzialmente compatibili”, anche se “la loro lettura [...] continua a differenziare le due posizioni processuali”. Per tale motivo la Corte tiene a sintetizzare nella propria decisione i contenuti delle risposte fornite e “mettere in rilievo i punti di dissenso con particolare riguardo alle censure formulate dalla Regione”<sup>17</sup>. La Corte, dunque, mostra di rendere conto in modo specifico delle risposte ricevute e di tenerne conto nel percorso motivazionale della decisione<sup>18</sup>.

---

le, che ricorre ogni qual volta all’accertamento di incostituzionalità (di fatto presente nel precedente citato) non faccia seguito la relativa dichiarazione. Nel caso in esame a tale dichiarazione era particolarmente opportuno giungere, anche alla luce del monito che assisteva la sentenza n. 155 e che aveva assolto il compito di compensare o controbilanciare, in qualche misura, la mancata dichiarazione di una incostituzionalità di fatto in quella pronuncia accertata”.

<sup>17</sup> CORTE COST., sentenza n. 188 del 2016, sulla quale si veda specificamente G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, cit., p. 225 ss., che richiama anche CORTE COST., sentenza n. 155 del 2015, ricordando che nell’ordinanza istruttoria “si chiedono notizie sull’avvio di procedimenti volti a realizzare i moduli collaborativi e concertativi di cui aveva ragionato la precedente sentenza n. 155 del 2015 (che molto insiste infatti sulla necessità dell’«accordo» in materia di rapporti finanziari tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia), e di questi procedimenti si chiede opportuna documentazione” (ivi, p. 242).

<sup>18</sup> In relazione alla sentenza n. 188 del 2016 F. DAL CANTO-E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, cit., p. 218, ritengono che “ciò che desta particolare interesse è la circostanza che gli esiti cui la stessa giunge appaiono fortemente condizionati da tale attività istruttoria, assai approfondita e di cui si dà analiticamente conto nella motivazione”. Gli Aa. sottolineano, peraltro, come “il caso in oggetto appare fortemente in controtendenza”, se si considera che “il ricorso all’attività istruttoria, tanto più nel giudizio in via principale, è sempre stato piuttosto episodico e quasi mai decisivo ai fini della decisione” (*ibidem*).

Diversamente da questo caso e analogamente a quanto avvenuto con la sentenza n. 197 del 2019, la Corte aveva disposto con ordinanza dell'11 febbraio 1999 “in via istruttoria l’acquisizione di informazioni e documenti, riservata ogni altra decisione sul ricorso”, rispetto solo ad alcune questioni. Con la sentenza n. 111 del 1999 si sottolinea che in “questa sede, stralciate tali questioni, la Corte è dunque chiamata a decidere sulle rimanenti due”, oltre che “sul profilo comune di illegittimità sollevato nei confronti di tutte le disposizioni impugnate [...], profilo a sua volta estraneo all’oggetto della disposta istruttoria”<sup>19</sup>. La Corte, dopo aver dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni decise, “si riserva all’esito dell’istruttoria disposta con l’ordinanza [...] ogni decisione sulle questioni di legittimità costituzionale” rimanenti<sup>20</sup>.

Certamente, come si è detto, occorrerà monitorare la futura giurisprudenza della Corte costituzionale in punto di rinnovato (e forse più frequente) ricorso alle ordinanze istruttorie nel giudizio in via principale e, dunque, ai poteri istruttori formalizzati, soprattutto tenendo conto, come si vedrà oltre, delle già richiamate modifiche alle Norme integrative che specificano le modalità di esercizio di tali poteri (con il riferimento all’audizione di esperti).

Da questo punto di vista, si può rilevare il recente ricorso all’ordinanza istruttoria nel giudizio principale.

Con l’ordinanza n. 79 del 2021, nel giudizio di legittimità costituzionale relativo alla legge n. 160 del 2019 (*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*) e al decreto-legge n. 124 del 2019 (*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili*), la Corte costituzionale ha stringatamente rilevato la necessità di “apposita istruttoria [...], finalizzata ad acquisire ulteriori e specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione”, disponendo il deposito dei documenti richiesti e l’audizione in camera di consiglio del Ragioniere generale dello Stato e del Presidente dell’Istituto per la finanza e l’economia locale, alla presenza delle parti<sup>21</sup>. Nella successiva sentenza n. 220 del 2021 la Corte ha reso noto che nel corso della

---

<sup>19</sup> CORTE COST., sentenza n. 111 del 1999.

<sup>20</sup> CORTE COST., sentenza n. 111 del 1999.

<sup>21</sup> CORTE COST., ordinanza n. 79 del 2021.

relativa udienza pubblica le parti avevano avuto occasione per replicare a quanto affermato nel corso dell'audizione e nel successivo percorso argomentativo della decisione emerge il rilievo assunto dalle informazioni emerse sia dai documenti depositati sia dall'udienza medesima<sup>22</sup>.

Un dato di non secondario rilievo, invece, sembra emergere in modo molto chiaro già dalla sentenza n. 62 del 2020, che fa seguito alla citata sentenza n. 197 del 2019 in relazione alle questioni che necessitavano di ulteriori approfondimenti.

Esso, in particolare, sembra contribuire in modo particolarmente significativo e incisivo a definire ulteriormente le specificità dell'istruttoria, calata nel giudizio in via principale.

## *2. La “parità delle parti” e la “speditezza del processo costituzionale”: nuove esigenze nell'esercizio dei poteri istruttori nell'ambito dei giudizi in via principale?*

In tale decisione, infatti, la Corte, riportando i quesiti istruttori posti alle parti, si sofferma su una serie di considerazioni particolarmente rilevanti, che attengono al termine assegnato per adempiere gli oneri istruttori disposti precedentemente.

La Corte sottolinea che entro il termine assegnato ha risposto ai quesiti solo la Regione resistente.

---

<sup>22</sup> In un giudizio in via incidentale, invece, con l'ordinanza n. 131 del 2021, la Corte ha disposto numerosi e puntuali incumbenti istruttori, rivolti a una pluralità di soggetti istituzionali, ossia il Ministero della Giustizia, il Ministero della Salute, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e il Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, in materia di residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza. Rispetto alle questioni sollevate sugli artt. 206 (*Applicazione provvisoria delle misure di sicurezza*) e 222 (*Ricovero in un manicomio giudiziario*) c.p. e sul decreto-legge n. 211 del 2011 (*Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri*) la Corte aveva già fissato la camera di consiglio al 26 maggio 2021, in cui è stato udito il Giudice relatore. Il 9 giugno, in camera di consiglio, è stata disposta ordinanza istruttoria, che, con motivazione alquanto stringata, rileva la necessità di “acquisire specifiche informazioni indispensabili ai fini della decisione”, fissando un termine di novanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza stessa per il deposito degli atti (CORTE COST., ordinanza n. 131 del 2021).



Proprio su tale profilo occorre soffermarsi, poiché il mancato rispetto del termine da parte dello Stato nel deposito della sua documentazione costituisce specifica eccezione di decadenza dalla possibilità di produrre memorie sollevata dalla Regione, che ne ritiene perentoria la natura.

La Corte costituzionale, quindi, nel dichiarare l'inammissibilità della documentazione probatoria presentata oltre il termine indicato da parte dello Stato, contribuisce indubbiamente a chiarire la portata della stessa attività istruttoria formalizzata.

E, infatti, essa afferma che il termine assegnato “per gli incumbenti istruttori deve ritenersi perentorio per due ordini di motivi: l'esigenza di assicurare tempestività all'espletamento del giudizio costituzionale; la necessità di garantire – in ordine a uno strumento processuale, pregiudiziale ai fini del decidere – la parità delle parti in un giudizio in via d'azione”<sup>23</sup>.

La Corte, quindi, unisce inscindibilmente la necessità di contenere entro un limite ragionevole i tempi del processo costituzionale e quella di garantire, in relazione a questo specifico profilo, la parità fra le due parti dello stesso.

In ogni caso la Corte non manca di ricordare che nei giudizi incidentali “è accaduto che siano state reiterate richieste istruttorie in quanto la risposta pervenuta in prima battuta era stata ritenuta insufficiente”<sup>24</sup>.

Ecco che però questa “prassi [...] non contrasta con l'inammissibilità di una risposta tardiva nel giudizio in via di azione quando l'altra parte abbia ottemperato nel termine assegnato”<sup>25</sup>: nel caso di specie la Regione resistente aveva depositato i propri documenti entro il termine indicato e anticipandoli attraverso la posta elettronica certificata il 23 settembre 2019, mentre lo Stato vi aveva provveduto il 24 dicembre. Peraltro, la Regione aveva provveduto a inviare ulteriore memoria il 23 dicembre (pervenuta alla Corte il 30 dicembre). La Corte costituzionale, quindi, rileva la tempestività del primo deposito della Regione Sicilia e dichiara l'inammissibilità sia di quello statale sia del secondo effettuato dalla Regione.

La circostanza che la Corte debba tenere conto – come ha fatto – della tempestività del deposito effettuato da una sola di esse si accorda, quindi

---

<sup>23</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2020.

<sup>24</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2020.

<sup>25</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2020.

e innanzitutto, con la specifica natura di processo di parti del giudizio in via principale. In secondo luogo, essa opera una valutazione più strettamente legata al merito: deve, infatti, essere considerato “preliminarmente se i dati trasmessi dalla parte diligente siano idonei ad assicurare – ai fini del decidere – certezza e affidabilità”<sup>26</sup>.

Questo secondo profilo di valutazione che riguarda il merito dei dati e delle informazioni trasmesse si accompagna, ancora una volta, alla necessità di garantire “coerenza con il principio di speditezza del processo costituzionale, la cui incisività è naturalmente collegata all’esigenza di assicurare pronunce il più possibile tempestive”<sup>27</sup>.

In tale prospettiva, allora, si giustificerebbe la fissazione di un nuovo termine solo laddove si rilevasse l’insufficienza dei dati forniti, al fine di ottenere nuova documentazione: si imporrebbe però – sempre “in ossequio al principio del contraddittorio e al diritto di difesa” – di consentire l’esercizio di tale facoltà a entrambe le parti, paritariamente<sup>28</sup>.

### 3. *L’ingresso di flussi informativi esterni nel giudizio costituzionale in via principale da parte degli esperti auditi nell’esercizio dei poteri istruttori.*

Le già richiamate modifiche alle Norme integrative hanno introdotto una ulteriore novità, ossia la possibilità per la Corte di disporre l’audizione di esperti. Con il nuovo art. 14-*bis* (*Esperti*), laddove si “ritenga necessario acquisire informazioni attinenti a specifiche discipline”, può essere disposto “con ordinanza che siano ascoltati esperti di chiara fama in apposita adunanza in camera di consiglio alla quale possono assistere le parti costituite”. Queste ultime, previa autorizzazione del Presidente della Corte, “possono formulare domande agli esperti”<sup>29</sup>. Con le modifiche pubblica-

---

<sup>26</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2020.

<sup>27</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2020.

<sup>28</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2020.

<sup>29</sup> Si vedano le osservazioni di G. RAGONE, *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, cit., p. 171 ss., che in relazione agli *amici curiae* approfondisce il sistema statunitense.

te nella Gazzetta ufficiale del 3 novembre 2021 apportate alle Norme integrative la disposizione che regola l'audizione di esperti è l'art. 17, che ha inserito l'ulteriore possibilità di acquisire documenti o relazioni scritte.

L'esercizio di questa facoltà, ora espressamente prevista, in fondo si poteva già ritenere possibile nell'ambito degli ordinari poteri istruttori, disciplinati dagli art. 13 della legge n. 87 del 1953 e dagli artt. 12, 13 e 14 (artt. 14, 15 e 16) delle Norme integrative, che risultano applicabili in forza del rinvio operato dall'art. 23 anche ai giudizi in via principale<sup>30</sup>.

Si tratta, quindi, di una specificazione delle modalità di esercizio dei poteri istruttori della Corte costituzionale che, oltre a poter rivolgere quesiti a enti istituzionali e, in particolare, alle parti del giudizio, ha la possibilità resa ora esplicita di convocare terzi soggetti esperti nelle materie oggetto delle questioni poste.

Sarà evidentemente la prassi a consentire di verificare se, in quale misura e in che modo la Corte costituzionale intenderà avvalersene e se, in quale misura e con quali modalità deciderà di tenerne conto e renderne conto nella motivazione delle proprie decisioni, analogamente a quanto si è rilevato per l'intervento degli *amici curiae*.

Certamente, a differenza di quanto avvenuto nella maggior parte dei casi laddove la Corte ha fatto ricorso a ordinanze istruttorie indirizzando specifiche richieste alle parti del giudizio, con questo ulteriore strumento si potrà (effettivamente) allargare il campo dei dati, delle conoscenze a disposizione e delle prospettive di valutazione per fondare le decisioni di questioni tecniche, scientifiche o dai risvolti economico-finanziari contando su un punto di vista diverso e terzo rispetto a quello delle parti del giudizio<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> In questo senso si esprime anche R. ROMBOLI, *I contenuti "non rivoluzionari" della riforma delle norme integrative*, cit., p. 517 ss.

Tale rinvio risulta ora confermato dal nuovo art. 31 delle Norme integrative del 2021, che rende applicabili sia al giudizio in via principale sia al conflitto di attribuzione anche gli artt. 14, 15 e 16, che corrispondono ai precedenti artt. 12, 13 e 14 delle Norme integrative del 2020.

<sup>31</sup> A questo proposito si rinvia ancora a G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, cit., p. 252 s., che osserva che qualche "riluttanza a riscontrare le istanze avanzate dalla Corte in via istruttoria potrebbe in ipotesi derivare dal fatto che quasi sempre, almeno nel caso del giudizio in via principale, si chiedono informazioni ad una delle parti del giudizio, informazioni che possono (quasi per definizione) pregiu-

Ancora una volta, però, occorre considerare i caratteri propri di questo giudizio e i profili di criticità che si potrebbero porre a fronte dell'ingresso di documenti, informazioni e valutazioni che le parti ricorrenti e resistenti non hanno inteso (o potuto) produrre<sup>32</sup>.

Da questo punto di vista, però, occorre rimarcare che, in fondo, con l'audizione di esperti – che rientra a pieno titolo nell'esercizio degli ordinari poteri di istruzione formalizzata della Corte a seguito delle modifiche delle Norme integrative – non si introducono elementi esterni al contraddittorio fra le parti.

In particolare, infatti, così come per gli *amici curiae*, gli esperti eventualmente auditi non si qualificano affatto come parti del giudizio e, pertanto, non si può ritenere che contribuiscano in alcun modo ad alterare la natura propria del giudizio in via principale o ad attenuare il carattere disponibile delle sottese scelte processuali di cui sono e restano titolari solo gli enti ricorrenti e resistenti<sup>33</sup>.

---

dicare la stessa parte chiamata a fornire i dati, di modo che la stessa potrebbe essere indotta a non dare corso alle richieste oppure, più probabilmente, a «selezionare» in qualche misura i dati di cui si chiede l'ostensione al fine di contenerne gli effetti *contra se*. Si tratta di una situazione di norma non facilmente evitabile. In ogni caso, e almeno ove ciò sia realizzabile, la possibilità di attingere a fonti di conoscenza diverse dai consueti canali istituzionali, o a canali istituzionali non organici rispetto al Governo, non sarebbe da guardare con disfavore”.

<sup>32</sup> Si rinvia anche a G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, cit., p. 281 s., che sottolinea che l'esercizio dei poteri istruttori nei giudizi in via principale “dovrebbe [...] essere ancorato alle indicazioni provenienti dalle parti in contesa, che potrebbero fornire al giudice costituzional[e] le ‘piste’ di ricerca della ‘verità’ dei fatti eventualmente rilevanti per il processo. Anche (e soprattutto) in questo tipo di giudizi dovrebbe essere garantito alle parti un vero e proprio diritto alla prova, che non può dirsi soddisfatto soltanto laddove sia il giudice a provvedere [...] su ogni profilo istruttorio”. In modo significativo l'A. giunge a ritenere che, in “un giudizio ove il ricorso si fonda pur sempre su valutazioni di carattere politico, la predisposizione di un modello a gestione integrata dell'istruttoria ove le parti siano assunte a ‘motori’ dell'intero impianto probatorio, salvo la possibilità del giudice costituzionale di intervenire non in sostituzione ma, appunto, ad integrazione del quadro già tracciato dalle parti, senza alterare gli eventuali oneri probatori a propria discrezione, consentirebbe alla Corte di ripararsi da qualsiasi critica alla sua imparzialità” (ivi, p. 283).

<sup>33</sup> La Corte costituzionale ha fatto per la prima volta ricorso allo strumento dell'audizione di esperti nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale avente a og-

Maggiormente problematico, invece, come si è visto, può risultare l'ingresso nel giudizio costituzionale – pur senza una partecipazione attiva alla pubblica udienza – degli *amici curiae*, che depositano opinioni scritte. Essi, infatti, intervengono nel giudizio certamente non in qualità di parti, ma nemmeno su richiesta della Corte costituzionale e, dunque, non per soddisfarne le esigenze istruttorie. Questo specifico profilo differenzia in misura non secondaria i due istituti, la cui applicazione nel giudizio in via principale è dunque suscettibile di dispiegare ben diversi effetti quanto a potenziale snaturamento dei suoi caratteri.

#### 4. *L'arricchimento dei poteri istruttori ai fini della decisione: quali prospettive future?*

Occorre da ultimo svolgere una ulteriore riflessione, di più ampio respiro, che richiama le considerazioni introduttive e relative alla valutazione complessiva del sistema di giustizia costituzionale che comprende, con tutte le rispettive peculiarità, i diversi tipi di giudizi.

Si è già fatto, in particolare, riferimento alle potenzialità insite nel giudizio costituzionale in via incidentale (e alla relativa “sinergia” con il giudizio in via principale), laddove vengano in rilievo questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo di parificazione dei rendiconti, in ragione della riconosciuta legittimazione a evocare parametri anche competenziali.

Proprio in relazione a questo “peculiare” tipo di giudizio si è osservato che le criticità sottese alla (mancata) attivazione dei poteri istruttori da parte della Corte costituzionale si risolvono “quasi «automaticamente», almeno in parte, poiché gli elementi per una valutazione più strutturata e

---

getto le questioni definite con la sentenza n. 164 del 2020, sulla quale si vedano le critiche osservazioni di G.P. DOLSO, *La Corte costituzionale tra 'posizioni organizzative di elevata specializzazione' e dirigenza pubblica: la prima volta degli "esperti di chiara fama" in una decisione che non convince*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, IV, p. 24, che, peraltro, rileva che nella decisione “emerge un solo riferimento, del tutto marginale, al parere degli esperti: troppo poco per giustificare una fase comunque istruttoria, anche a prescindere, se possibile, dalla carenza di trasparenza sulle nomine degli esperti e dalla mancata documentazione, se non a uso meramente interno, delle audizioni effettuate”.

trasparente delle conseguenze finanziarie delle decisioni della Corte costituzionale appaiono già presenti, circoscritte, evidenti, individuate in larga parte nell'ordinanza di rimessione dal Giudice contabile e, naturalmente, negli atti di eventuale costituzione delle parti [...], garantendo così [...] che nel controllo in via incidentale siano disponibili gli elementi necessari per un'istruttoria sul piano economico-finanziario”<sup>34</sup>.

Ecco che tali considerazioni inducono a ritenere tanto più importante la effettiva valorizzazione e applicazione delle sopra citate modifiche processuali, che spingono in qualche misura a una fase di più ampia apertura all'ingresso formalizzato nei diversi giudizi costituzionali di informazioni, documenti e opinioni diversi da quelli prodotti e formulati dalle parti.

Vale forse ancor più ora quanto si è osservato circa la necessità di “affiancare la convinzione che la Corte costituzionale si legittima non solo *per quello* che decide, ma *per come* decide, e che la possibilità di trasparenza e di massima strutturazione delle regole processuali risulta fondamentale, in generale, per giustificare il ruolo della Corte in una società complessa e, soprattutto, quando, come succede in Italia, al giudice costituzionale si chiede di correggere o, addirittura, di intervenire al posto del legislatore”<sup>35</sup>.

Tornando, dunque, alle più ampie riflessioni relative al giudizio costituzionale e alla disciplina del suo processo, come è stato efficacemente sottolineato, in fondo, la “presenza di regole processuali ed il rispetto delle medesime” valgono “a fondare in larga misura la stessa legittimazione della Corte nel sistema”<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, cit., p. 72.

<sup>35</sup> M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, cit., p. 363.

G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, cit., p. 262, sottolinea che il ricorso all'attività istruttoria costituisce per la Corte costituzionale “una possibilità, forse talvolta trascurata, che consente di illuminare meglio la questione oggetto di giudizio evitando dichiarazioni di *non possumus* problematiche nella prospettiva della salvaguardia del principio di legittimità costituzionale, suscettibile di essere esteso anche alla delimitazione costituzionale delle competenze e alla salvaguardia delle prerogative – pure costituzionali – delle Regioni” ad autonomia differenziata.

<sup>36</sup> R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale dopo la “svolta” degli anni 1987-1989*, cit., p. 331. In generale e per più ampie considerazioni, si veda C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

Tali obiettivi, contestualizzati nell'ambito del giudizio in via principale, non sembrano affatto scalfirne la natura e i peculiari caratteri che si fondano essenzialmente sulla natura disponibile delle sottese scelte processuali e sulla partecipazione al giudizio dei soli enti ricorrenti e resistenti.

Lo specifico riferimento all'audizione di soggetti esperti, che restano pur sempre terzi rispetto al giudizio, non costituisce che un arricchimento – o, meglio, una “mera” specificazione – dei poteri istruttori formalizzati della Corte costituzionale e, da questo punto di vista, non incide né sul contraddittorio né sull'equilibrio peculiare che proprio nel giudizio in via principale si crea fra le parti.

A ciò si aggiunga quanto la Corte ha affermato in modo molto chiaro e preciso, rispetto alla necessaria sinergia fra il “principio di speditezza del processo costituzionale” e l’“esigenza di assicurare pronunce il più possibile tempestive” da un lato e dall'altro il principio di “parità delle parti” e di quello di garanzia del contraddittorio, oltre che del diritto di difesa<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2020.

## SEZIONE II

# IL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE FRA ENTI





CAPITOLO 1

LE ORIGINI E I CARATTERI DEL CONFLITTO  
DI ATTRIBUZIONE FRA ENTI

SOMMARIO: 1. I lavori preparatori relativi al giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione fra enti. – 2. L'oggetto del conflitto di attribuzione fra enti. – 3. Il carattere concreto e il tono costituzionale del conflitto. – 4. La posizione paritaria dello Stato e delle Regioni nel conflitto.

1. *I lavori preparatori relativi al giudizio costituzionale per conflitto di attribuzione fra enti.*

Il dibattito sviluppatosi nel corso dei lavori preparatori relativi alla regolamentazione del conflitto di attribuzione fra enti davanti alla Corte costituzionale, che rappresenta “il naturale completamento del giudizio in via principale, nel senso che copre e rende giustiziabili tutte quelle controversie che non ineriscono ad una competenza (e ad un atto) di tipo legislativo”<sup>1</sup>, è stato definito “Scarno e «limitato a considerazioni frammentarie»”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 337.

<sup>2</sup> F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2596.

Anche G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 369, sottolinea il carattere informale e segreto dei lavori del Comitato di redazione e, dunque, le “limitate tracce che di essi oggi rimangono”, con conseguente e disagiata ricostruzione delle “ragioni specifiche e contingenti di tale straordinaria «aggiunta» al progetto di Costituzione”. Si veda anche, successivamente, A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 3, laddove, nel soffermarsi sulla nozione di conflitto di attribuzione o

Ai fini che in questa sede interessano, ossia l'individuazione dei caratteri del giudizio costituzionale relativo al conflitto di attribuzione fra enti che, come si è anticipato, riguardano innanzitutto la discrezionalità e, dunque, la politicità della scelta della sua attivazione da parte degli enti che sono titolari della relativa azione processuale, occorre sia pure brevemente soffermarsi sul nodo centrale della discussione intorno all'attribuzione di tale prerogativa alla Corte costituzionale.

La competenza di quest'ultima nei rapporti fra Stato e Regioni, infatti, inizialmente non comprendeva i conflitti fra enti, essendo limitata solo a quelli fra poteri dello Stato<sup>3</sup>.

Successivamente, invece, essa venne prevista nel secondo comma dell'art. 123 del progetto del Comitato di redazione e confluit nell'art. 126 del progetto finale presentato all'Assemblea<sup>4</sup>, "quasi per un'estensione dei

---

di competenze sottolinea che gli "scrittori di diritto amministrativo, di diritto costituzionale e di diritto processuale hanno compiuto studi particolareggiati e diffusi intorno ai diversi conflitti positivamente previsti, alla loro origine e al loro concreto svolgimento, nonché ai congegni predisposti per la loro risoluzione, ma hanno trascurato il conflitto in generale, del quale pertanto non risulta ancora sufficientemente delineata la natura, né adeguatamente approfondito il contenuto".

<sup>3</sup> In questa direzione si era espressa la II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione; sul punto F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, cit., p. 2597, che richiama anche i "pochi emendamenti" intorno ai quali ruotò la discussione in Assemblea: in particolare, vennero in rilievo gli emendamenti di "Condorelli, che mirava ad attribuire alla Corte la competenza non solo sui conflitti di attribuzione ma anche sulle «usurpazioni di potere[...] degli organi costituzionali dello Stato»"; di "Tosato e Mortati, secondo cui la Corte avrebbe dovuto giudicare «dei conflitti di attribuzione, nonché dei conflitti fra Stato e regioni e fra Regioni»"; di "Persico, che propose di aggiungere la previsione che «rimane ferma la competenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione a giudicare dei conflitti di giurisdizione a norma di legge». Il primo emendamento fu respinto, mentre fu approvato quello di Tosato e Mortati con l'aggiunta "dopo le parole «conflitti di attribuzione» delle parole «fra i poteri dello Stato»" (*ibidem*).

<sup>4</sup> Definisce la formulazione con cui si introdusse anche questa competenza della Corte "imprevista e sorprendente" G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 369, che sottolinea altresì i caratteri di informalità e segretezza dei lavori del Comitato di redazione, che rendono difficoltoso ricostruire le "ragioni specifiche e contingenti di tale straordinaria «aggiunta» al progetto di Costituzione". Si veda ancora F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, cit., p. 2597, per i riferimenti specifici ai diversi emendamenti posti in discussione già richiamati e quello definito da Rossi, a partire da quello proposto da To-

conflitti tra i poteri, piuttosto che sulla base di un'analogia con i giudizi principali di costituzionalità delle leggi"<sup>5</sup>.

Le ragioni di simile riconoscimento possono forse individuarsi nella stessa valutazione delle Regioni, quali "enti costituzionali, assimilati sotto tale profilo, ai tradizionali poteri dello Stato" e, dunque, quali "elementi

---

sato e Mortati (poiché Rossi intendeva fare proprio quest'ultimo "purché con l'aggiunta, dopo le parole «conflitti di attribuzione» delle parole «fra i poteri dello Stato»"). L'A. ricorda che l'emendamento Persico non fu inserito nel testo finale poiché "l'espressa previsione che il conflitto sarebbe incorso fra i poteri dello Stato valeva appunto implicitamente ad escludere che esso potesse riferirsi anche ai conflitti di giurisdizione, in quanto conflitti intercorrenti all'interno di uno stesso potere".

<sup>5</sup>G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 1, che osserva come sia necessario "al fine di evitare estensioni analogiche non giustificate [...] tener conto [...] del diverso significato dei conflitti tra lo Stato e le Regioni, insorgenti tra soggetti appartenenti ad ordini organizzativi diversi e collocati su posizione certamente non equivalente, rispetto ai conflitti tra i poteri, insorgenti tra strutture organizzative concorrenti paritariamente a costituire lo stesso ordine organizzativo".

S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell'evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell'autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, Tipolitografia "G. Capponi", Firenze, 1979, p. 33 s., sottolinea come "il giudizio sui conflitti tra Stato e regioni sia stato esattamente tenuto distinto in costituzione dal conflitto tra i poteri dello Stato. Il giudizio per conflitto di attribuzione con lo Stato pone, in effetti, le Regioni su di un piano elevato, assimilabile a quello dei poteri dello Stato, e fa assumere, alla Corte, analogamente a quanto si verifica nel conflitto tra i poteri, una funzione sostanzialmente arbitrale" (ivi, p. 34). Secondo l'A. l'evoluzione che "l'istituto regionale successivamente ha dovuto subire suggerisce peraltro di non insistere su queste analogie fino al punto di negare l'esistenza di qualsiasi possibilità di sovrapposizione tra il giudizio costituzionale ed il giudizio comune". In definitiva, la "netta separazione tra giudizio costituzionale e giudizio comune non deve condurre ad una riduzione troppo drastica delle possibilità di accesso al giudizio della Corte e suggerisce, in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, il ricorso a criteri di ammissibilità più ampi di quelli che potrebbero giustificare in tema di conflitti tra i poteri dello Stato" (*ibidem*). L'A. individua per "l'attribuzione alla Corte costituzionale della soluzione dei conflitti di competenza tra Stato e Regioni", analogamente "al giudizio di legittimità delle leggi", l'"esigenza di trovare un giudice che fosse omogeneo ai valori sottesi alle norme che doveva applicare" (ivi, p. 78).

Si veda anche S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 308 ss., che si sofferma sull'ipotesi di assimilazione del conflitto di attribuzione al giudizio in via principale.

[...] caratterizzanti la forma di Stato delineata dalla Costituzione ed essenziali per la struttura e la configurazione dello Stato-ordinamento, di cui, stando alla predetta assimilazione, divenivano «poteri»<sup>6</sup>.

Erano “la natura e la «qualità» stessa dei soggetti confliggenti” e, quindi, la tipologia di controversie fra Stato e Regioni relative alle rispettive competenze a reclamare l'intervento della Corte costituzionale, non potendosi immaginare che a decidere intorno alla delimitazione delle attribuzioni costituzionali non fosse quest'ultima, la sola autorizzata, “in base al sistema «accentrato» del controllo di costituzionalità degli atti, ad interpretare i principi della Costituzione e a farne diretta applicazione nei concreti conflitti”<sup>7</sup>.

In tal modo, si dava piena attuazione al proposito di sottoporre al sindacato costituzionale anche quelle fonti secondarie (che, invece, a esso sono ordinariamente sottratte) che regolano la sfera di attribuzione fra Stato e Regioni, mutuando l'“«impianto» dai conflitti tra i poteri”, dai quali “germinano naturalmente attraverso l'analoga estensione del concetto di «poteri» nello Stato pluralistico e delle autonomie”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 369.

<sup>7</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 370. S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell'evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell'autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 14, sottolineava il “carattere residuale delle attribuzioni della Corte diverse dal giudizio sulla legittimità delle leggi e degli atti aventi forza di legge” quale “luogo comune, da collegare piuttosto a comodità espositive ed a constatazioni quantitative”. L'A. ricorda che con l'introduzione di questa prerogativa (unitamente a quella sui conflitti fra poteri) si è definito “un concetto di conflitto più ampio e con caratteristiche di novità rispetto al conflitto previsto nei nostri codici di procedura e dalla legge [n. 3761] del 1977. L'istituto si pone infatti come una naturale conseguenza della struttura radicalmente nuova, di tipo pluralistico, dell'ordinamento repubblicano e trova solo in parte le sue radici nel 'conflitto' tradizionale” (ivi, p. 23).

<sup>8</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 371, che, in modo significativo sottolineava come si possa individuare “un'origine affatto diversa da quella dei giudizi in via principale, malgrado l'esteriore comunanza degli aspetti soggettivi ed oggettivi”, considerando che, “mentre i giudizi principali rappresentano un istituto inedito per l'ordinamento italiano, creato nell'ambito del nuovo complessivo sistema di controllo della costituzionalità delle leggi introdotto dalla Costituzione, i conflitti di attribuzioni nascono, in definitiva, per sottrazione di competenze agli organi delle giurisdizioni amministrative

Tale specifica competenza della Corte costituzionale, rispetto alla giurisdizione amministrativa<sup>9</sup>, dunque, si rendeva necessaria in virtù della “nuova e peculiare «qualità costituzionale» sia delle parti in conflitto che dell’oggetto delle controversie, le quali richiedono di essere risolte mediante l’interpretazione e l’applicazione diretta alle concrete fattispecie delle norme costituzionali”<sup>10</sup>.

---

ed ordinarie, il cui ambito di applicazione avrebbe reso egualmente, ed anzi, «fisiologicamente», giustiziabili l’insieme dei rapporti che danno vita ai conflitti sottoposti al giudizio della Corte costituzionale”.

Si veda G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 2, che sottolinea l’esclusione degli atti legislativi dall’oggetto dei conflitti di attribuzione, che deriva “non dal concetto di conflitto ma dal modo di organizzazione delle diverse competenze della Corte costituzionale”: in tale prospettiva, “qualunque altro atto deve ritenersi idoneo di per sé a stare alla base del conflitto, poiché non è questione, principalmente, del regime di questo o di quell’atto dello Stato o della Regione, ma dell’integrità delle sfere di competenza. L’idoneità dell’atto dipende quindi dall’idoneità a comportare una lesione a queste, non ad un qualsivoglia suo carattere intrinseco o ad un suo regime o «valore» tipico”.

<sup>9</sup> Il rapporto con la giurisdizione amministrativa risulta centrale per verificarne, come si vedrà più diffusamente oltre, le differenze rispetto al giudizio costituzionale relativo ai conflitti di attribuzione fra enti. F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, cit., p. 2595 s., nel sottolineare come “il conflitto costituzionale per sua stessa natura canonizza come giuridici una serie di rapporti fra i titolari delle funzioni costituzionali, che sono rapporti intersoggettivi ne[i] conflitti fra lo Stato e le Regioni [...], istituendo un giudice per la risoluzione delle relative controversie dinnanzi al quale i titolari di tali rapporti sono legittimati ad agire direttamente”, ricorda che tale profilo segna “il carattere peculiare del conflitto come istituto del diritto costituzionale, valendo nel diritto amministrativo il diverso principio secondo cui, mentre «per i rapporti interorganici aventi il regime dei rapporti intersoggettivi c’è un giudice che tutela le situazioni delle parti, nei rapporti interorganici puri non c’è un giudice»”.

<sup>10</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 371. Si veda anche F. BERTOLINI, *Art. 134, 2° alinea*, cit., p. 2595, che sottolinea che il conflitto di attribuzione fra enti è “strumento di risoluzione avente carattere giudiziale, in quanto prevede che le controversie siano definite attraverso l’applicazione oggettiva del diritto, e non invece secondo le scelte di un’ autorità politica superiore alle parti in conflitto”. Sui conflitti per attribuzione fra enti si vedano, innanzitutto, S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell’evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell’autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., e G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.

La preoccupazione della “scarsa affidabilità” offerta dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato a far fronte a possibili “spinte centrifughe delle autonomie” e all’“impulso delle Regioni a trasformarsi in enti sovrani, veri e propri Stati” fu decisiva nel segnare un vero e proprio punto di svolta, ossia “la costituzionalizzazione dei vecchi conflitti di attribuzioni che nell’ordinamento monarchico risolveva la Corte di Cassazione, ampliati fino a comprendere le controversie che sicuramente sarebbero sorte nel nuovo Stato delle autonomie”<sup>11</sup>.

Tale opzione, quindi, segna una particolare innovazione rispetto al sistema previgente: ma, in fondo, emerge “la assoluta novità dei conflitti tra Stato e regioni e tra regioni, per il semplice fatto della introduzione *ex novo* delle regioni del nuovo assetto costituzionale”<sup>12</sup>.

I titolari delle rispettive prerogative costituzionali sono legittimati a promuovere direttamente una azione tesa alla loro tutela<sup>13</sup> e, in modo specifico, davanti alla Corte costituzionale, cui viene riconosciuta quella

---

<sup>11</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 372, che menzionava, in particolare, le “tristi esperienze di asservimento al regime fascista”.

S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell’evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell’autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 87, dai lavori dell’Assemblea costituente trae conferma che “la costruzione dell’organo di garanzia della Costituzione in termini meramente giurisdizionali e la sfiducia nella sensibilità politica dei giudici comuni confluivano in una scelta che poneva la Corte come strumento unitario necessario al mantenimento delle rispettive sfere di competenza dei poteri dello Stato e dei nuovi enti regionali, della legalità della loro azione e della fedeltà di quest’azione agli indirizzi programmatici fissati”.

<sup>12</sup> G. GROTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 2.

<sup>13</sup> Osserva al proposito F. BERTOLINI, *Art. 134*, 2° *alinea*, cit., p. 2595, che “mentre per quanto riguarda le autorità giurisdizionali i conflitti di competenza ruotavano – come tuttora ruotano – intorno all’interesse delle parti a conoscere il loro giudice; mentre per quanto riguarda le autorità amministrative, i conflitti di competenza erano – come tuttora sono – disciplinati in modo da lasciar risolvere la controversia dall’autorità superiore; mentre per quanto riguarda gli organi legislativi, i conflitti di competenza, in quanto attinenti a rapporti costituzionali, non venivano previsti in quanto tali e quindi [...] affidati a soluzioni di tipo politico, nel caso del conflitto costituzionale previsto dall’art. 134 i titolari delle funzioni costituzionali sono istituiti come portatori diretti dell’interesse giudizialmente tutelato alla difesa della propria sfera di competenza”.

che è stata definita in modo evocativo la funzione di “tetto’ e chiave di volta dei valori contenuti nell’edificio costituzionale, e tra questi del pluralismo istituzionale che ne rappresentava uno dei caratteri fondamentali”<sup>14</sup>.

Le ragioni che conducono ad attribuire tale sindacato alla Corte costituzionale, nel corso dei lavori preparatori dell’Assemblea costituente, emergono dall’“esigenza di giurisdizionalizzare determinati conflitti”, che, però, mantengono pur sempre “lo schema tipico che li collegava alla definizione di controversie e processi «concreti»”<sup>15</sup>.

Questo tipo di giudizio, come si è anticipato, mostra profili di analogia rispetto al giudizio in via principale, riconducibili essenzialmente alla pari contrapposizione che in essi si determina fra Stato e Regioni (o fra Regioni).

Simile inquadramento induce, quindi, ad avvicinare entro tale perimetro i due processi, che pure mantengono le rispettive caratteristiche che ne segnano insuperabili differenze e che, per tali motivi, sono stati differenzialmente qualificati, talora avvicinando il conflitto di attribuzione fra enti a quello fra poteri dello Stato, altre volte invece delineando un “progressivo allineamento” del primo e del giudizio in via principale. Tali problematiche e difficoltà di sistematizzazione sono derivate, come è stato sottolineato, non solo dalla “rilevata assenza di una tradizione nel nostro ordinamento, ma anche per l’incompletezza della disciplina positiva e per le inevitabili oscillazioni delle interpretazioni giurisprudenziali con cui la Corte costituzionale ha dovuto colmare le lacune normative”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell’evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell’autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 78, che si sofferma specificamente sulla “stretta consequenzialità tra la creazione delle autonomie regionali e l’istituzione di un giudice costituzionale dei conflitti di competenza tra governo centrale e regioni” (ivi, p. 75 s.). L’A. sottolinea che la “costruzione del giudizio costituzionale sui conflitti regionali secondo uno schema di tutela delle posizioni soggettive di autonomia piuttosto che come definizione paritetica dei confini tra le competenze dei soggetti in lite può essere stata alla base della soluzione negativa data al problema della presenza nei giudizi della Corte sui conflitti di competenza di rappresentanti della regione interessata” (ivi, p. 79 s.).

<sup>15</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 372.

<sup>16</sup> S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (con-*



La stessa giurisprudenza costituzionale, in fondo, non fa che confermare, con le sue “obiettive oscillazioni”, che queste ultime sono state – e

---

*tributo allo studio dell'evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell'autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale*), cit., p. 26 s. L'A. sottolinea l'estrema genericità dell'art. 134 Cost. e le lacune della legge n. 87 del 1953, che “rendono pressoché insolubili sul piano della disciplina positiva molti dei più delicati problemi di interpretazione del giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e regioni e tra regioni” (ivi, p. 27).

Si rinvia necessariamente ancora a S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell'evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell'autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 38 ss., che approfondisce l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, soffermandosi su una prima fase (dal 1956 al 1967), nella quale “la Corte sonda tutte le possibilità del processo sui conflitti e ne sviluppa fino al massimo grado l'ambito di applicazione, secondo criteri strettamente funzionali alla sua politica giurisprudenziale di contenimento delle autonomie” (ivi, p. 38), e che viene ulteriormente suddivisa in tre differenti periodi, che “fanno giungere la Corte ad una definizione del giudizio sui conflitti piuttosto approssimativa, ma anche ricca di soluzioni processuali che sottolineano le peculiarità di questa competenza e la rendono duttile rispetto alla politica giurisprudenziale svolta dalla Corte in materia regionale” (ivi, p. 43); e su una seconda fase (dal 1968 al 1971), in cui la Corte continua a “utilizzare gli strumenti processuali in modo funzionale rispetto al complesso della giurisprudenza in tema di competenze regionali” e caratterizza “alcune aperture verso le regioni con il tentativo di definire meglio la struttura del processo sui conflitti di attribuzione” (*ibidem*) e che viene a sua volta suddivisa in due periodi, nel primo dei quali la giurisprudenza costituzionale “resta ferma [...] su una linea decisamente favorevole al principio dell'unità dell'ordinamento statale” (ivi, p. 43 s.) e nel secondo la Corte “manifesta un'attenzione necessariamente nuova al fenomeno regionale, ma le sue aperture [...] sono piene di reticenze e non segnano quella ‘svolta’ regionalista, troppo spesso segnalata e puntualmente smentita dall'evoluzione giurisprudenziale successiva” (ivi, p. 45). In questo ultimo periodo, secondo l'A., la Corte “sul piano processuale [...] si preoccupa di precisare i limiti del giudizio sui conflitti secondo una logica che rispecchia pienamente il carattere interlocutorio di questa fase” e “utilizza il giudizio in termini di maggior equilibrio tra le due parti, dimostrando come l'ampliamento delle ipotesi di conflitto giudicabili dalla Corte possa giovare alla tutela delle autonomie regionali” (*ibidem*). Infine, vengono individuate una terza fase (dal 1972 al 1975), in cui, “nonostante alcune oscillazioni, la struttura del giudizio sui conflitti resta sostanzialmente quella definita nel periodo immediatamente precedente, mentre sul piano sostanziale si passa da un completo adeguamento ed avallo dell'indirizzo governativo a decisioni che rivelano una maggiore autonomia del giudice costituzionale” (ivi, p. 46 s.), e una quarta fase (dal 1976 al 1977), in cui viene sottolineato l'ampliamento della “casistica dei ricorsi delle regioni di diritto comune”, che ha condotto la Corte ad affrontare

continuano a essere – “il frutto dell’ambiguità dell’istituto, indicato dai costituenti in modo troppo ermetico e disciplinato in modo riduttivo e contraddittorio dal legislatore del 1953”<sup>17</sup>.

## 2. *L’oggetto del conflitto di attribuzione fra enti.*

Il riferimento alla natura concreta risulta decisivo per cogliere un carattere fondamentale del giudizio sui conflitti di attribuzione fra enti: esso, infatti, nel corso dei lavori preparatori viene chiaramente configurato come “risoluzione di un concreto conflitto (e non come astratto controllo sugli atti”<sup>18</sup> e, in linea di continuità, tale natura emerge anche dalle disposizioni di rango primario che ne regolano la procedura.

La Corte costituzionale, in particolare, viene chiamata a risolvere un conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni o fra Regioni, che trae origine da una (asserita) “concreta ed effettiva invasione di competenza provocata da un determinato atto statale o regionale, accusato della violazione di disposizioni costituzionali e/o di leggi costituzionali”: per tale ragione, quindi, “il regolamento di competenza che la Corte è chiamata a stabilire tra le parti è strettamente connesso alla risoluzione del descritto conflitto”<sup>19</sup>.

Come è noto, il conflitto (e la relativa risoluzione da parte della Cor-

---

“ipotesi di conflitto molto più articolate e complesse ed è quindi naturale che la giurisprudenza si volga a definire in modo più preciso le ipotesi di inammissibilità ed a coordinare il giudizio sui conflitti con gli altri strumenti di garanzia (e di controllo) delle autonomie regionali” (ivi, p. 52).

<sup>17</sup> S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell’evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell’autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 56, che sottolinea in modo particolare che le “scarse indicazioni dell’art. 134, secondo alinea, Cost. in tema di conflitti di attribuzione non sono frutto di tecnica approssimativa, riflettono piuttosto l’assenza di un vero e proprio dibattito sugli aspetti processuali del giudizio costituzionale e la precisa volontà dei costituenti di non preconstituire soluzioni rigide a problemi che solo la successiva prassi avrebbe permesso di approfondire” (ivi, p. 61).

<sup>18</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 372 s.

<sup>19</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 373.

te) può avere a oggetto<sup>20</sup> l'asserita usurpazione di una competenza o l'asserita menomazione o interferenza della stessa: se nel primo caso si lamenta l'esercizio da parte dell'ente resistente di una propria attribuzione, nel secondo caso vengono censurate le modalità con cui l'attribuzione costituzionale (di cui non si contesta la titolarità altrui) è stata esercitata, determinando una lesione o menomazione delle proprie.

A questo proposito, la Corte ha ribadito che i conflitti di attribuzione non si riducono alle sole ipotesi in cui venga in rilievo la contestazione dell'appartenenza di un determinato potere, ma comprendono i casi di esercizio illegittimo di un potere da cui derivi la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionali<sup>21</sup>.

La Corte ha anche sottolineato che laddove la lesione si esaurisca nella "mera presunta erronea applicazione della legge da parte dell'atto impugnato non sussiste materia per un conflitto di attribuzione, restando aperta, invece, la strada della ordinaria tutela giurisdizionale al fine di farne valere la affermata illegittimità, dato che il pregiudizio denunciato non sarebbe riconducibile ad un'autonoma attitudine lesiva dello stesso, ma soltanto al modo erroneo in cui è stata applicata la legge"<sup>22</sup>.

Qui si pone il ben noto interrogativo circa l'oggetto stesso del conflitto. Come è stato autorevolmente sottolineato, questo è "un tema ricorrente". Ci si è chiesti, in particolare, "se consista nell'atto o nella competenza, oppure ancora in entrambi; tanto che la discussione relativa sembra quasi giunta ad un punto morto, incapace di andare avanti e trovare

---

<sup>20</sup> Si vedano le riflessioni svolte da G. GROTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 97 ss., in merito all'oggetto del conflitto e all'atto idoneo a darvi luogo.

<sup>21</sup> CORTE COST., sentenza n. 305 del 2011, così come anche CORTE COST., sentenza n. 130 del 2014 e, da ultimo, nello stesso senso, CORTE COST., sentenza n. 164 del 2021, che richiama la sentenza n. 259 del 2019. A questo proposito si veda anche G. GROTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 132 s., secondo cui è "facile osservare che non limitando il conflitto alla esistenza di una *vindicatio* ci si sposta inevitabilmente su un terreno assai vicino a quello dei giudizi di legittimità in via di azione, incontrando la distinzione, propria della giustizia amministrativa, assai più problematica o addirittura «discutibile» tra violazione di Costituzione e vizio di competenza".

<sup>22</sup> CORTE COST., sentenza n. 305 del 2011.

uno sbocco concreto all'elaborazione teorica ed al tempo stesso di liberarsi di concetti che continuano ad apparire radicati nella realtà”<sup>23</sup>.

Ecco che al riguardo emerge un profilo su cui si tornerà anche successivamente, che attiene al carattere profondamente concreto del giudizio per conflitto di attribuzione, che allo stesso tempo non riduce il medesimo “ad un semplice giudizio sull'atto o sul comportamento”: in caso contrario, si “finirebbe con lo smarrire lo stesso significato costituzionale dell'istituto, essendo evidente che il giudizio della Corte si richiede solo per la tutela di valori costituzionalmente rilevanti e non potendo tale giudizio essere contenuto nei limiti angusti di un controllo di legittimità, avulso dalla difesa attiva e passiva di posizioni in qualche modo tutelate dalla Costituzione”<sup>24</sup>.

E, infatti, con il conflitto di attribuzione fra enti, in fondo, non si intende far valere e richiedere esclusivamente l'illegittimità dell'atto posto in essere, ma si intende far valere e riaffermare la propria sfera di attribuzioni costituzionali, da parte dell'ente ricorrente<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, p. 171. Rispetto al concetto di competenza, l'A. sottolinea come esso abbia subito “una profonda rielaborazione in giurisprudenza ed in dottrina”: al riguardo, si deve escludere “un impossibile giudicato della Corte sulla competenza in astratto, i cui effetti sarebbero tant[o] vasti e preoccupanti quanto poi vuoti di reale contenuto”; l'oggetto di giudizio, in tale prospettiva, è, dunque la competenza in concreto, ossia il potere di adottare l'atto (ivi, p. 173).

<sup>24</sup> A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, cit., p. 173.

<sup>25</sup> Si vedano G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 302 s., che si soffermano sui concetti di Stato e Regioni nei conflitti di attribuzione, sottolineando che devono essere intesi come “ordinamento” e non come “persona” statale e regionale. Per tale motivo i conflitti possono sorgere “anche su atti che non provengono da «organi» dello Stato o delle Regioni, in senso stretto, purché provengano da soggetti riconducibili ai rispettivi «sistemi ordinamentali». In tale prospettiva, vengono “in considerazione non solo gli atti degli organi statali e regionali, ma anche quelli di enti strumentali, di garanzia, come le autorità indipendenti, o che costituiscono l'organizzazione indiretta dello Stato e delle Regioni, enti «parastatali» e «pararegionali» come, per esempio, l'Istituto per l'edilizia abitativa agevolata di Bolzano [...], o l'Agenzia delle entrate [...] o l'Agenzia del demanio” (ivi, p. 303). Questi atti, “in assenza di formule organizzative più complesse e indirette, proverrebbero dagli organi” dello Stato e delle Regioni: in tali casi non potrebbe ammettersi l'“esclusione del conflitto (quando naturalmente si realizzino tutti gli altri requisiti necessari [...]), poiché, altrimenti, si dovrebbe incongrua-

In questa prospettiva, dunque, la Corte si pronuncia sulle competenze e, inevitabilmente, anche sugli atti che possono essere annullati come conseguenza del relativo accertamento<sup>26</sup>.

Tali considerazioni sono suscettibili di ripercuotersi, in fondo, sulla stessa concezione e sullo stesso inquadramento di questa attribuzione della Corte costituzionale, considerando anche gli effetti delle sue decisioni. Al riguardo si è osservato che esse anche laddove determinino l'annullamento di atti non possono "non assumere anche (e principalmente) valore dichiarativo": in tale prospettiva, "la revoca dell'atto diversamente si colora, talvolta assumendo l'aspetto di un nuovo (arbitrario) esercizio della competenza già violata, altra volta l'aspetto del ripristino della legalità costituzionale, a seconda se implichi riconoscimento dell'altrui competenza o dell'altrui potere o dell'altrui pretesa oppur no". E, in definitiva, "lo stesso requisito dell'interesse a ricorrere riceve luce dall'elemento competenza, dovendo esser valutato in relazione ad esso"<sup>27</sup>.

Oggetti idonei a dare origine al conflitto, dunque, possono essere atti di natura non legislativa, "siano essi provvedimenti regolamentari [...], purché non meramente esecutivi o ripetitivi di disposizioni legislative [...], atti secondari 'di contenuto sostanzialmente normativo' [...], ordinanze contingibili e urgenti [...], atti amministrativi [...], incluse circolari [...] e note ministeriali [...], atti di controllo [...], o giurisdizionali"<sup>28</sup>.

---

mente ritenere che da una scelta organizzativa di opportunità possano derivare conseguenze sulla posizione, costituzionalmente determinata, dell'ente potenzialmente confliggente" (*ibidem*).

<sup>26</sup>A tale proposito A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 268, richiamano i termini della discussione intorno all'oggetto del conflitto (competenza in astratto o in concreto; atto), concludendo che "la pronuncia della Corte ha per *specifico e diretto* oggetto la competenza e solo *mediatamente* si riflette sull'atto, annullato in conseguenza dell'accertamento della lesione o menomazione della competenza tramite esso operatasi".

<sup>27</sup>A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, cit., p. 175, secondo cui peraltro "resta fermo che la valutazione di legittimità dell'atto è solo un aspetto del conflitto; il quale tende sempre a chiarire un rapporto tra Stato e Regione che si esplica bensì in singoli atti ma non si esaurisce in essi. Il giudicato [...] si forma sul rapporto in relazione all'atto; ma il rapporto stesso, dedotto in giudizio, non si esaurisce nell'atto" (*ivi*, p. 179).

<sup>28</sup>G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 496, che ricordano che

Fermo restando, dunque, che non deve trattarsi di atto legislativo, altrimenti prospettandosi la possibilità di dare avvio a un giudizio in via principale, occorre che vi sia un “qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che – anche se preparatorio o non definitivo – sia comunque diretto ‘ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle possibilità di esercizio della medesima’”<sup>29</sup>.

Ecco che, proprio in merito alla natura dell’atto “idoneo ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione”, emerge – e su questo si tornerà specificamente oltre – un ulteriore profilo di connessione rispetto al parallelo binario di tutela che i titolari delle attribuzioni costituzionali asseritamente violate possono scegliere, ossia quello della sede più propriamente giurisdizionale.

---

alla luce della giurisprudenza costituzionale possono essere idonei a fondare un conflitto “anche [...] atti del tutto atipici, quali lettere e note contenenti rivendicazioni di competenza” (ivi, p. 498). A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, cit., p. 171, sottolinea che, “nel conflitto tra Stato e Regioni, il concetto di atto è amplissimo, si da comprendere atti interni, come le circolari od, addirittura, semplici omissioni”.

Sulle problematicità sottese al conflitto di attribuzione avente a oggetto un atto giudiziario si vedano, innanzitutto, A. CERRI, *Ancora sui limiti di sindacabilità dell’atto del giudice in sede di conflitto*, in *Le Regioni*, 1991, IV, p. 1047 ss., M. D’AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, VI, p. 1789 ss., A. RUGGERI, *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, ovvero sia quando la Corte-giudice si fa... legislatore (nota minima a margine della ord. n. 353 del 2006)*, in *Forum cost.*, 4 novembre 2006, p. 1, R. ROMBOLI, *Conflitto tra enti su atto giurisdizionale: le soluzioni della dottrina al vaglio della Corte costituzionale, nella perdurante latitanza del legislatore*, in *Le Regioni*, 2001, II, p. 397 ss., F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, I, p. 30 ss., S. BARTOLE, *Conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni a proposito di atti di autorità giurisdizionali*, in *Le Regioni*, 1992, II, p. 413 ss., e M. NISTICÒ, *Cronaca di giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra Stato e Regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 2011, II, p. 1 ss.

<sup>29</sup> CORTE COST., sentenza n. 22 del 2020, che richiama la sentenza n. 332 del 2011, oltre che le sentenze n. 382 del 2006, n. 211 del 1994 e n. 771 del 1988.

La Corte costituzionale a tal proposito espressamente chiarisce che resta in “disparte la possibilità che l’atto oggetto del conflitto possa essere altresì impugnato in sede giurisdizionale”: l’avvio del conflitto non impedisce, infatti, di intraprendere anche l’alternativa costituita dal giudizio amministrativo (o, anche, di altra natura<sup>30</sup>). Occorre, in ogni caso, ai fini dell’ammissibilità del ricorso, che vi sia “il tono costituzionale del conflitto stesso, il quale sussiste quando il ricorrente non lamenti una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali”<sup>31</sup>.

Ancora più recentemente, nell’ordinanza n. 175 del 2020 – sulla quale si tornerà a proposito del rapporto fra Stato e Regioni nel contesto della pandemia determinata dal Covid-19 – la Corte costituzionale nel dichiarare manifestamente inammissibile il ricorso si sofferma anche sulla carenza del requisito oggettivo, richiamando la propria costante giurisprudenza sul punto, che conferma che “è ritenuto idoneo a innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione anche un comportamento, purché questo sia un «comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione», che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e anche laddove preparatorio o non definitivo in ogni caso diretto “ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale delle pos-

---

<sup>30</sup> Al riguardo, si veda CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019, in cui la Corte costituzionale ritiene che non abbia “alcun rilievo la circostanza che il medesimo atto impugnato in questa sede è stato impugnato anche dinanzi alla CCEPS, giudice competente a pronunciarsi sui ricorsi proposti avverso i provvedimenti disciplinari adottati dalle commissioni di albo”. E, infatti, la “pendenza di un giudizio dinanzi all’autorità giurisdizionale avente come oggetto il medesimo atto impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti non comporta [...] l’inammissibilità del conflitto, ove sussista il tono costituzionale”.

<sup>31</sup> CORTE COST., sentenza n. 22 del 2020, che richiama le sentenze n. 28 del 2018, n. 87 del 2015 e n. 52 del 2013. In modo evocativo A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, cit., p. 183, sottolinea che tutti “i rimedi giuridici sono possibili a difesa di tali competenze (azione dinanzi al giudice ordinario, denuncia, ricorso al giudice amministrativo, rimedi gerarchici, etc.); ma il conflitto diviene l’unico necessario quando la minaccia non è occasionale intralcio ma proprio radicale negazione degli altri poteri (anche senza che ciò di necessità implichi appropriazione di essi da parte di chi li nega)”.

sibilità di esercizio della medesima”<sup>32</sup>. Nel caso di specie, in particolare, venivano censurati “comportamenti – ovverosia dichiarazioni riportate dagli organi di stampa e ritenute «imputabili» alla Regione Lombardia, peraltro non meglio specificate né rispetto ai contenuti né con riguardo ai soggetti istituzionali che le avrebbero poste in essere”, oltre a un atto della Regione Veneto, “– evidentemente sprovvisti dei richiamati requisiti di efficacia e rilevanza esterna e, comunque sia, intrinsecamente inidonei a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza invasiva della sfera di attribuzioni costituzionali statali”<sup>33</sup>.

Ancora, rendono inammissibile il conflitto quegli atti che abbiano una portata solo informativa e, quindi, non abbiano una attitudine lesiva delle attribuzioni costituzionali dell’ente ricorrente.

In particolare, al riguardo, vengono in rilievo gli atti privi di efficacia vincolante e privi di una chiara manifestazione della volontà dell’ente che li ha posti in essere di affermare la propria competenza e di negare quella altrui.

Oggetto del conflitto dichiarato inammissibile con la sentenza n. 340 del 2011 era una e-mail del Ministero dell’Economia e delle Finanze, censurata dalla Provincia autonoma di Bolzano in ragione dell’asserita violazione di una serie di sue competenze legislative e amministrative, compresa l’autonomia finanziaria provinciale (oltre che i principi di ragionevolezza, di tutela delle minoranze linguistiche e del buon andamento della pubblica amministrazione).

Ecco che la Corte costituzionale, accogliendo la relativa eccezione sollevata dall’Avvocatura generale dello Stato secondo cui il ricorso sarebbe stato inammissibile avendo a oggetto un atto non dispositivo e non imperativo, ma solo chiarificatorio e non proveniente da un organo legittimato a rappresentare lo Stato, si sofferma su tale natura della e-mail censurata. Essa, infatti, è stata inviata “in risposta ad uno dei numerosi quesiti pervenuti, al fine di spiegare il contenuto della norma” che veniva in rilievo. Di conseguenza, tale comunicazione (del Dipartimento del Tesoro, Supporto Telematico Patrimonio, inviata al Consorzio dei Comuni

---

<sup>32</sup> CORTE COST., ordinanza n. 175 del 2020, che richiama specificamente la sentenza n. 22 del 2020.

<sup>33</sup> CORTE COST., ordinanza n. 175 del 2020.



della Provincia autonoma di Bolzano) è “espressione della [...] collaborazione tecnica, fornita da parte di una delle articolazioni del Ministero [...] alle amministrazioni interessate in vista dell’applicazione della normativa”<sup>34</sup>.

E la Corte ricorda come alla luce della propria giurisprudenza l’atto censurabile in sede di conflitto di attribuzione deve pur sempre contenere una chiara manifestazione di volontà di affermare una competenza come propria e di negare quella altrui, come per esempio accade a fronte di “mere istruzioni o pareri non vincolanti o indicazioni tecniche”<sup>35</sup>.

Un caso particolare, che si segnala per la peculiarità dell’atto adottato e degli effetti che potenzialmente esso può produrre nei confronti dell’ente ricorrente, riguarda il conflitto che ha avuto a oggetto l’ordine del giorno di un Consiglio regionale.

La Corte, nel ritenere il conflitto ammissibile, ha dichiarato infondata l’eccezione sollevata dalla Regione resistente, che qualificava l’ordine del giorno quale “atto ‘interno’, privo di rilevanza nei confronti” delle attribuzioni statali e “destinato ad esaurire i suoi effetti nell’ambito delle relazioni politiche tra consiglio regionale e giunta”<sup>36</sup>.

Pur riconoscendo che tale provvedimento è “insuscettibile di vincolare giuridicamente l’esercizio dell’attività amministrativa della regione”, poiché ha impegnato la giunta regionale a osservare un certo comportamento nei confronti dello Stato, esso “non resta privo di rilievo giuridico e non può essere considerato, in sede di conflitto di attribuzione, come se non fosse stato adottato”<sup>37</sup>. In particolare, l’ordine del giorno “fa sorgere per la giunta e per il suo Presidente un vincolo politico ad attenersi agli indirizzi consiliari” e, di conseguenza, “è astrattamente configurabile una menomazione dell’attribuzione statale”<sup>38</sup>.

Recuperandosi in questa occasione in modo particolarmente significativo il carattere politico dello stesso giudizio per conflitto di attribuzione,

---

<sup>34</sup> CORTE COST., sentenza n. 340 del 2011.

<sup>35</sup> CORTE COST., sentenza n. 340 del 2011, che richiama le sentenze n. 197 del 2007, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005 e n. 97 del 2003.

<sup>36</sup> CORTE COST., sentenza n. 341 del 1996.

<sup>37</sup> CORTE COST., sentenza n. 341 del 1996.

<sup>38</sup> CORTE COST., sentenza n. 341 del 1996.

la Corte costituzionale sottolinea il rilievo che possono assumere – per rendere ammissibile il relativo conflitto – anche “atti che, pur senza generare alcuna immediata alterazione dell’ordine delle competenze, non abbiano il valore di una semplice opinione, confinabile nella sfera del pre-giuridico, ma vadano ad incidere, in quanto produttivi di un vincolo – seppure meramente politico – sul contesto di lealtà e trasparenza entro il quale devono appunto essere esercitate le rispettive competenze ed adempiuti i reciproci doveri”<sup>39</sup>.

In definitiva, quindi, “un atto di indirizzo politico, come un ordine del giorno, è [...] idoneo, in astratto, a menomare competenze costituzionalmente attribuite allo Stato o alla regione”, con correlativo riconoscimento dell’“interesse attuale dello Stato a che sia rimosso l’atto consiliare in questione”<sup>40</sup>.

Un ultimo riferimento si rende necessario, nella prospettiva di chiarire la natura e i caratteri degli atti che possono essere censurati in sede di conflitto di attribuzione, sempre tenendo conto delle parallele (e diverse) alternative costituite sia dal giudizio in via principale sia dal giudizio amministrativo.

La Corte costituzionale, infatti, su tale specifico profilo ha avuto occasione di soffermarsi, in caso di impugnazione di atti di promulgazione, che, come si ricorda nella sentenza n. 469 del 2005, pure resa nell’ambito di un giudizio in via principale, è possibile in via residuale e marginale<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> CORTE COST., sentenza n. 341 del 1996.

<sup>40</sup> CORTE COST., sentenza n. 341 del 1996.

<sup>41</sup> CORTE COST., sentenza n. 469 del 2005, con cui la Corte dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione ad alcuni Statuti regionali, poiché i relativi ricorsi sono stati proposti “non già nell’ambito del procedimento di controllo preventivo di cui all’art. 123, secondo comma, Cost., ma nell’esercizio del potere che l’art. 127, primo comma, Cost. riconosce al Governo di impugnare *a posteriori* le leggi regionali”. La Corte sottolinea che “la tipicità dell’azione prevista dall’art. 123, secondo comma, Cost. e la conseguente inutilizzabilità del ricorso *ex* 127, primo comma, Cost., per le deliberazioni di adozione delle leggi statutarie non esclude [...] che possa impugnarsi la promulgazione e la successiva vera e propria pubblicazione di un testo statutario in ipotesi incostituzionale per vizi non rilevabili tramite il procedimento di cui all’art. 123, secondo comma, Cost.; in simili casi (peraltro senza dubbio marginali) al Governo resta comunque la eventuale possibilità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione, analogamente a quanto nel passato si è ammesso per le ipotesi, in

Già con la sentenza n. 40 del 1977 la Corte aveva stabilito come fosse “indifferente che la promulgazione delle leggi venga configurata [...] come atto di funzione esecutiva o che la si consideri inclusa, piuttosto, per attrazione, nel procedimento legislativo, largamente inteso così da comprendere, oltre alla fase costituiva della deliberazione della volontà legislativa, quella, successiva, diretta a conferirle efficacia esterna nell’ordinamento generale e nei confronti di tutti i soggetti che vi sono sottoposti”<sup>42</sup>.

La Regione resistente aveva sollevato specifica eccezione di inammissibilità al proposito, sostenendo l’“asserita natura di ‘atto costituzionale’ o ‘atto di potere politico’ della promulgazione delle leggi”. Secondo la Corte costituzionale anche a voler definire in tal senso la procedura di promulgazione “nulla ancora si sarebbe detto che valga a differenziarla da ogni altro atto idoneo a dar luogo a conflitti di attribuzione tra Stato e Regione”<sup>43</sup>.

Fermo restando che debbano ricorrere tutti i requisiti del conflitto di attribuzione, quindi, è possibile censurare l’atto di promulgazione, poiché – ed è questo il passaggio che in questa sede particolarmente interessa – non viene affatto “frustrata la distinzione tra giudizio sulle leggi (anche per vizi della promulgazione) e giudizio in sede di conflitto sull’atto promulgativo [...], ben potendo darsi il caso [...] in cui proprio dalla intervenuta promulgazione si assuma risulti menomato un potere costituzionalmente spettante al Governo e la proposizione del conflitto sia l’unico mezzo del quale esso dispone per provocare una decisione” della Corte costituzionale “che restauri l’ordine delle competenze”<sup>44</sup>.

---

qualche misura analoghe, concernenti la asserita lesione dei poteri governativi relativi al controllo preventivo sulle leggi regionali ai sensi del previgente art. 127 Cost.”.

<sup>42</sup> CORTE COST., sentenza n. 40 del 1977. In questo caso, veniva in rilievo un conflitto proposto dallo Stato nei confronti della Regione Umbria, avente a oggetto la promulgazione di una legge regionale, che era stata approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta e con modifiche a seguito del previo rinvio governativo. Il ricorso statale mirava a ottenere l’annullamento della promulgazione, “previa dichiarazione che il Presidente della Regione non aveva il potere di procedervi senza attendere il decorso del termine di trenta giorni per un eventuale ulteriore rinvio”. A. CERRI, *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, cit., p. 172, ha qualificato tale decisione “un’autentica *summa* dell’elaborazione giuridica in materia di conflitti intersoggettivi”.

<sup>43</sup> CORTE COST., sentenza n. 40 del 1977.

<sup>44</sup> CORTE COST., sentenza n. 40 del 1977.

Sia questa decisione sia la sentenza n. 469 del 2005 è stata richiamata dalla sentenza n. 149 del 2009, avente a oggetto la promulgazione della legge statutaria di una Regione speciale che veniva censurata perché essa si sarebbe fondata su una disciplina del relativo *referendum* incompatibile con lo Statuto che non prevede un *quorum* strutturale. In questo modo l'illegittimità costituzionale di tale normativa si sarebbe estesa all'atto di promulgazione. Secondo la Corte, però, la "censura così formulata in realtà si esaurisce nella prospettazione di un dubbio d'incostituzionalità su una legge regionale che, a suo tempo, non fu oggetto di alcuna impugnazione in via principale"<sup>45</sup>.

Proprio per tale motivo il ricorso viene in parte dichiarato inammissibile: in caso contrario – come più volte ribadito dalla stessa Corte costituzionale – "il ricorso per conflitto di attribuzioni si risolverebbe, da un lato, in strumento attraverso il quale si eluderebbero i termini perentori previsti dall'art. 127 Cost. per promuovere in via principale le questioni di legittimità costituzionale di leggi regionali o statali e, dall'altro lato, in mezzo utilizzabile per sottrarre al giudice *a quo* il potere-dovere di sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale dell'atto avente forza di legge, sul quale si fonda il provvedimento davanti ad esso giudice impugnato"<sup>46</sup>.

Al contrario il ricorso è ammissibile nella parte in cui il ricorrente censura il fatto sopravvenuto dell'illegittima promulgazione della legge statutaria. E, infatti, "dopo la scadenza dei termini per impugnare in via diretta e preventiva uno statuto regionale ordinario, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., il Governo può utilizzare il conflitto di attribuzione per denunciare l'asserita illegittimità dell'atto di promulgazione per vizi precedentemente non rilevabili"<sup>47</sup>. In particolare, dunque, la stessa promulgazione può determinare una menomazione del potere costituzionalmente spettante al Governo: di conseguenza, "la proposizione del conflitto" costituisce "l'unico mezzo del quale dispone per provocare una decisione" della Corte, tesa a restaurare "l'ordine delle competenze"<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> CORTE COST., sentenza n. 149 del 2009.

<sup>46</sup> CORTE COST., sentenza n. 149 del 2009.

<sup>47</sup> CORTE COST., sentenza n. 149 del 2009.

<sup>48</sup> CORTE COST., sentenza n. 149 del 2009. La Corte ricorda che l'importanza degli

È stato, ancora, dichiarato inammissibile il conflitto statale avente a oggetto un atto regionale di promulgazione e un atto regionale di pubblicazione di una legge, in ragione della “assoluta carenza di idoneità lesiva, rispetto alle attribuzioni costituzionali dello Stato”, con la sentenza n. 361 del 2010.

Oggetto della censura era, infatti, “una mera parvenza di legge, priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione per poter essere ritenuta atto legislativo”. Si trattava, in particolare, di una legge approvata dal Presidente della Giunta regionale in qualità di commissario *ad acta*, nominato dal Governo, il quale, in sede di conflitto, lamentava che il testo non fosse conforme, come avrebbe dovuto, a una serie di direttive impartite dal Governo medesimo. Per tali motivi, dunque, essa è stata considerata “insuscettibile fin dalla sua origine di determinare effetti di alcun genere”<sup>49</sup>.

Ciò considerato, richiamandosi le preliminari riflessioni svolte intorno all’oggetto specifico del conflitto (quale atto o competenza) e anticipandosi le considerazioni che si svolgeranno sulla natura non solo politica, ma anche concreta del conflitto e del relativo giudizio, sembra potersi concludere che, in fondo, tale “oggetto” sia “il rapporto di potere tra Stato e Regione con riferimento ad un certo atto o comportamento; non dunque un rapporto astratto ma concreto, circostanziato, individuato da precisi termini di riferimento. Rapporto di poteri o di diritti che, pur definito eventualmente anche da norme di grado legislativo, deve avere rilevanza costituzionale”. E, in tale prospettiva, allora, la stessa competenza che viene in rilievo nei giudizi costituzionali per conflitto di attribuzione non è “statica ripartizione di poteri o diritti”, ma viene calata “nel mo-

---

Statuti regionali ha indotto con la modifica dell’art. 123 Cost. e poi con la legge costituzionale n. 2 del 2001 (*Disposizioni concernenti l’elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano*) a prevedere “un possibile controllo preventivo, su istanza del Governo, sulla costituzionalità di queste fonti, secondo una opzione comune a tutte le Regioni”. Inoltre, “si prevede anche l’eventuale integrazione del procedimento di formazione della fonte statutaria autonoma tramite il *referendum* popolare, ove lo richiedano, entro tre mesi, determinati soggetti puntualmente individuati dall’art. 123 Cost. e dalle corrispondenti disposizioni degli statuti speciali”.

<sup>49</sup> CORTE COST., sentenza n. 361 del 2010.

mento dinamico della collaborazione, della relazione tra organi ed enti”<sup>50</sup>.

Il giudizio per conflitto di attribuzioni fra enti, dunque, si configura come giudizio “non sul mero atto ma essenzialmente sulle attribuzioni dei soggetti della contesa, purché costituzionalmente rilevanti”; come giudizio “sulla competenza in concreto, sulla competenza ad adottare un certo atto; sul potere, cioè, e poi ancora talvolta sul dovere, sul diritto, sul rapporto fra situazioni costituzionalmente rilevanti, riferibili ai soggetti del conflitto”: si delinea, quindi, un giudizio “sulle attribuzioni o, meglio, sul rapporto fra attribuzioni, intendendo la parola in tutta l’ambiguità dei suoi possibili significati”<sup>51</sup>, in relazione alla quale, evidentemente, assume un ruolo centrale – ancora una volta considerando l’incompletezza della disciplina di riferimento – la “costruzione giurisprudenziale del processo sui conflitti di attribuzione”<sup>52</sup>.

### 3. *Il carattere concreto e il tono costituzionale del conflitto.*

Come si è anticipato, al carattere fortemente concreto del giudizio avente a oggetto atti di rango non legislativo viene dato rilievo anche nella successiva formulazione della legge n. 87 del 1953.

Tale natura emerge, in modo particolare, dall’art. 39, che riconnette il regolamento di competenza che forma oggetto dei ricorsi al conflitto di attribuzione che insorge se “la Regione invade con un suo atto la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato ovvero ad altra Regione” e, analogamente, se la “sfera di competenza costituzionale” della

---

<sup>50</sup> A. CERRI, *Competenza, atto e rapporti nel conflitto di attribuzioni*, cit., p. 179 s., che peraltro tiene a sottolineare che “già il concetto di competenza non coincide esattamente con quello di attribuzione, di potere, ove questi vengano intesi come riferiti ad un certo concreto atto, comportamento” (ivi, p. 180). L’A., in particolare, insiste nella critica della nozione di competenza, “giungendo fino alla dissoluzione del concetto medesimo, che rappresenta solo uno dei possibili contenuti del giudizio (ed invero, di gran lunga, il più frequente)” (ivi, p. 182).

<sup>51</sup> A. CERRI, *Competenza, atto e rapporti nel conflitto di attribuzioni*, cit., p. 182.

<sup>52</sup> S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell’evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell’autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 29.

Regione “sia invasa da un atto dello Stato”. Espressamente la stessa disposizione fa riferimento al “ricorso per regolamento di competenza”, che deve necessariamente “indicare come sorge il conflitto di attribuzione e specificare l’atto dal quale sarebbe stata invasa la sfera di competenza, nonché le disposizioni della Costituzione e delle leggi costituzionali che si ritengono violate”<sup>53</sup>.

Perimetrata in tale senso l’area del conflitto, se ne possono ulteriormente cogliere i peculiari caratteri rilevando la precisa scansione temporale che ne caratterizza la procedura.

L’art. 39, infatti, richiede innanzitutto che vi sia una concreta invasione di competenza, la quale dà origine al conflitto fra enti rispetto alla spettanza della stessa e, quindi, delle sottese attribuzioni costituzionali, che viene successivamente composto dalla Corte costituzionale, che, alla luce del richiamo all’art. 38 in materia di conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, dichiara a quale (o anche a nessuna<sup>54</sup>) delle parti “spettano le attribuzioni in contestazione e, ove sia stato emanato un atto viziato da incompetenza, lo annulla”.

Il carattere concreto del conflitto si accompagna anche allo stesso sindacato richiesto alla Corte costituzionale e, proprio in ciò, risiede un ulteriore (rispetto all’oggetto del giudizio, ossia gli atti non legislativi) profilo di differenza rispetto al sindacato generale e astratto sulle leggi e gli atti aventi forza di legge (sia nel giudizio in via incidentale sia in quello in via principale).

Come è stato efficacemente sottolineato, la Corte costituzionale non è chiamata a “dichiarare a chi spetta la competenza in ordine ad una materia o rapporto astratti, ma relativamente ad una situazione concreta e nei limiti di essa”<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> A tal proposito, G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 4, sottolinea che l’art. 39 “richiedendo un atto invasivo sembra non accontentarsi delle intenzioni e richiedere un conflitto reale, ovvero sia la contestazione di un atto in sé idoneo a comportare lesione della sfera giuridico-costituzionale altrui”.

<sup>54</sup> Così G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 373, che individua questi “tre tempi fondamentali” in cui si articola il “paradigma dei conflitti”.

<sup>55</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 373, che ritiene che proprio la concretezza del conflitto e anche del giudizio fondi “la possibilità della Corte di indaga-

In tal modo – a differenza di quanto accade nel giudizio in via principale dove la Corte fa ricorso a un “confronto logico tra astratte proposizioni normative per saggiarne la reciproca compatibilità” – la giurisdizione costituzionale in questo specifico giudizio comprende “anche una propria ricostruzione e valutazione dei fatti della causa, oltre che l’individuazione e l’applicazione ad essi delle norme ritenute rilevanti” da parte della Corte medesima<sup>56</sup>.

E, infatti, la Corte si vede riconosciuto il potere di annullare non solo atti amministrativi generali e astratti sui quali si fonda il conflitto, ma anche “di tipo provvedimentale aventi per oggetto la disciplina di fattispecie determinate e concrete, la cui singolarità «storica» richiede inevitabilmente accertamenti e valutazioni di fatto (oltre che logiche ricostruzioni giuridiche)”<sup>57</sup>.

Poiché, dunque, l’oggetto del conflitto di attribuzione fra enti richiede la risoluzione di un conflitto in concreto, ne consegue – e in questo risiede un ulteriore profilo di non secondaria differenziazione rispetto al giudizio in via principale in cui si contrappongono pur sempre Stato e Regioni – che “l’interpretazione delle norme costituzionali è strumentale alla risoluzione del conflitto e non costituisce l’oggetto del giudizio, ma una componente logica di esso, rinvenibile in qualsiasi altro giudizio”<sup>58</sup>.

---

re, al fine di risolvere la controversia, su qualsiasi elemento di fatto e di diritto della fattispecie o situazione oggetto di contestazione, in modo da ricostruire e valutarne la realtà di fatto e la fisionomia giuridica”.

G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 4, rileva che, potendosi “dunque sollevare conflitto anche al di là del caso di atti giuridici lesivi, il conflitto assume un significato più ampio, come strumento di garanzia anticipata rispetto alla potenziale lesione temuta. Non si versa propriamente nel caso del conflitto virtuale, che implicherebbe il suo carattere solo ipotetico o congetturale: si tratta di una situazione intermedia in cui all’esistenza di una concreta pretesa anche se non giuridicamente produttiva di effetti lesivi non si accompagna ancora la realizzazione degli effetti conseguenti, invasivi dell’altrui sfera di attribuzioni”.

<sup>56</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 374.

<sup>57</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 374, che giunge a ritenere che il richiamo operato dall’art. 41 all’art. 38 della legge n. 87 del 1953 determini “una completa assimilazione dell’attività della Corte costituzionale in sede di risoluzione dei conflitti alla giurisdizione del giudice amministrativo”.

<sup>58</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 375, che ritiene che la Corte co-



In ciò, quindi, risiede un profilo di avvicinamento rispetto alla giurisdizione amministrativa – in relazione alla quale si tornerà oltre, anche con specifico riguardo al contesto determinato dall'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 – poiché la Corte, in fondo, applica le disposizioni costituzionali al fine di risolvere una controversia fra Stato e Regioni relativa alla competenza, potendo anche giungere all'annullamento di un atto amministrativo.

In tale prospettiva, pur mantenendosi ovviamente ferme le profonde differenze fra prestazioni di giustizia offerte dalla Corte costituzionale nel giudizio per conflitto di attribuzione e quelle dal giudice amministrativo, si intravede una attività che non risulta del tutto “qualitativamente diversa da quella che compie” quest'ultimo, mentre la “Corte è allo stesso tempo un giudice della costituzionalità e della legalità degli atti e dei fatti”<sup>59</sup>. A ciò si aggiunga che, in fondo, è la stessa legge n. 87 del 1953 all'art. 22 a richiamare, “in quanto applicabili”, “anche le norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale”: ecco che proprio in relazione al giudizio costituzionale avente a oggetto il conflitto di attribuzione fra enti – date le specificità cui si è fatto cenno in termini di concretezza non solo del conflitto, ma anche del giudizio svolto dalla Corte – tale richiamo “riveste valore molto più pregnante”, poiché, forse in misura ancora più intensa che per il giudizio in via principale, proprio al giudizio per conflitto di attribuzione fra enti “nel senso più pieno dei termini può essere attribuita la definizione di processo di parti”<sup>60</sup>.

---

stituzionale, in questa prospettiva, non sia “legittimata a dare interpretazioni incontrovertibili, generali ed astratte, sulle norme costituzionali che delimitano la competenza degli enti territoriali e, quindi, sulla definizione delle sfere di competenza degli enti territoriali; né le sue pronunce acquistano autorità di giudicato per quanto riguarda l'interpretazione delle norme attributive della competenza, ma soltanto in relazione alla concreta e particolare decisione adottata”.

<sup>59</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 375.

<sup>60</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 375, che rileva come “il giudizio della Corte non è diretto, come nel controllo di costituzionalità delle leggi, alla salvaguardia dell'interesse generale della costituzionalità dell'ordinamento legislativo ed alla reintegrazione dell'ordine costituzionale violato, ma alla diretta tutela di concrete situazioni soggettive degli enti territoriali” (ivi, p. 375 s.).

Il carattere concreto del giudizio, che risiede a sua volta nel carattere analogamente concreto del conflitto dal quale esso origina e che conduce a rendere, in fondo, “indiretto lo scopo della tutela dell’ordinamento, in particolare dell’ordine costituzionale delle competenze”<sup>61</sup>, fa emergere tali profili di avvicinamento rispetto alla giurisdizione amministrativa, dalla quale però resta, come si è visto, ben differenziato alla luce delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto e delle disposizioni costituzionali che ne guidano la definizione.

La concretezza del giudizio costituzionale relativo al regolamento di competenza fra enti, a partire dal carattere concreto del conflitto nel senso di cui si è detto, che si fonda sull’“aggancio del contenuto del ricorso e dell’oggetto del giudizio ad una concreta situazione conflittuale insorta tra le parti”, si riflette, evidentemente, anche sulla posizione e sull’attività svolta nel medesimo giudizio sia dalle parti sia dalla Corte costituzionale.

Le prime, infatti, devono dimostrare una specifica condizione dell’azione, ossia l’interesse ad agire che deve sussistere al momento della proposizione del conflitto e perdurare fino alla sua definizione da parte della Corte costituzionale. Esso conferma che “il giudizio su conflitto viene inteso non tanto quale sede di definizione in astratto delle diverse competenze costituzionali, quanto piuttosto quale strumento preordinato alla riparazione del pregiudizio concretamente arrecato a tali competenze nonché al ripristino delle corrispondenti posizioni di vantaggio”<sup>62</sup>.

La seconda, sempre in tale prospettiva, si pronuncia direttamente sulla concreta controversia portata al suo giudizio: la dichiarazione relativa alla spettanza o meno della competenza oggetto di conflitto non ha tenore generale e astratto, né si riduce alla mera verifica della legittimità costituzionale dell’atto censurato. In particolare, la risoluzione della “concreta controversia tra parti” si articola in “momenti necessari”, quali “la dichiarazione di competenza ed il controllo dell’atto (con eventuale annullamento)”, che, però, sono in tale prospettiva solo “derivati e finali”<sup>63</sup>.

La stessa Corte costituzionale, peraltro, nella risalente sentenza n. 18 del 1957, pur in relazione al differente profilo della ammissibilità di con-

---

<sup>61</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 376.

<sup>62</sup> F. BERTOLINI, *Art. 134*, 2° *alinea*, cit., p. 2604.

<sup>63</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 377.

trointeressati nel giudizio, ha avuto occasione di specificare in modo molto chiaro quale sia la “ragion d’essere” dei conflitti di attribuzione fra enti.

Essa risiede nella “necessità di comporre, attraverso il supremo organo delle garanzie costituzionali, un contrasto insorto fra enti costituzionali, definendo la sfera delle rispettive competenze: un contrasto, cioè, tra Stato e Regioni o tra Regioni, in rapporto alla sfera di attribuzioni garantita costituzionalmente a ciascuno di questi enti”. Di conseguenza, esso costituisce “il mezzo concesso a difesa di un interesse tutto particolare, che si risolve nell’interesse al rispetto della competenza dell’ente e, come tale, necessariamente trascende l’interesse particolare di singoli alla conservazione o alla rimozione dell’atto la cui emanazione ha dato occasione al conflitto. Ciò è reso vieppiù manifesto dalla circostanza, altrettanto certa, secondo cui la stessa impugnazione dell’atto, in quanto si propone lo scopo di ottenere una pronuncia dichiarativa di competenza in rapporto alla materia sulla quale l’atto ha interferito, finisce per andar ben oltre l’impugnazione del singolo atto ed involgere il titolo della funzione esercitata, ovvero sia la spettanza o meno del potere in capo al soggetto che l’atto ebbe ad emanare”<sup>64</sup>.

Ecco che proprio in tale circostanza la Corte rinviene l’insuperabile elemento di differenziazione rispetto alla giurisdizione amministrativa, che esclude – in relazione al profilo che veniva in quella occasione in rilievo – la possibilità di applicare nel giudizio costituzionale le disposizioni relative alla notificazione del ricorso ai controinteressati: ciò in ragione del fatto che questi sono figura “che non ha riscontro nel giudizio avanti alla Corte costituzionale” e a fronte della “particolare natura dell’azione, nettamente differenziata rispetto ad ogni altra azione giudiziaria, e in special modo nei confronti del ricorso alle giurisdizioni amministrative”<sup>65</sup>.

Ancora, viene chiarita la distinzione fra le due tipologie di prestazione di giustizia, laddove si afferma che le decisioni rese in tale ambito dalla Corte hanno “lo scopo di definire le sfere delle rispettive competenze costituzionali, con una efficacia che trascende il caso che ha dato occasione alla controversia, il che nettamente distingue l’istituto del conflitto di at-

---

<sup>64</sup> CORTE COST., sentenza n. 18 del 1957.

<sup>65</sup> CORTE COST., sentenza n. 18 del 1957.

tribuzione dal comune caso di impugnativa per incompetenza in sede giurisdizionale amministrativa”<sup>66</sup>.

Se, dunque, certamente da un lato il carattere concreto del conflitto e la necessità di dare risoluzione al relativo regolamento di competenza richiamano il giudizio amministrativo e dall’altro lato quest’ultimo se ne allontana in ragione della “natura costituzionale” del conflitto di attribuzione fra enti che deriva dalle prerogative costituzionali che ne devono formare oggetto, occorre maggiormente chiarire in quale accezione si debba intendere questa stessa natura concreta.

Se, come si è visto, l’art. 39 della legge n. 87 del 1953 richiede una invasione della sfera di competenza e in ciò richiama la necessità di una lesione attuale e non solo potenziale (e, quindi, richiede un “*conflitto reale*, ovverossia la contestazione di un atto in sé idoneo a comportare una lesione della sfera giuridico-costituzionale altrui”), “tale effettiva lesione può prodursi solo attraverso atti dotati di effetti giuridici formali e non già attraverso «comportamenti» denotativi di «intenzioni» proiettate nel futuro, e per questo irrimediabilmente incerte nei loro effetti”<sup>67</sup>.

Occorre, in ogni caso, considerare che, alla luce dell’orientamento della Corte costituzionale, “il conflitto può assumere il significato di strumento di garanzia anticipata o preventiva, rispetto alla potenziale lesione temuta”: se certamente non si può configurare un mero “conflitto virtuale [...]”, che implicherebbe il suo carattere solo ipotetico e congetturale”, occorre, infatti, individuare una “situazione intermedia in cui all’esistenza di una concreta pretesa, anche se non giuridicamente produttiva di effetti lesivi, non si accompagna ancora la realizzazione delle conseguenze concrete, invasive della sfera di attribuzioni di altro soggetto”<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> CORTE COST., sentenza n. 18 del 1957.

<sup>67</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 345.

<sup>68</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 345 s., che richiama S. GRASSI, *Sull’inammissibilità dei conflitti di attribuzioni per le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, VI, p. 1319 ss., in relazione alla “distanza che, su questo punto, divide il conflitto di attribuzioni dal giudizio amministrativo” (ivi, p. 345). Si veda anche G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 385 s., che richiama le “concordanti conseguenze di ordine generale” raggiunte dalla dottrina e dalla Corte costituzio-

È, in fondo, il peculiare oggetto del regolamento di competenza richiesto alla Corte in sede di conflitto di attribuzione fra enti che contribuisce a delimitarlo sia soggettivamente sia oggettivamente: è, in particolare, la “necessità che il conflitto sorga in ordine alla definizione costituzionale delle competenze rispettive” a porre “un limite obbiettivo a quella che altrimenti potrebbe essere una dilatazione eccessiva e ingiustificata del conflitto di attribuzioni”<sup>69</sup>.

Da qui, la necessità che il conflitto fra enti abbia “tono costituzionale”, dovendo trarre origine da un atto idoneo ad “arrecare effettivamente una lesione alla sfera di attribuzioni costituzionalmente garantite del soggetto ricorrente”<sup>70</sup> e potendo, in tal modo, scongiurare il rischio che

---

nale: in particolare, è da escludersi l’“ammissibilità di conflitti meramente preventivi o virtuali (e tanto meno ipotetici) determinati non da una concreta ed attuale violazione di competenza (che determini un altrettanto concreto interesse a ricorrere), bensì dal timore che questa possa realizzarsi (e, pertanto, venga solo astrattamente formulata)”; non è possibile che “la Corte risolva il conflitto con sentenze meramente dichiarative dell’attribuzione in contestazione, emesse sulla base di un giudizio astratto e preventivo sulla spettanza di un potere ancora non concretamente esercitato; in ogni caso quella della Corte è anche una pronuncia sull’atto [...] ed il suo ruolo quello di risolutore di concrete controversie e non di organo consultivo”.

G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 302, sottolinea che il “conflitto deve dunque essere «reale» e non «virtuale» e non può essere uno strumento solo preventivo o trasformarsi in richiesta di pareri, in astratto, sulla ripartizione costituzionale delle competenze”.

<sup>69</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 347.

<sup>70</sup> G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 505. Si vedano le considerazioni di G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 384, laddove ricorda che “la tesi del carattere costituzionale dei conflitti derivata dalla natura delle norme-parametro che si assumono violate, proprio alla luce dell’esperienza giurisprudenziale, perde progressivamente terreno, cedendo il campo ad una concezione dei conflitti come controversie tra determinati soggetti, per la cui ricostruzione e risoluzione costituzionale e legale appaiono utilizzabili tutte le norme ritenute dalla Corte all’uopo necessarie”. L’A. giunge a ritenere che “la ricerca dei parametri di giudizio esclusivamente costituzionali si risolve in un illegittimo depauperamento dell’oggetto del giudizio, per di più reso impraticabile proprio dalla giurisprudenza costituzionale, i cui contenuti, invece, si armonizzano con l’interpretazione che riconduce i riferimenti alle norme costituzionali previsti dall’art. 39 [della legge n. 87 del 1953] nell’orbita dei presupposti processuali e delle condizioni di ammissibilità del ricorso” (ivi, p. 385).

“l’area del conflitto” sia “in tal modo estensibile da assorbire qualunque ipotesi di controversia giudiziale tra Stato e Regioni”<sup>71</sup>.

La Corte, in particolare, ritiene con orientamento costante che per “conferire tono costituzionale a un conflitto serve essenzialmente prospettare l’esercizio effettivo di un potere, non avente base legale, «in concreto incidente sulle prerogative costituzionali della ricorrente»”<sup>72</sup> e, dunque, non “una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali”<sup>73</sup>.

Non assume, però, rilievo la circostanza che l’atto oggetto del conflitto possa venire impugnato anche in altra sede, proprio perché per rendere il relativo ricorso ammissibile occorre che vi sia tale requisito, relativo al tono costituzionale.

Al riguardo, da ultimo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 224 del 2019 ha ulteriormente chiarito che non basta, a tal fine, che siano coinvolte competenze e attribuzioni conferite dalla Costituzione: la “natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite «nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo»”<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 2.

F. SORRENTINO, *Alla ricerca del “tono costituzionale” dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2019, V, p. 2665 ss., si interroga sul significato del tono costituzionale, sottolineando che esso “tende invero a confondersi con quello del suo carattere costituzionale, che, a sua volta, deriva dalla natura costituzionale delle norme di competenza che si assumono violate”.

<sup>72</sup> CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019.

<sup>73</sup> CORTE COST., sentenza n. 22 del 2020.

<sup>74</sup> CORTE COST., sentenza n. 224 del 2019, in cui la Corte rileva che nel caso di specie erano “coinvolti anche interessi di privati, che potrebbero risultare pregiudicati dalla mancata giustiziabilità degli atti che incidono su di essi. In casi del genere il giudice amministrativo non si sostituisce all’amministrazione, ma si limita a esercitare, nell’ambito della propria giurisdizione, il controllo sull’esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, che la Corte non può essere chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzione”. A commento della decisione, F. SORRENTINO, *Alla ricerca del “tono costituzionale” dei conflitti*, cit., si sofferma sulle “due *rationes*” che fondano la decisione: “in

Il tono costituzionale del conflitto, quindi, contribuisce ulteriormente a definire e perimetrare l'area di attivazione del relativo giudizio costituzionale, caratterizzandone i requisiti ai fini della stessa ammissibilità del ricorso.

Inoltre, esso costituisce elemento essenziale al fine di differenziare il conflitto di attribuzione dal parallelo binario di tutela giurisdizionale, in particolare, amministrativa, dalla quale come è noto si differenzia, ma in relazione alla quale al contempo non costituisce elemento ostativo all'introduzione dei rispettivi giudizi<sup>75</sup>.

L'esigenza che il conflitto abbia tono costituzionale e che venga in rilievo la definizione costituzionale delle relative competenze, infine, scongiura il rischio di quello che è stato definito uno "slittamento di questo tipo di giudizio in giurisdizione su atti illegittimi, che si sovrapporrebbe alla giurisdizione comune e si tradurrebbe, a sua volta, in invasione di competenze"<sup>76</sup>.

Resta certamente fermo che, sebbene possa apparire del tutto chiara e definita la linea di confine fra la competenza della Corte costituzionale e

---

base alla prima, l'ammissibilità del conflitto [viene] negata per la mancanza di tono costituzionale, in ragione del fatto che contro l'atto che vi ha dato vita sono ammessi gravami ordinari". Ciò "rende chiaro che il tono costituzionale è divenuto nella giurisprudenza della Corte una clausola soggettivamente elastica e vaga, del tutto inidonea a delimitare come si vorrebbe l'ambito del giudizio, ma in grado di permettere alla Corte di circoscrivere discrezionalmente, caso per caso, la materia dei conflitti in un settore già contrassegnato da elevati margini di creatività giurisdizionale".

<sup>75</sup> CORTE COST., sentenza n. 17 del 2020, con cui si rigetta l'eccezione di inammissibilità relativa alla pendenza davanti al giudice amministrativo di un giudizio avente a oggetto lo stesso provvedimento su cui si fonda il conflitto.

<sup>76</sup> G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 310, che sottolineano che in "assenza di questo carattere, vi sarà luogo per i rimedi ordinari di fronte ai giudici comuni. Senza di che, per esempio, contro qualunque atto giurisdizionale, contro qualunque atto di controllo, comunque negativi per la Regione, vi sarebbe la possibilità di provocare la Corte costituzionale in sede di conflitto e il giudizio su di esso si trasformerebbe inammissibilmente in un improprio e anomalo nuovo grado di giurisdizione o in una supplementare istanza di controllo" (ivi, 311). Si vedano anche le risalenti osservazioni di L. VANDELLI, *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzione e giurisdizione amministrativa (a proposito di atti di controllo sull'amministrazione regionale)*, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 1788 ss.

le altre giurisdizioni quantomeno in astratto, essa può esserlo con maggiori difficoltà nei diversi casi concreti.

Pur tenendosi certamente conto delle differenze strutturali rispetto all'istituto della ridondanza e agli oneri motivazionali che gravano a tale proposito sulle Regioni nell'ambito dei giudizi in via principale, analogamente si possono richiamare le osservazioni svolte in merito al grado di (indubbia) flessibilità che, nell'individuazione del tono costituzionale di ciascun conflitto, la Corte riserva a sé stessa, proprio alla luce di tale mancata definizione cristallizzata<sup>77</sup>.

#### 4. *La posizione paritaria dello Stato e delle Regioni nel conflitto.*

A differenza di quanto è avvenuto per la regolamentazione della procedura relativa al giudizio in via principale, con riguardo al conflitto di attribuzione fra enti la posizione di questi ultimi è stata, fin dall'inizio, equiparata, quanto ai termini per proporre il relativo ricorso e quanto a vizi denunciabili, che devono essere sorretti, anche dal lato statale, da uno specifico interesse a ricorrere determinato da una lesione attuale e concreta<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Giungono a ritenere che al riguardo la Corte “procede a tentoni, caso per caso, soprattutto in controversie d'impatto istituzionale limitato, talora impuntandosi più sulla prospettazione del ricorso che sul suo contenuto oggettivo”, G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 312, soffermandosi sul “campo nel quale la giurisprudenza costituzionale si trova spesso in imbarazzo”, ossia “quello dei suoi rapporti con l'Autorità giudiziaria”.

<sup>78</sup> Rispetto alla posizione paritaria fra Stato e Regioni, si veda S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell'evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell'autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 71, che si sofferma sul “disegno dei costituenti sulle autonomie regionali”: a partire da tali considerazioni l'A. ritiene che la “complessità delle forme di controllo dell'attività regionale risente delle ambiguità del disegno complessivo che dell'ente regione dettero i costituenti. È certo peraltro [...] che l'istituto dei conflitti di attribuzione era diretto a porre su basi paritarie il rapporto Stato-regioni (quanto meno a livello di autonomia amministrativa) e che il controllo attribuito alla Corte non era da ritenere funzionale rispetto agli altri tipi di controllo, bensì tale da escludere la posizione subalterna dell'ente regione che da alcuni di essi era possibile dedurre” (ivi, p. 75). Inoltre, si sottolinea come sia certo che “i costituenti ebbero sempre



Lo stesso art. 39 della legge n. 87 del 1953, da questo punto di vista, espressamente utilizza il medesimo verbo (“invadere”) per individuare la condotta che legittima lo Stato e “Del pari” la Regione a ricorrere, laddove ritengano invasa la propria “sfera di competenza assegnata dalla Costituzione” e la propria “sfera di competenza costituzionale”.

Analogamente, il termine per proporre il ricorso è di sessanta giorni che decorrono per entrambi gli enti dalla notificazione, dalla pubblicazione o dall'avvenuta conoscenza dell'atto che si intende impugnare.

Stato e Regioni si trovano in una posizione processuale paritaria anche in relazione all'eventuale esercizio da parte della Corte costituzionale del potere di sospendere l'esecuzione degli atti che hanno dato origine al conflitto, sempre che sussistano gravi ragioni, di cui sia data motivazione nell'ordinanza che ne dispone la sospensione.

Rispetto alla posizione processuale degli enti nel giudizio per conflitto di attribuzione assume, inoltre, specifica rilevanza la previsione per la quale il ricorso regionale viene proposto dal Presidente della Giunta “in seguito a deliberazione della Giunta stessa” (art. 39, terzo comma, legge n. 87 del 1953), mentre il ricorso statale è proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o da un Ministro delegato), senza che venga richiesta una previa delibera dell'organo collegiale.

Tale differenziazione è stata ricondotta alla possibile considerazione dell'instaurazione del conflitto di attribuzione dal lato statale come “atto meno rilevante ed impegnativo dal punto di vista politico, tale da poter essere gestito «in solitudine» dal Presidente del Consiglio dei Ministri”<sup>79</sup>.

---

presente nel discutere delle garanzie della costituzione il ruolo particolare che essi avevano poco prima affidato alle regioni (si pensi alla presenza dei consigli regionali in molte proposte relative sia all'iniziativa nel giudizio di legittimità delle leggi che alla formazione della Corte). Si voleva porre [...] ‘le regioni nella pienezza della loro natura di enti costituzionali alla pari con lo Stato di fronte all'ordinamento complessivo... e all'intangibilità della norma costituzionale’” (ivi, p. 77).

<sup>79</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 403, che pure sottolinea come si tratti di una “anomala valutazione: il conflitto di attribuzioni, anche se ha per oggetto atti non legislativi (ma che possono egualmente rivestire notevole importanza giuridica e politica), coinvolge pur sempre questioni di competenza costituzionale e rapporti tra enti dotati di autonomia politica, che per loro natura ed in base alle stesse indicazioni della Costituzione, richiedono di avere come interlocutore politico la collegialità e la responsabilità del Governo”.

Certamente, rispetto alla posizione paritaria fra Stato e Regioni nel conflitto sia sul piano processuale sia su quello del merito e, dunque, su quello dei possibili vizi enunciabili, si tratta di “una disarmonia” che resta, in fondo, “difficilmente spiegabile”<sup>80</sup>.

Peraltro, risulta ancora più significativo rilevare che tale legittimazione, priva della previa deliberazione dell’organo collegiale, si discosta non solo dal meccanismo di legittimazione dal lato regionale, come si è detto, ma anche dalla legittimazione statale costruita nell’ambito del giudizio costituzionale in via principale, in cui è necessario il coinvolgimento del Governo<sup>81</sup>.

Ancora una volta tenendo conto delle considerazioni relative alla natura di giudizio di parti sia del conflitto di attribuzione sia del giudizio in via principale tale asimmetria – non solo rispetto alla legittimazione regionale, ma, appunto, rispetto alla stessa legittimazione statale nei due diversi contesti – induce a ulteriori riflessioni in ordine alla stessa natura di queste “parti” e, quindi, al già richiamato profilo di (asserita) ambiguità del procedimento che vede contrapposti Stato e Regione davanti alla Corte costituzionale.

Sia il Presidente del Consiglio dei Ministri sia il Presidente della Regione, infatti, “rappresentano nel giudizio, unitariamente, gli ordinamenti, statale e regionale, di cui sono parti [...], non singole amministrazioni o singoli organi o ‘poteri’ della relativa organizzazione”. E, infatti, il giudizio costituzionale (sia per conflitto di attribuzione sia in via principale) è, in fondo, “indubbiamente «di parti»”, ma “non di meno di «parti pubbliche», chiamate a sostenere posizioni costituzionali indisponibili”<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 7.

<sup>81</sup> Si veda ancora G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 7, laddove sottolinea che tale “disarmonia non è superabile – dato il chiaro tenore letterale della legge – in via di estensione analogica”.

<sup>82</sup> G. ZAGREBELSKY, *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 7, che sottolinea che il “Presidente del Consiglio, in particolare, non agisce per un interesse proprio o del governo, ma dell’ordinamento statale nel suo complesso, prima ed indipendentemente dalla spettanza del potere controverso a questo o quell’organo del sistema statale”.

Ecco che a tale proposito la legge n. 400 del 1988 (*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*) ha introdotto una specifica previsione all'art. 2 (*Attribuzioni del Consiglio dei ministri*), lett. g), disponendo che sia sottoposta a deliberazione la proposta di sollevare conflitto di attribuzione o di resistere nei confronti sia degli altri poteri dello Stato, sia delle Regioni e delle Province autonome.

## CAPITOLO 2

### LE SCELTE POLITICHE SOTTESE AL CONFLITTO

SOMMARIO: 1. La scelta politica del ricorso. – 1.1. Il divieto di acquiescenza e la decadenza dall'azione. – 1.2. Il ricorso avente a oggetto il “potere di negare, oltretutto con il mero strumento del silenzio”, l'attuazione di una sentenza della Corte costituzionale. – 1.3. La politicità della scelta di impugnazione di atti non politici “per antonomasia”. – 2. La scelta politica della rinuncia al ricorso e della sua eventuale accettazione. – 3. La scelta politica di determinare la cessazione della materia del contendere e di non costituirsi in giudizio.

#### 1. *La scelta politica del ricorso.*

Come per il giudizio costituzionale in via principale, le scelte processuali sottese al conflitto di attribuzione fra enti mostrano un indubbio carattere facoltativo e, quindi, parimente disponibile, innanzitutto con riguardo alla stessa presentazione del ricorso.

In questo caso, però, viene in rilievo una (preliminare) specifica alternativa, cui si è già fatto cenno e sulla quale si tornerà anche successivamente, che Stato e Regioni potrebbero preferire per la tutela delle proprie prerogative, in ragione, in particolare, dei tempi maggiormente celeri con cui è possibile ottenere un provvedimento di annullamento dell'atto impugnato.

In particolare, si pone la scelta del ricorso alla Corte costituzionale oppure quello alla giurisdizione amministrativa, di cui si è avuto e si ha tuttora uno specifico riscontro a fronte dell'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19. In tale contesto, al giudice amministrativo è stato fatto maggiormente ricorso non solo, forse, per ragioni di mera opportunità politica, bensì per ottenere una prestazione di giustizia indiscutibilmente

più celere rispetto a quella offerta dalla Corte costituzionale, senza necessità di dover dimostrare il tono costituzionale della controversia.

Come per il giudizio in via principale, quindi, entrambi gli enti che sono titolari della relativa azione possono discrezionalmente e, dunque, facendo emergere in modo più o meno diretto ragioni di ordine politico scegliere di sollevare un conflitto di attribuzione.

Come si è anticipato nelle considerazioni introduttive, anche nella scelta di sollevare un conflitto di attribuzione è possibile cogliere un profilo di (solo apparente) irriducibile contraddizione insito nella costante oscillazione fra carattere discrezionale dell'attivazione e della successiva prosecuzione del giudizio costituzionale da un lato e dall'altro assoluta indiscutibile indisponibilità delle sottese prerogative costituzionali che, proprio attraverso il conflitto, si mirano a tutelare, con relativo divieto di acquiescenza.

### 1.1. *Il divieto di acquiescenza e la decadenza dall'azione.*

Proprio in relazione al conflitto di attribuzione fra enti, in fondo, l'istituto dell'acquiescenza sembra assumere una connotazione specifica, laddove, in particolare, oggetto dell'impugnazione sia un atto meramente consequenziale, esecutivo, riproduttivo, esplicativo o confermativo di una disposizione di legge che non è stata tempestivamente impugnata entro i termini previsti. In tali casi, infatti, l'inammissibilità del ricorso per conflitto è determinata dalla decadenza dall'esercizio dell'azione (relativa all'atto originario non impugnato) e non dalla configurazione di una rinuncia alla difesa delle proprie attribuzioni (in ragione del divieto di acquiescenza nel giudizio costituzionale).

Al riguardo sono stati opportunamente distinti i due istituti, sottolineando come la Corte vi abbia spesso fatto "un uso scorretto", poiché "sovente ha confuso le ipotesi di decadenza dal diritto a ricorrere con l'acquiescenza"<sup>1</sup>.

La distinzione fra decadenza e acquiescenza consente, ancora una volta, di far emergere il grado di disponibilità delle scelte sottese anche al giudizio per conflitto di attribuzione fra enti.

---

<sup>1</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 398.

La scelta di non impugnare entro i termini previsti rende il relativo atto “inoppugnabile, sia pur relativamente al soggetto che era in condizione di impugnare (e non l’ha fatto) e a quel determinato mezzo di tutela che poteva essere adoperato (e non lo è stato)”, e determina un’ipotesi di decadenza. Da quest’ultima – e, quindi, dal relativo decorso dei termini – non è possibile, però, “prendere in considerazione o presumere la volontà del soggetto che rimane inerte nel periodo in cui quel diritto poteva esercitare”<sup>2</sup>.

Al contrario, a fronte di una chiara manifestazione di volontà in questa direzione da parte del soggetto titolare dell’azione viene meno la possibilità di censurare il relativo atto, con ciò configurandosi acquiescenza: in questo caso, a differenza della decadenza, “si dà effetto estintivo (di rinuncia e/o di accettazione) alla mancata attività del soggetto entro un dato termine, considerando, però, quest’ultima come vera e propria manifestazione di volontà”<sup>3</sup>.

L’orientamento consolidato della Corte costituzionale, che nell’ambito dei propri giudizi nega la possibilità di trarre dalla mancata previa impugnazione di un atto la rinuncia per il futuro alla difesa delle prerogative costituzionali dell’ente che pure ne è titolare e, dunque, afferma il divieto di acquiescenza, si riflette nelle argomentazioni particolarmente efficaci della sentenza n. 86 del 2015.

In quella occasione era stata censurata una nota del Ministero dell’Economia e delle Finanze con la quale si trasmettevano le relazioni sulla verifica amministrativa e contabile eseguita presso la Regione ricorrente, di cui pure si chiedeva l’annullamento. La Regione Liguria, in particolare chiedeva alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato del potere di effettuare simili verifiche ispettive in materia di scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e di spese per il personale, con conseguente asserita violazione delle sue attribuzioni di cui agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost.

---

<sup>2</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 398, che aggiunge che tale “impossibilità vale ancor più nei confronti di enti pubblici essenzialmente politici, a cui nessuno può «sostituirsì» nell’interpretare una volontà che non è stata in alcun modo manifestata”.

<sup>3</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 398.

La Corte costituzionale accoglie l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui erroneamente non sarebbe stata impugnata la nota del Ragioniere generale dello Stato con la quale venivano disposte tali verifiche e non semplicemente trasmesse.

Secondo la Corte, infatti, l'inammissibilità del ricorso deriva dall'impugnazione di atti consequenziali di atti anteriori non impugnati: la nota oggetto di censura costituisce atto consequenziale rispetto a quella nota precedente, con la quale "lo Stato, disponendo l'avvio delle ispezioni, ha espresso una chiara manifestazione di volontà di affermare la propria competenza a svolgere verifiche". Proprio per tale ragione, allora, la ricorrente avrebbe dovuto, contestando la spettanza del relativo potere, impugnare "innanzitutto" tale originario provvedimento ministeriale<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> CORTE COST., sentenza n. 86 del 2015. La Corte in tale pronuncia, peraltro, chiarisce che rispetto alla parte di ricorso relativa alla materia degli scostamenti degli obiettivi di finanza pubblica il quadro normativo di riferimento è effettivamente mutato a seguito della sentenza n. 219 del 2013, con la quale si è dichiarata l'incostituzionalità della norma su cui si fondava la verifica ispettiva medesima. Poiché la decisione è stata depositata in data successiva allo svolgimento delle verifiche di cui è stata destinataria la Regione Liguria, la Corte ritiene che possa "convenirsi con la ricorrente quando sostiene che il suo interesse a ricorrere in punto di spettanza del potere ispettivo è sorto solo con il deposito della sentenza in questione": ciò in considerazione del fatto che "la tempestività dell'impugnativa [deve] essere valutata anche alla luce del momento nel quale matura la consapevolezza della lesione". Ciononostante, "proprio per questo, la ricorrente avrebbe dovuto tempestivamente impugnare, visto il nuovo quadro normativo di riferimento, anche la nota" precedente, "la quale, sul presupposto della spettanza allo Stato del potere ispettivo, aveva disposto le verifiche in discussione".

Si vedano a commento di tale decisione le considerazioni di G. LANEVE, *Ulteriori precisazioni, a futura (si spera) memoria, della Corte costituzionale in tema di conflitti tra Stato e Regioni, dalla "manifestazione estrinseca della volontà di attribuirsi la titolarità del potere" al "tono costituzionale": nota a margine delle sentenze n. 86 e 87 del 2015*, in *Federalismi*, 2015, XVII, p. 2 ss. L'A. sottolinea che se pure "sul piano strettamente processuale" tali valutazioni spostano "inevitabilmente in avanti il *dies a quo* per la decorrenza dei termini per l'impugnativa, su quello 'sostanziale' del conflitto tra enti, non depotenzia di per sé la natura dell'atto stesso che, ponendosi quale prima manifestazione estrinseca e chiara della volontà statale di attribuirsi la titolarità del potere (oggetto di contestazione), resta l'atto sul quale poggiare l'intero istituto del conflitto tra enti" (ivi, p. 12). Inoltre, la decisione viene inserita in un più ampio contesto di riflessioni, che comprendono anche la successiva sentenza n. 87 del 2015, relative alla natura stessa del conflitto di attribuzione fra enti: in particolare, si osserva che se le aperture della Corte hanno

Nello specifico caso di atti privi di autonomia in quanto meramente confermativi o riproduttivi di atti originari non tempestivamente censurati, quindi, l'inammissibilità del ricorso si giustifica non per l'applicazione dell'istituto dell'acquiescenza (che come già sottolineato non trova applicazione nel giudizio costituzionale), ma per il decorso dei termini previsti per la loro impugnazione, che non possono essere rinnovati in relazione agli atti esecutivi<sup>5</sup>.

Anche successivamente la Corte conferma chiaramente che i ricorsi per conflitto di attribuzione sono inammissibili laddove siano proposti contro atti meramente consequenziali e, quindi, confermativi, riproduttivi,

---

avuto "l'indubbio vantaggio di ampliare, e non di poco, la gamma delle fattispecie sottoponibili al suo giudizio (si pensi su tutti agli atti dell'autorità giudiziaria); al tempo stesso, tuttavia, contribuendo a rendere più opaco il limite tra lo specifico vizio di costituzionalità – ovvero la lesione delle attribuzioni costituzionali di un ente ad opera dell'agire dell'altro, per la cui rimozione è sorto l'istituto del conflitto – e il vizio, dal carattere più ampio, ricadente nella più generale area dell'illegittimità, hanno non di rado prodotto quello che la dottrina ha chiamato ora 'decostituzionalizzazione', ora scadimento del 'tono costituzionale' o anche 'amministrativizzazione' del conflitto" (ivi, p. 14). Secondo l'A., in particolare, "le censure regionali, [...] eccettuando il fatto che nella relazione ispettiva siano state riscontrate varie irregolarità per nulla attinenti all'oggetto dell'ispezione così come consentita dalla legislazione statale [...], altro non fanno che far valere vizi dell'atto impugnato che attengono al rispetto (o meno) di quanto stabilito dalla fonte primaria, senza alcuna ricaduta sul piano, tipico del conflitto intersoggettivo, della lesione delle competenze costituzionali. Si tratta, pertanto, di una violazione di legge. Ciò significa che la dimensione coinvolta si esaurisce nella mera illegittimità derivante dal contrasto tra l'atto amministrativo di rango secondario e la norma primaria. Non si va oltre. Non si esce da questi confini per giungere su quella che è (*rectius*, dovrebbe essere) la dimensione del conflitto tra enti, ovvero quella della lesione delle attribuzioni costituzionalmente garantite allo Stato e alle Regioni" (ivi, p. 15). E, infatti, "la fonte di rango primario, piuttosto che integrare quella di rango costituzionale nella definizione, sempre costituzionale, di uno specifico assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni, è e rimane, nella sostanza, l'unico parametro di riferimento per l'atto amministrativo impugnato" (ivi, p. 15 s.).

<sup>5</sup> Si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 362, laddove sottolinea che l'acquiescenza non è configurabile nel conflitto, "in relazione al carattere indisponibile delle competenze; l'azione, dunque, si consuma solo per decorrenza dei termini (decadenza), risultando irrilevanti a questi fini ulteriori elementi". L'A. sottolinea che "la problematica dell'acquiescenza sembra confinare con quella della perentorietà dei termini".



esplicativi o esecutivi di atti precedenti non impugnati tempestivamente, poiché si determina la decadenza dalla relativa azione<sup>6</sup>.

L'istituto dell'acquiescenza, al pari del giudizio in via principale, non risulta applicabile al conflitto innanzitutto se si considera la materia che ne forma oggetto e che è del tutto indisponibile da parte degli enti titolari della sottesa azione processuale.

In fondo, proprio la stessa politicità e discrezionalità della scelta di dare avvio a un conflitto – con correlativo divieto di acquiescenza – non fa che confermare, ancora una volta, la specifica natura dello stesso processo, al pari del giudizio in via principale. Sarebbe, in particolare, del tutto eccentrico immaginare che “un comportamento manifestato una volta dall'organo di un ente titolare delle attribuzioni potenzialmente in contestazione possa impegnare anche in futuro le forze che saranno chiamate ad agire entro tale organo”<sup>7</sup>.

### 1.2. *Il ricorso avente a oggetto il “potere di negare, oltretutto con il mero strumento del silenzio”, l'attuazione di una sentenza della Corte costituzionale.*

Risulta particolarmente significativa, al fine di porre in rilievo la specifica natura del conflitto di attribuzione, con riguardo non solo alla contrapposizione fra natura disponibile dell'azione processuale e indisponibilità delle sottese attribuzioni costituzionali, ma anche con specifico rife-

---

<sup>6</sup> Si vedano, per esempio, CORTE COST., sentenze n. 260 e n. 77 del 2016. La Corte, peraltro, specifica che l'impugnazione di un atto (solo) consequenziale rende inammissibile il relativo ricorso, poiché mancano i requisiti essenziali della attualità e della originarietà, essendo esso riferito a un atto confermativo o esecutivo di provvedimenti precedenti con cui si era già (asseritamente) rivendicata o affermata la competenza che viene in rilievo (a tale proposito si veda CORTE COST., sentenza n. 72 del 2012).

<sup>7</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 356, secondo cui, peraltro, “l'inammissibilità del ricorso [...] si può motivare molto più semplicemente in termini di *inammissibilità per carenza di interesse* o di *decadenza* dell'esercizio dell'azione, per impedire che surrettiziamente, ricorrendo contro un atto puramente consequenziale, si attacchi l'atto-base, ormai di per sé non più suscettibile di ricorso. Tutto ciò, senza alcuna necessità di finzioni psicologistiche di dubbia pertinenza se riferite a soggetti diversi dalle persone fisiche, e comunque non ipotizzate dal diritto come causa preclusiva del ricorso”.

rimento alla tipologia di atto censurato e alle conseguenze che ne derivano sul piano processuale, la sentenza n. 230 del 2017.

Tale pronuncia, infatti, si sofferma sulla tipologia di atti o comportamenti oggetto di ricorso e sulla necessità di non censurare quelli che sono meramente consecutivi o riproduttivi di atti (originari) non tempestivamente impugnati (sia con lo strumento del conflitto di attribuzione, sia con quello del giudizio in via principale, a seconda della loro natura).

La decisione, peraltro, è ulteriormente ricca di spunti di riflessione, come si vedrà oltre, poiché ha riconosciuto l'ammissibilità dell'intervento in giudizio della società Trans Adriatic Pipeline AG, che era parte del giudizio amministrativo avente a oggetto il contestato provvedimento di autorizzazione ministeriale per la costruzione del gasdotto Trans Adriatic Pipeline (TAP).

Con riguardo alle censure prospettate dalla Regione Puglia, è necessario richiamare la specifica scansione temporale degli atti che segnano complessivamente l'andamento della procedura relativa alla costruzione del gasdotto TAP, al fine di cogliere più precisamente le riflessioni intorno alla natura meramente consequenziale, esecutiva o riproduttiva degli atti che rende inammissibile, in generale, il conflitto di attribuzione.

Innanzitutto, nel 2014 la Giunta regionale aveva espresso il proprio dissenso sul relativo progetto con riferimento all'individuato punto di approdo della stessa opera. Nonostante tali rilievi, la Presidenza del Consiglio dei Ministri aveva adottato l'anno successivo il provvedimento di autorizzazione alla sua costruzione. Ecco che proprio in relazione a tale atto la Regione Puglia ha eccepito la violazione di una serie di previsioni alla luce di quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella precedente sentenza n. 110 del 2016. Con tale pronuncia, in particolare, sarebbe stata chiarita la portata di una di tali disposizioni, che richiede l'adozione di un'intesa con le Regioni interessate ai fini della localizzazione e della realizzazione di infrastrutture energetiche e che sarebbe applicabile anche al caso dei gasdotti.

Come è noto, l'art. 39, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 stabilisce la decorrenza del termine di sessanta giorni per l'impugnazione, oltre che dalla notificazione o dalla pubblicazione dell'atto che si censura, anche dalla "avvenuta conoscenza" del medesimo.

La Regione, ai fini dell'ammissibilità del proprio ricorso, individua il

momento da cui decorre il termine utile per sollevare il conflitto dall'intervenuta consapevolezza della lamentata lesione delle proprie attribuzioni: essa sarebbe maturata grazie alla sentenza n. 110 del 2016 della Corte costituzionale e, di conseguenza, la Regione ricorrente si è determinata a inviare al Ministero dello Sviluppo economico due diffide a provvedere nel senso ivi indicato (e, quindi, al riesame della procedura con auspicato annullamento dell'autorizzazione alla costruzione del gasdotto, poiché era mancata l'intesa).

Ecco che la Regione, a fronte del perdurante silenzio serbato dal Ministero in relazione alle due diffide, innanzitutto ritiene che simile condotta, di carattere omissivo, costituisca una vera e propria lesione delle proprie attribuzioni oltre che del principio di leale collaborazione, soprattutto se si considera che tale comportamento non consente di dare piena applicazione a quanto statuito dalla Corte costituzionale.

In secondo luogo, sostiene che il ricorso, con cui si censura direttamente l'omessa risposta e, dunque, il silenzio serbato da parte del Ministero, non costituisca impugnazione di atti consequenziali rispetto a un atto originario non tempestivamente censurato.

In particolare, la difesa regionale ritiene che, in fondo, fino alla sentenza n. 110 del 2016 ("e, quindi, al momento del rilascio dell'autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP") "non era affatto pacifico che l'intesa 'forte' di cui all'art. 52-quinquies, comma 5, d.P.R. n. 327 del 2001 [...], fosse applicabile anche ai procedimenti autorizzatori concernenti i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero e dovesse essere acquisita anche in riferimento" alle "operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse". Secondo la Regione, non era "pacifico che ai medesimi procedimenti fosse applicabile la speciale procedura di superamento dell'eventuale dissenso regionale"<sup>8</sup>.

La Corte costituzionale, a questo proposito, ritiene che la sentenza n. 110 del 2016 sia "male invocata dalla Regione ricorrente"<sup>9</sup>. Con essa, in-

---

<sup>8</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017, che riporta la posizione della difesa regionale.

<sup>9</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017. A tale proposito, si veda anche CONS. STATO, sentenza n. 1392 del 2017, in *Giustizia-amministrativa.it*, con cui, nell'ambito del procedimento amministrativo avente a oggetto il provvedimento di autorizzazione

fatti, non si è modificato il quadro normativo di riferimento del provvedimento di autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP: di conseguenza, dalla medesima pronuncia non può derivare alcun obbligo di ottemperare alla stessa, come invece sostenuto dalla Regione.

Quanto alla tipologia di atto (o, meglio, di comportamento) censurato con il ricorso, la Corte ribadisce l'ammissibilità di conflitti che abbiano a oggetto "condotte omissive, laddove esse siano realmente idonee a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali"<sup>10</sup>.

E, infatti, la Corte ha sempre riconosciuto l'ammissibilità dei ricorsi per conflitto di attribuzione aventi a oggetto condotte omissive, specificando che, "perché un comportamento omissivo possa essere qualificato come atto lesivo, esso deve essere «idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni, come, ad esempio, l'indebito rifiuto di adottare un provvedimento necessario affinché una Regione sia posta in grado di esplicare un'attribuzione costituzionalmente ad essa spettante»"<sup>11</sup>.

Nel caso in cui, invece, "l'inerzia delle amministrazioni statali a fronte delle istanze loro rivolte" possa essere interpretata "solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante" e "non come un comportamento omissivo concludente volto a negare le attribuzioni costituzionali", essa risulta inidonea a determinare una diretta menomazione delle attribuzioni regionali<sup>12</sup>.

---

alla costruzione del gasdotto TAP, citando espressamente la sentenza n. 110 del 2016 della Corte costituzionale, si era rilevata l'inconferenza del relativo riferimento, ritenendo del tutto corretta la procedura che veniva censurata (in particolare, il Consiglio di Stato aveva rilevato che "sono state nel caso di specie avviate tutte le procedure atte a superare il dissenso regionale quanto alla scelta di San Foca quale approdo *offshore* del gasdotto e che, in via prodromica, sono state analizzate tutte le possibili alternative prospettate e che in nessun punto di alcuna pronuncia del Giudice delle leggi la necessità 'forte' di una intesa (anch'essa 'forte') è stata equiparata alla praticabilità di un diritto potestativo di veto").

<sup>10</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

<sup>11</sup> CORTE COST., sentenza n. 276 del 2007, che richiama le sentenze n. 187 del 1984 e n. 111 del 1976.

<sup>12</sup> CORTE COST., sentenza n. 276 del 2007.

Queste considerazioni, però, non rendono ammissibile il ricorso della Regione Puglia che ha censurato la mancata risposta ministeriale rispetto a una propria (arbitraria) sollecitazione: in tale caso, infatti, manca del tutto ogni profilo di idoneità lesiva, poiché “l’inerzia dell’amministrazione a fronte di un’istanza ad essa rivolta” costituisce “solo [...] una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante e non [...] un comportamento omissivo concludente volto a negare attribuzioni costituzionali”<sup>13</sup>. Il silenzio del Ministero, dunque, non è “significativo” e, di conseguenza, non ha alcuna idoneità lesiva.

La Corte costituzionale, però, tiene ad approfondire un ulteriore aspetto, che si ricollega, come anticipato, alla tematica relativa alla mancata impugnazione dell’atto originario entro i termini previsti nell’ambito di un giudizio in via principale o in quello di un conflitto di attribuzione.

Secondo la Corte, al riguardo, il ricorso regionale aveva come obiettivo, “in sostanza”, quello di “superare la mancata impugnazione del provvedimento di autorizzazione [...] alla realizzazione del gasdotto TAP, unico atto potenzialmente lesivo delle attribuzioni regionali”, che, però risale al 2015. A nulla valgono le argomentazioni della ricorrente tese a dimostrare che la consapevolezza del carattere lesivo del provvedimento sia maturata solo a partire dalla sentenza n. 110 del 2016, a fronte del silenzio del Ministero dello Sviluppo economico e, in modo specifico, “a seguito della scadenza del termine per provvedere indicato nella seconda” delle diffide a esso indirizzate<sup>14</sup>.

Al di là delle considerazioni relative alla corretta individuazione della decorrenza del termine per impugnare (e, quindi, del momento in cui è sorta la consapevolezza della asserita lesione delle proprie competenze), ciò che risulta dirimente ai fini dell’inammissibilità del ricorso è il suo oggetto: la Regione, infatti, avrebbe in ogni caso – qualunque fosse stato il momento individuato come idoneo a determinare la decorrenza del termine per ricorrere – censurare il provvedimento di autorizzazione alla costruzione del gasdotto. Solo questo, infatti, avrebbe potuto determinare la (asserita) lesione delle prerogative regionali e non anche la mancata risposta del Ministero.

---

<sup>13</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

<sup>14</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

In definitiva, sembra che la Regione abbia inteso costruire un'impropria argomentazione tesa a dimostrare l'ammissibilità di un ricorso sia con riguardo al termine dell'impugnazione (che viene, in ogni caso, determinato in modo del tutto arbitrario, non solo attraverso la presentazione di diffide a rispondere a proprie sollecitazioni, ma anche con l'individuazione di un termine altrettanto arbitrariamente fissato entro cui il destinatario delle stesse comunicazioni avrebbe dovuto porre in essere una serie di atti), sia con riferimento alla tipologia di oggetto censurato (ossia la mancata risposta a due diffide del tutto non vincolanti).

Il contesto in cui il ricorso viene proposto – in relazione a entrambi questi profili – è costituito dall'asserita necessità di dare attuazione a una sopravvenuta decisione della Corte costituzionale: questa però oltre a non essere conferente per il caso di specie non elide la necessità di individuare correttamente l'atto da censurare, che non può essere costituito da un comportamento (l'omessa risposta) del tutto inidoneo a determinare l'asserita violazione delle attribuzioni che, peraltro, vengono in fondo ricondotte proprio al provvedimento (l'autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP) che non è stato (tempestivamente) impugnato.

Pare, dunque, configurarsi una impropria (e inammissibile) ipotesi di conflitto di attribuzione fra enti, fondato su una asserita inottemperanza al giudicato costituzionale.

In questo senso, si può richiamare una più recente decisione della Corte, con cui viene parimente in rilievo la censura del silenzio serbato dall'Agenzia per la coesione territoriale, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Dipartimento per le politiche di coesione in merito a una istanza della Regione Umbria. Quest'ultima in particolare aveva inteso rendere noto che a fronte della sentenza n. 3 del 2017 della Corte costituzionale, venendo meno la riprogrammazione delle risorse nazionali destinate al Piano di azione e coesione, doveva ritenersi spettare alla stessa Regione l'intera somma già assegnata con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze. A questa comunicazione, però, non faceva riscontro alcuna risposta da parte statale.

La Corte, richiamando fra le altre proprio la sentenza n. 230 del 2017, conferma che i conflitti sono ammissibili laddove abbiano a oggetto condotte omissive che, però, devono essere "realmente idonee a

produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni costituzionali”<sup>15</sup>.

Inoltre, il ricorso viene esaminato nel merito e giudicato fondato, dando priorità logica e giuridica alla censura relativa alla violazione del giudicato costituzionale. La Corte ammette pacificamente che il giudicato costituzionale, nel caso di specie costituito dalla sentenza n. 13 del 2017, e, quindi, la violazione dell'art. 136 Cost. hanno rilievo anche nell'ambito di un conflitto di attribuzione fra enti.

A tal proposito, richiama un ulteriore precedente, ossia la sentenza n. 103 del 2016, con cui era stato dichiarato fondato il conflitto nel caso in cui il fondamento legislativo dell'atto impugnato fosse venuto meno per intervenuta illegittimità costituzionale.

Nel caso di specie – e, quindi, a differenza di quello deciso con la sopra richiamata sentenza n. 230 del 2017 – la sentenza n. 13 del 2017 “ha fatto venir meno il fondamento legislativo del silenzio serbato dallo Stato”: alla domanda specificamente avanzata dalla Regione in ordine alla restituzione di alcune risorse finanziarie, dunque, non poteva fare riscontro l'omessa risposta. La dichiarazione di incostituzionalità, in particolare, “comporta il venir meno delle condizioni che giustificano l'automatico incameramento delle ricorse da parte dello Stato”<sup>16</sup>.

Il rilievo riconosciuto, con motivazione peraltro particolarmente stringata, alla violazione del giudicato costituzionale anche nel conflitto di attribuzione fra enti pare porre senz'altro alcuni profili problematici, se si considera, ancora, la specifica natura del giudizio fra parti. Certamente, l'individuata priorità logica e giudica nell'esaminare tale censura si impone, considerando l'indubbia esigenza di garantire il rispetto delle decisioni della Corte costituzionale. E, altrettanto certamente, lo stesso parametro costituzionale viene invocato direttamente dall'ente ricorrente, non potendosi quindi ritenere che vi sia una impropria modifica dei termini delle questioni poste al giudizio della Corte.

Cionondimeno, l'art. 136 Cost. non è disposizione che attribuisca né direttamente né indirettamente alcuna competenza costituzionale agli enti titolari dell'azione processuale relativa al conflitto di attribuzione.

---

<sup>15</sup> CORTE COST., sentenza n. 57 del 2019.

<sup>16</sup> CORTE COST., sentenza n. 57 del 2019.

Ecco che, allora, si sarebbe potuta immaginare una argomentazione maggiormente approfondita da parte della Corte, per fondare le proprie conclusioni sul punto, peraltro del tutto condivisibili, sempre nella misura in cui la prospettata violazione dell'art. 136 Cost. "ridondi" nella violazione specifica delle attribuzioni dell'ente ricorrente<sup>17</sup>.

Una ultima notazione può essere svolta rispetto al conflitto definito con la sentenza n. 57 del 2019 e all'evocazione dell'art. 136 Cost. in ordine alla violazione di giudicato costituzionale.

---

<sup>17</sup> Anche F. DAL CANTO, *Conflitto di attribuzione in ottemperanza al giudicato costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, II, p. 562 s., si sofferma su tale profilo, sottolineando da un lato che tale conclusione sembra "scontata" e dall'altro che la decisione di merito, pur condivisibile, "avrebbe tuttavia meritato un supplemento di motivazione, dal momento che un atto amministrativo cui viene meno il fondamento legislativo in seguito ad una pronuncia di incostituzionalità, pur divenendo certamente illegittimo, non è *automaticamente* censurabile in sede di conflitto di attribuzione". Al riguardo, infatti, viene in rilievo pur sempre il requisito del tono costituzionale del conflitto e, in tale prospettiva, l'art. 136 Cost. "non è una norma attributiva di competenze" (ivi, p. 563). L'A. individua efficacemente le due condizioni che devono sussistere per rendere censurabile un atto amministrativo per violazione di giudicato costituzionale nell'ambito di un conflitto di attribuzione. Innanzitutto, occorre che "la legge oggetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, sulla quale si fondava la legittimità dell'atto amministrativo impugnato in sede di conflitto, [sia] stata espunta dall'ordinamento non per qualsivoglia vizio di incostituzionalità ma in quanto lesiva di attribuzioni garantite dalla Costituzione in capo al soggetto ricorrente"; in secondo luogo, è necessario che "alla violazione del giudicato costituzionale si accompagni, in sede di conflitto, anche la denuncia della inosservanza di altri parametri costituzionali, ovvero [che] si accerti – similmente a quanto accade nel giudizio in via principale, quando a ricorrere sono le Regioni – un collegamento tra la sua violazione e la lesione di attribuzioni regionali costituzionalmente garantite" (*ibidem*).

Se, quindi, "la violazione del giudicato costituzionale non rileva in modo autonomo nel conflitto di attribuzione, ma solo in quanto siano sussistenti le condizioni appena richiamate, anche l'affermazione fatta dalla Corte, con una formula ormai stereotipata importata pedissequamente dai giudizi sulle leggi, secondo la quale alla censura riguardante la violazione del giudicato costituzionale doveva attribuirsi «priorità-logica», avrebbe meritato una qualche contestualizzazione" (ivi, p. 564).

In modo particolarmente significativo, per le riflessioni che si intendono svolgere sulla complementarietà del giudizio in via principale e del conflitto di attribuzione fra enti, risulta la considerazione per la quale la vicenda oggetto della sentenza n. 57 del 2019 rappresenta "una delle possibili manifestazioni della natura sovente complementare dei conflitti intersoggettivi rispetto ai giudizi sulle leggi promossi in via d'azione" (*ibidem*).



Ancora una volta, infatti, sembra emergere in modo particolarmente netto il carattere discrezionale e politico della modalità di determinazione alla scelta di sollevare un conflitto di attribuzione.

La Regione Umbria, infatti, nel censurare la condotta statale, per come essa si è determinata a fronte della sentenza n. 13 del 2017, ha, in fondo, dato coerente continuazione all'iniziativa tesa a far valere le proprie attribuzioni, poiché è stata la medesima Regione Umbria a sollevare le questioni che avevano condotto a quella decisione.

Dapprima, quindi, la Regione ha tempestivamente censurato in via principale la previsione che impediva la restituzione di alcune risorse finanziarie e, successivamente, a fronte della condotta tenuta dal lato statale, ha censurato la stessa sempre dinnanzi alla Corte costituzionale.

Nello stretto rapporto fra le due iniziative di ricorso, in fondo, è forse individuabile la stessa ammissibilità del secondo e anche il tono costituzionale del conflitto, poiché vengono chiaramente richiamate le prerogative costituzionali della Regione che hanno fondato la decisione di accoglimento del ricorso in via principale. La Corte, a tale proposito, riconosce espressamente che proprio “il silenzio serbato dall'Amministrazione statale sulla domanda di restituzione di tali risorse, ripristinando di fatto l'efficacia della norma censurata, è privo di giustificazione e quindi illegittimo per violazione del giudicato costituzionale”<sup>18</sup>.

Infine, non si può mancare di rilevare un ulteriore spunto di riflessione di notevole interesse, richiamando le preliminari osservazioni circa la scelta di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale oppure (o contestualmente) di percorrere la strada della giurisdizione amministrativa.

Questa decisione – ma anche la precedente sentenza n. 230 del 2017, laddove la Regione avesse tempestivamente impugnato l'atto originario, ossia l'autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP – sembra confermare le potenzialità, ma anche le problematiche di tale doppio binario (ferma restando la necessità che sussista ai fini dell'ammissibilità del primo il tono costituzionale).

E, infatti, si devono considerare, in modo specifico, le potenziali interferenze fra gli esiti cui possono pervenire la Corte costituzionale e il giu-

---

<sup>18</sup> CORTE COST., sentenza n. 57 del 2019.

dice amministrativo e anche le difficoltà che possono derivare dalla perdurante mancata conformazione della pubblica amministrazione alle pronunce costituzionali<sup>19</sup>.

### 1.3. *La politicità della scelta di impugnazione di atti non politici “per antonomasia”.*

Da ultimo, richiamando le considerazioni precedentemente svolte in ordine al carattere concreto del giudizio costituzionale e del relativo conflitto fra enti che conduce la Corte a pronunciarsi sulla competenza in concreto, occorre sottolineare come tale natura si rifletta, ancora una volta, sulle posizioni stesse degli enti coinvolti.

E, infatti, come è stato osservato efficacemente, “la stessa natura conflittuale dell’oggetto del processo e del giudizio rende [...] le parti arbitre della prospettazione ed amministrazione del conflitto di competenza a livello del «fatto»”<sup>20</sup>.

In particolare – e in questo ancora è possibile cogliere, in fondo, un’ulteriore conferma della natura di processo di parti del conflitto di attribuzione fra enti – la “situazione sostanziale asserita dalle parti negli atti introduttivi del processo e la successiva gestione di essa vincola e limita l’indagine e la valutazione della Corte”. Il giudizio di quest’ultima, quindi, “deve essere rapportato alla situazione di fatto asserita dalle parti ed alla risoluzione della controversia così come da esse concretamente prospettata”<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Su tali profili si veda specificamente F. DAL CANTO, *Conflitto di attribuzione in ottemperanza al giudicato costituzionale*, cit., p. 567 ss., che, in particolare, ritiene che “l’ accertamento della violazione del giudicato costituzionale, originato da una pronuncia dichiarativa della illegittimità costituzionale di una legge, arrecata da un atto amministrativo meramente esecutivo di tale legge, può dare luogo ad una concorrenza tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione costituzionale. E tuttavia tale circostanza, pur dando modo alla Corte di occuparsi direttamente di difendere l’intangibilità delle sue decisioni, non sembra rappresentare un sostanziale rafforzamento delle garanzie del giudicato costituzionale” (ivi, p. 570).

<sup>20</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 377.

<sup>21</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 377, che sottolinea che la circostanza per la quale la “Corte possa e debba estendere ai fini della risoluzione del conflit-

Se dunque, come si è già accennato, la stessa scelta di introdurre un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale esprime, al pari del giudizio in via principale, un carattere fondamentale del relativo processo e se quindi la determinazione a impugnare un atto o un comportamento da parte di Stato e Regioni è, ancora una volta, riconducibile a scelte discrezionali e, dunque, politiche, si prospetta un ulteriore profilo di (solo apparente) contraddizione fra la natura disponibile dell'azione e l'indisponibilità delle prerogative costituzionale che formano oggetto di contesa.

Nel conflitto, infatti, non vengono censurati atti propriamente legislativi e, dunque, "atti politici per antonomasia": ciononostante, "ugualmente il controllo esprime anche qui, così come nei giudizi in via d'azione [...], una carica innegabile di 'politicalità', siccome appunto 'politica' è in sé già la decisione di far luogo, o no, al ricorso"<sup>22</sup>.

## 2. *La scelta politica della rinuncia al ricorso e della sua eventuale accettazione.*

Le connotazioni politiche e discrezionali relative alla scelta del ricorso, come si è visto, confermano la sostanziale natura di giudizio di parti del conflitto di attribuzione, poiché esse hanno la piena disponibilità della sottesa azione<sup>23</sup>.

Allo stesso modo tale disponibilità si riflette nella eventuale scelta di rinunciare al ricorso, determinando, nel caso di accettazione da parte di

---

to il suo esame a tutti i termini della vicenda conflittuale rende superfluo predeterminare *a priori* ed astrattamente in cosa debba consistere il vizio di invasione di competenza ai fini dell'ammissibilità del conflitto al giudizio della Corte" (ivi, 380). In particolare, "è essenziale, ma sufficiente che la controversia in qualsiasi modo coinvolga la sfera di attribuzioni delle parti e richieda per la sua definizione l'accertamento dell'esistenza di effetti lesivi provocati dal resistente nella sfera costituzionalmente garantita del ricorrente" (*ibidem*).

<sup>22</sup> A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 266.

<sup>23</sup> Sottolinea come le parti, però, non abbiano analoga piena disponibilità, "trattandosi di rapporti di diritto pubblico, delle rispettive posizioni sostanziali" G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 356.

“tutte le parti costituite”, l’estinzione del processo, come prevede l’art. 25, quinto comma, delle Norme integrative<sup>24</sup>.

La condizione cui resta subordinato simile effetto pare introdurre un ulteriore profilo di contraddittorietà e ambiguità: un “elemento di rigidità che sottrae alla disponibilità del solo ricorrente lo sviluppo del giudizio”<sup>25</sup>.

Tale contraddittorietà sembra potersi risolvere ed essere, dunque, solo apparente ancora una volta valorizzando il carattere politico e discrezionale delle scelte processuali sottese al conflitto.

Se è vero che l’estinzione interviene solo a fronte della relativa accettazione, ecco che ciò fa emergere paritariamente la scelta (pur sempre politica e discrezionale) dell’ente resistente che è stato destinatario delle censure proposte col ricorso. L’ente resistente, quindi, si vede riconosciuto un paritario rilievo in relazione al giudizio costituzionale avviato nei suoi confronti, laddove intenda pervenire a una decisione da parte della Corte. In ciò, dunque, si sostanzia l’interesse opposto alla rinuncia espressa dall’ente ricorrente, teso, evidentemente, al riconoscimento della propria competenza.

Il carattere disponibile, dunque, accomuna paritariamente l’atto di rinuncia e quello di mancata accettazione: in quest’ultimo caso, il giudizio costituzionale prosegue, fino a una decisione che definisca le questioni poste nel ricorso.

La possibilità di rinunciare (ma, ugualmente, anche quella di accettare la rinuncia al ricorso), evidentemente, trova il proprio fondamento nella “politicalità degli enti confliggenti, cui si è voluto lasciare spazio per soluzioni non necessariamente giurisdizionali delle loro controversie, ma rag-

---

<sup>24</sup> L’espresso riferimento alle parti costituite e, dunque, la conseguente esclusione delle parti che non lo sono risultano perfettamente coerenti con la logica del processo di parti del giudizio. Inoltre, come è stato sottolineato da G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 357, “se un soggetto si dimostra così disinteressato da non costituirsi nemmeno nel giudizio per resistere in esso, perché mai consentirgli un abnorme potere impeditivo dell’efficacia estintiva propria della volontà del ricorrente?”.

A seguito delle modifiche alle Norme integrative del 2021, il nuovo art. 31, secondo comma, rinvia al nuovo art. 25, compreso nel Capo II dedicato ai giudizi in via principale.

<sup>25</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 357.

giungibili attraverso accordi e intese tacite o esplicite e anche attraverso riconsiderazioni delle proprie posizioni”<sup>26</sup>.

Come si è già sottolineato con riguardo al giudizio in via principale, tali scelte sono soggette, in ogni caso, per dispiegare la propria efficacia nel giudizio costituzionale, al rispetto dei relativi termini. In particolare, con specifico riferimento all’atto di rinuncia, questo non può intervenire in un momento successivo allo svolgimento dell’udienza pubblica (e, come per il giudizio principale, si pongono analoghe problematiche relative all’andamento dei lavori interni della Corte laddove rinuncia e accettazione sopravvengano in prossimità della stessa<sup>27</sup>).

---

<sup>26</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 357, che sottolinea come in ogni caso anche per la rinuncia “dovrebbero valere le considerazioni circa il carattere non disponibile delle posizioni soggettive in gioco (il che significa che, quale che sia la sorte del giudizio di fronte alla Corte costituzionale, l’eventuale vizio dell’atto sarà comunque rilevante in qualsiasi processo comune, né si creerà alcuna preclusione in relazione all’impugnazione di quell’atto e neppure, a maggior ragione, di atti analoghi)”.

A tale proposito, si vedano anche le considerazioni che già svolgeva G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 401 s., laddove sottolineava che, in “coerenza [...] con il carattere disponibile dell’azione proprio di un processo di parti e con il riconoscimento dell’interesse a ricorrere come essenziale e permanente presupposto soggettivo di esso”, si prevede “la possibilità di un accordo delle parti regolarmente costituite in giudizio per rinunciare alla decisione della Corte ed estinguere il processo; anche per i conflitti di attribuzioni, così come per i giudizi principali, la previsione di tale istituto è giustificata fundamentalmente dalla politicità degli enti confliggenti, cui si è voluto lasciare spazio per soluzioni non necessariamente giurisdizionali delle loro controversie, ma raggiungibili attraverso accordi ed intese tacite o esplicite o anche attraverso riconsiderazioni delle proprie posizioni adottate per i più vari ed insindacabili motivi”.

<sup>27</sup> Si veda, per esempio, CORTE COST., ordinanza n. 53 del 2019, in cui si rende conto dell’intervenuta rinuncia al ricorso “in prossimità dell’udienza pubblica”, che determina, in mancanza di costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri, l’estinzione del processo. La rinuncia è stata depositata il 31 gennaio 2019 e, di conseguenza, la Corte costituzionale ha trattato la relativa questione in camera di consiglio il successivo 6 febbraio.

Si vedano anche CORTE COST., ordinanza n. 272 del 2019, in relazione alla quale erano intervenute le rinunce ai due ricorsi proposti dalla Regione Valle d’Aosta depositate il 28 gennaio 2019, successivamente accettate a distanza di molti mesi (11 giugno 2019), con conseguente trattazione in camera di consiglio da parte della Corte il 23 ottobre che ha condotto all’estinzione del processo; e ordinanza n. 6 del 2020, dove l’atto di rinuncia regionale e quello di accettazione sono intervenuti in un breve lasso di tem-

Al riguardo, nella già citata sentenza n. 361 del 2010, relativa sia a un giudizio in via principale sia a un conflitto di attribuzione fra enti, la Corte prende atto che rispetto al primo ricorso è intervenuta rinuncia, prima dello svolgimento dell'udienza pubblica (peraltro rinviata su richiesta dell'Avvocatura generale dello Stato), mentre rispetto al secondo ricorso il Governo non ha deliberato nulla prima della stessa. La rinuncia al ricorso per conflitto è intervenuta (ed è stata comunicata alla Corte) in data successiva allo svolgimento della trattazione pubblica delle relative questioni e, "per questa ragione, resta priva di effetti processuali"<sup>28</sup>.

### *3. La scelta politica di determinare la cessazione della materia del contendere e di non costituirsi in giudizio.*

L'ente resistente è titolare di una ulteriore scelta suscettibile di incidere sull'andamento del giudizio costituzionale. In particolare, così come avviene nel giudizio in via principale, può adottare interventi o atti modificativi della situazione che ha dato origine al conflitto, con conseguente cessazione della materia del contendere.

Questa decisione della Corte costituzionale viene adottata laddove intervengano l'annullamento, la privazione fin dall'inizio degli effetti dell'atto che è stato censurato o la sua revoca, anche su segnalazione dell'ente ricorrente.

L'intervento di una modifica di simile portata incide, quindi, inevitabilmente sulle sorti del giudizio costituzionale, facendo venire meno lo stesso oggetto del conflitto a fronte dell'iniziativa in tal senso intrapresa dall'ente resistente. Quest'ultimo può espressamente comunicare la volontà di superare e modificare l'atto o il comportamento che ha condotto al conflitto e, di queste dichiarazioni così come anche dei relativi atti modificativi, la Corte prende atto ai fini della propria decisione<sup>29</sup>.

---

po (il primo il 6 novembre, il secondo il 18 novembre 2019); la trattazione è avvenuta in udienza pubblica il 3 dicembre 2019.

<sup>28</sup> CORTE COST., sentenza n. 361 del 2010.

<sup>29</sup> Si veda al proposito, in particolare, CORTE COST., ordinanza n. 416 del 2008. In tale occasione l'atto ministeriale censurato era stato annullato dal Ministero dei Tra-

La Corte, in ogni caso, è pur sempre libera di rilevare d'ufficio le modifiche idonee a superare i profili di censura oppure di estendere gli effetti della richiesta avanzata dalle parti, con ciò emergendo un più ampio grado di controllo rispetto al diverso caso della rinuncia seguita dall'accettazione, che determina l'estinzione del giudizio.

A tal proposito vengono in rilievo i due conflitti sollevati dalla Provincia autonoma di Trento. La ricorrente aveva richiesto la cessazione della materia del contendere rispetto a una censura contenuta nel secondo ricorso, poiché il Governo in un atto successivo aveva condiviso la fondatezza della sua pretesa circa la necessità che la realizzazione di una autostrada intervenisse solo a seguito di intesa.

La Corte, che accoglie tale richiesta, ritiene di dover estendere la stessa anche a un profilo di censura prospettato nel primo ricorso, in ragione della "ampia formula impiegata nella dichiarazione" del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con cui precisamente si attestava la necessità dell'intesa, richiamandosi il rispetto sia dello Statuto speciale della Provincia sia della legge n. 443 del 2001 (*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*).

Ecco che, quindi, emerge uno spazio di valutazione per la Corte che conduce alla cessazione della materia del contendere e alla definizione in tal senso del giudizio non solo in caso di mancata attivazione in questa direzione dell'ente ricorrente, ma anche in caso di attivazione solo parziale, proprio in ragione delle sostanziali modifiche intervenute che, in qualche modo, in fondo obbligano a simile punto di caduta del giudizio.

Il fondamento per l'estensione degli effetti della cessazione della materia del contendere fra primo e secondo ricorso si ritrova nella dichiara-

---

sporti, comunicando con nota che si riteneva "prevalente l'interesse pubblico al ritiro del predetto atto rispetto a tutti gli altri interessi coinvolti (...) anche perché con lo stesso questa Amministrazione non aveva inteso assolutamente esercitare con eccesso le proprie legittime attribuzioni in materia". Per la Corte costituzionale, quindi, viene meno l'atto che ha formato oggetto del conflitto e, dunque, "come del resto afferma la Regione ricorrente", "non resta [...] che dare atto della cessazione della materia del contendere" (al riguardo vengono altresì citate le ordinanze n. 140 del 2008, n. 252 del 2007 e n. 578 del 2000).

zione statale (per mezzo del Ministero) contenuta “in un documento ufficiale”, idoneo pertanto a esprimere la volontà in esso contenuta da parte dell’ente resistente. Proprio da tale dichiarazione discende, infatti che “nessun organo o soggetto riconducibile allo Stato [...] può procedere alla realizzazione dell’opera suddetta senza acquisire preventivamente l’intesa della Provincia autonoma di Trento”<sup>30</sup>.

Rispetto alla scelta, altrettanto politica e discrezionale, di non costituirsi in giudizio e al fine di verificarne la portata, vengono in rilievo alcune specifiche decisioni.

La prima, se pure indirettamente, sembra far emergere una valutazione della mancata costituzione nella direzione di una sorta di implicita accettazione del riconoscimento della competenza asseritamente lesa. Nell’ordinanza n. 80 del 1978 – avente a oggetto un ricorso della Provincia autonoma di Bolzano relativo all’istituzione nel 1973 del Conservatorio di Riva del Garda come sezione staccata del Conservatorio di musica di Bolzano – si rende conto innanzitutto della mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri in giudizio e del successivo deposito dell’atto di rinuncia al ricorso da parte della Provincia, considerando la modifica operata dal Ministero per la Pubblica istruzione, che rendeva dall’ottobre del 1975 il Conservatorio di Riva del Garda sezione staccata del Conservatorio di Milano.

Ecco che, in tale passaggio, la Corte riferisce che la ricorrente “ha dichiarato che l’interesse [...] era venuto meno, essendo stata implicitamente riconosciuta la sua competenza in materia”, con ciò rinunciando al ricorso<sup>31</sup>.

Se certamente la cessazione della materia del contendere trova il proprio fondamento nella modifica dell’assetto organizzativo del Conservatorio, si può rilevare che tale modifica è stata accompagnata dalla scelta di non costituirsi da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Come si anticipava, non si può dedurre dalla decisione di mancata costituzione una rinuncia intesa quale acquiescenza (e, dunque, quale rinuncia anche per il futuro o quale implicito riconoscimento della compe-

---

<sup>30</sup> CORTE COST., sentenza n. 62 del 2011.

<sup>31</sup> CORTE COST., ordinanza n. 80 del 1978.



tenza dell'ente ricorrente) rispetto alla difesa delle proprie prerogative, ma esclusivamente una rinuncia ritagliata e limitata allo specifico caso concreto posto dal ricorso.

In tale prospettiva, il rilievo della mancata costituzione dell'ente resistente emerge chiaramente nel peculiare caso deciso con la sentenza n. 43 del 2019. In questa occasione il Presidente del Consiglio dei Ministri non si era costituito, mentre era intervenuta la Procura regionale della Corte dei conti presso la Regione Emilia Romagna, chiedendo che la Corte rigettasse il ricorso regionale dichiarando che spettava allo Stato (e, quindi, alla stessa Procura regionale) l'adozione dell'atto di citazione censurato rivolto ad alcuni consiglieri ed ex consiglieri regionali per danno erariale. Al contrario secondo la Regione tale atto sarebbe stato lesivo della propria autonomia organizzativa e delle proprie attribuzioni in materia di prerogative dei consiglieri regionali (art. 122, terzo e quarto comma, Cost., oltre a una serie di disposizioni statutarie).

La Corte, nel dichiarare ammissibile l'intervento della Procura regionale, si sofferma sulla relativa eccezione sollevata dalla Regione, secondo la quale al contrario tale intervento sarebbe stato subordinato alla costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Al proposito la Corte costituzionale richiama l'art. 25, secondo comma, delle Norme integrative, che prevedono la necessaria notifica del ricorso anche all'organo che ha direttamente emanato l'atto censurato, quando ovviamente si tratti di "autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo"<sup>32</sup>.

Tale riconoscimento – peraltro già precedentemente affermato anche con la sentenza n. 252 del 2013, che viene espressamente richiamata in questa sede per valorizzare il profilo di indubbia autonomia dell'esercizio della facoltà di intervenire al fine di far valere le proprie ragioni rispetto alla legittimità dell'atto impugnato – "smentisce l'interpretazione della difesa della Regione secondo cui sarebbe ammissibile solo un intervento adesivo, che presupporrebbe la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri"<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Tale disciplina è ora confluita nel nuovo art. 27, secondo comma, a seguito delle ultime modifiche del 2021.

<sup>33</sup> CORTE COST., sentenza n. 43 del 2019.

Ecco che in questo passaggio della motivazione si coglie il profilo di maggiore interesse, in relazione sia alla natura di giudizio di parti del conflitto di attribuzione fra enti, sia al rapporto con il diverso giudizio in via principale.

La Corte, infatti, dopo aver affermato che la mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei Ministri “non preclude l’intervento, in piena autonomia, dell’organo che ha emesso l’atto”, dichiara espressamente che, “nella specie, la mera mancata costituzione [...] non può significare acquiescenza alle doglianze espresse dalla Regione ricorrente e ciò esonera dall’esame dell’ammissibilità, o no, di un intervento dell’organo, che ha emesso l’atto, la quale in ipotesi non sia adesiva, ma si ponga in opposizione alle conclusioni rassegnate dal Governo”<sup>34</sup>.

Ferma restando, dunque, la scelta politica e discrezionale direttamente riconducibile al Governo di non costituirsi – come si è visto per il giudizio in via principale – nello specifico ambito del conflitto di attribuzione fra enti essa si arricchisce ulteriormente, alla luce della possibilità, pacificamente riconosciuta e ammessa, di intervenire da parte degli organi comunque riconducibili allo Stato, che siano direttamente responsabili dell’adozione dell’atto oggetto di conflitto.

Anche nel conflitto proposto dalla Regione Emilia Romagna e definito con la sentenza n. 259 del 2019, sulla quale si tornerà specificamente oltre a proposito del contraddittorio, avente a oggetto il provvedimento di radiazione adottato dalla Commissione disciplinare medica dell’Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, si è registrato l’intervento del medesimo Ordine oltre che del medico destinatario della sanzione disciplinare, che era anche assessore regionale alle politiche per la salute.

Rinviando alle successive più ampie considerazioni che si svolgeranno a proposito del contraddittorio, interessa porre in rilievo la correlazione che la Corte pone fra intervento dell’Ordine professionale e posizione dello Stato nel giudizio.

In particolare, si specifica che il primo è ammissibile “nonostante la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri quale parte resistente”, in considerazione del fatto che l’Ordine è l’organo

---

<sup>34</sup> CORTE COST., sentenza n. 43 del 2019.

che ha adottato direttamente il provvedimento oggetto di contestazione. Proprio tale profilo legittima all'intervento, "al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato [...], in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri"<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019, che richiama specificamente la sentenza n. 252 del 2013.

### CAPITOLO 3

## IL PRINCIPIO DEL CONTRADDITTORIO NEL CONFLITTO FRA ENTI

SOMMARIO: 1. La natura di giudizio di parti del conflitto di attribuzione fra enti: la necessaria notifica al Presidente del Consiglio dei Ministri anche laddove non sia ricorrente. – 2. Alcune risalenti decisioni della Corte costituzionale di “propensione al disimpegno, in attesa di una riconsiderazione globale della materia”. – 3. Il coinvolgimento diretto e immediato di situazioni soggettive di terzi che legittima l'intervento nel giudizio. – 4. La modifica delle Norme integrative.

1. *La natura di giudizio di parti del conflitto di attribuzione fra enti: la necessaria notifica al Presidente del Consiglio dei Ministri anche laddove non sia ricorrente.*

Nel conflitto di attribuzione fra enti, al pari del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, il contraddittorio intercorre esclusivamente fra le parti dello stesso, ossia fra i soggetti legittimati a promuoverlo. La giurisprudenza costituzionale, infatti, è consolidata nel ritenere che, “di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi”<sup>1</sup>.

In questa prospettiva si coglie, come si anticipava, un profilo di indubbia assonanza fra le due tipologie di giudizio costituzionale, che vede contrapporsi Stato e Regioni, a difesa delle rispettive attribuzioni, pur con oggetto, modalità e regole processuali differenti.

---

<sup>1</sup> CORTE COST., ordinanza allegata alla sentenza n. 230 del 2017, che richiama in questo senso le ordinanze allegata alle sentenze n. 380 e n. 222 del 2007.

In particolare, la limitazione del contraddittorio alle sole parti legittimate a sollevare il conflitto di attribuzione “corrisponde a una scelta costituzionale, cioè al tipo di giudizio sul conflitto come giudizio tra enti costituzionali, svolgentesi dunque a un livello superiore e incondizionato dagli interessi particolari che possono esserne indirettamente coinvolti”. Proprio il carattere obiettivo delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto “trascende [...] la posizione dei singoli che possano essere consequenzialmente interessati alla loro contestazione”<sup>2</sup>.

Ciononostante, rispetto al giudizio in via principale, è possibile cogliere significative aperture della Corte costituzionale, al pari di quanto avviene talvolta nel giudizio in via incidentale rispetto ai terzi intervenienti, che non siano parti del giudizio *a quo* nell’ambito del quale sono state sollevate le relative questioni e che riescano a dimostrare – come ora confermato dalle nuove Norme integrative – un “interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio” (art. 4, settimo comma, delle Norme integrative del 2020 e, a seguito delle modifiche del 2021, art. 4, terzo comma).

Prima di soffermarsi su tale specifico profilo, occorre richiamare quanto prevedeva l’art. 25, primo comma, delle Norme integrative, prima delle ultime modifiche.

L’obbligo di notifica al Presidente del Consiglio dei Ministri del ricorso regionale per conflitto di attribuzione fra enti e anche del ricorso che coinvolge le due Province autonome, laddove egli non sia il ricorrente, induce a riflettere sulla necessità che, in ogni caso, lo Stato venga posto nella condizione di poter intervenire nel conflitto.

Come è stato rilevato, infatti, tale previsione è indice del “fine evidente di consentire l’intervento in giudizio” dello Stato, unitamente al riferimento contenuto nel terzo comma della medesima disposizione all’“ultima notificazione”<sup>3</sup>.

Ecco che, pur considerandosi l’ammissibilità in determinate e molto specifiche situazioni dell’intervento di soggetti terzi anche nel giudizio per conflitto di attribuzione fra enti e pur tenendosi conto delle potenzialità insite nelle recenti modifiche delle Norme integrative del 2020 che risul-

---

<sup>2</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 359.

<sup>3</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 357.

tano applicabili anche a questo tipo di giudizio, l'art. 25 fa emergere in modo evidente la peculiare portata della posizione assegnata allo Stato.

Come nel giudizio principale permane una sostanziale asimmetria fra Stato e Regioni, con specifico riferimento alla tipologia di vizi denunciabili e ai correlativi oneri motivazionali dei ricorsi, nel conflitto di attribuzione viene assegnato alla posizione del primo un ruolo dal "significato «obiettivo», che induce a differenziarla concettualmente" da quella dei "soggetti confliggenti"<sup>4</sup>.

Nel caso in cui, dunque, ricorrente e resistente siano due Regioni o le Province autonome, lo Stato può intervenire nel conflitto, poiché esso viene sostanzialmente considerato "come ente regolatore in ultima istanza (costituzionale) delle competenze, interessato anche alle controversie che non lo riguardano direttamente come controparte"<sup>5</sup>.

Posto, dunque, questo indubbio profilo di differenziazione fra la posizione dello Stato e quello di Regioni e Province autonome, laddove il primo non sia ricorrente, che richiama le considerazioni già svolte in relazione alla perdurante asimmetria fra enti che caratterizza ancora il giudizio in via principale, si possono individuare le ragioni che hanno indotto a rendere obbligatoria la notifica di questi ricorsi nei confronti del primo.

In tal modo, in ogni caso, la natura di giudizio di parti, che pure caratterizza il conflitto di attribuzione fra enti, sembra attenuarsi a fronte del potenziale allargamento del contraddittorio, che, però, resta sempre limitato a un soggetto che certamente non riveste la posizione processuale né di ricorrente né di resistente, ma che è portatore indubbiamente e inevitabilmente di un interesse specifico che si traduce nella possibilità di intervenire.

A fronte di questo onere di notificazione anche allo Stato non ricorrente e tenuto conto della conseguente facoltà di intervento che gli viene riconosciuta, resta però incerta la determinazione delle conseguenze processuali (ma, evidentemente, anche sostanziali) che si potrebbero determinare. Lo Stato, in tali ipotesi, acquisirebbe il ruolo di parte del conflitto e, "come il resistente, potrebbe, non accettando la rinuncia al ricorso, costringere la Corte alla decisione del conflitto, per un interesse «obiettivo»"<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 357.

<sup>5</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 357.

<sup>6</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 357.

Occorre a tale proposito rilevare, però, che nella formulazione del nuovo art. 27 delle Norme integrative del 2021 non compare più l'inciso "salvo i casi in cui egli [Presidente del Consiglio dei Ministri] sia il ricorrente" e si prevede (solo) che il ricorso sia notificato al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Presidente della Giunta regionale. Tale previsione, come stabilisce l'art. 40 delle stesse Norme integrative, si applicherà – come tutte le altre disposizioni – a partire dal trentesimo giorno dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale e solo in relazione ai giudizi costituzionali il cui atto introduttivo sia stato depositato successivamente a tale data.

## 2. *Alcune risalenti decisioni della Corte costituzionale di "propensione al disimpegno, in attesa di una riconsiderazione globale della materia".*

Se, come si è detto, il conflitto di attribuzione fra enti, che può coinvolgere Stato, Regioni e Province autonome e che può consentire di intervenire anche allo Stato che non sia ricorrente, si caratterizza per essere anch'esso un giudizio di e fra parti (ossia i soggetti legittimati a promuoverlo), si pone, come per il giudizio incidentale e per quello in via principale, pur con caratteri, problematiche e conseguenze differenti, l'interrogativo circa i requisiti che possono legittimare soggetti terzi a intervenire nel conflitto.

E, infatti, come per tutte le decisioni della Corte costituzionale, si possono determinare conseguenze che incidono sostanzialmente sulla loro posizione.

Fra i soggetti terzi che potrebbero vantare un interesse specifico all'intervento nel conflitto si collocano certamente le Regioni che non siano ricorrenti, laddove il ricorso riguardi un atto generale dello Stato e il cui accoglimento possa effettivamente incidere sulla loro posizione<sup>7</sup>.

In questo caso, però, occorre differenziare la situazione in cui la Regione terza abbia un interesse omogeneo rispetto a quello fatto proprio dal ricorso di altra Regione, poiché in tal caso certamente si può ritenere

---

<sup>7</sup>In questo senso si veda, ancora, G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 358.

che la prima ben possa avviare un proprio conflitto di attribuzione, da quella in cui, invece, essa abbia un interesse a intervenire che “sorga proprio per contrastare l’iniziativa di altra regione (intervento *ad adjuvandum* del resistente)”<sup>8</sup>.

In relazione alla prima ipotesi risulta significativa una risalente decisione della Corte, la sentenza n. 111 del 1975, con cui si dichiara l’inammissibilità dell’intervento di altra Regione *ad adiuvandum* rispetto al ricorso di una delle Regioni parti del conflitto. Le argomentazioni della Regione interveniente a sostegno dell’ammissibilità del proprio intervento si fondano sulla considerazione per la quale vi sarebbe “l’assorbente motivo che una eventuale sentenza di annullamento dell’impugnato decreto ministeriale avrebbe sicuramente efficacia *erga omnes*”<sup>9</sup>. Nel caso di specie, erano stati presentati ricorsi per conflitto di attribuzione da parte di quattro Regioni e la Regione Toscana è intervenuta nel giudizio in relazione a solo uno di essi.

In entrambi i casi, però, sembra che un eventuale riconoscimento della possibilità di intervenire possa scardinare i caratteri di processo di parti connaturati anche al conflitto di attribuzione fra enti, compresa la necessità del rispetto dei termini processuali posti per proporre il ricorso.

La circostanza che, come si è visto, lo Stato si veda comunque riconosciuta la facoltà di intervenire anche laddove non sia parte del conflitto se conferma indubbiamente un profilo di non secondaria asimmetria processuale (e, di conseguenza, sostanziale) rispetto alle Regioni e alle Province autonome, certamente non può condurre ad allargare il perimetro del contraddittorio segnato dal ricorso.

Rispetto all’intervento di soggetti terzi diversi dagli enti ricorrenti e resistenti nel conflitto, la giurisprudenza costituzionale, come è noto, è ferma nell’escluderne l’ammissibilità, benché si sia prospettata la possibilità di differenziare proprio la posizione di Regioni terze e quella di soggetti

---

<sup>8</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 358, che sottolinea come nel caso in cui vengano promossi diversi conflitti di attribuzione analoghi, da parte di diverse Regioni, “al fine di garantire a tutti i ricorrenti egual diritto di difesa delle proprie posizioni, la riunione dei procedimenti [...] dovrebbe ritenersi dovuta”.

<sup>9</sup> CORTE COST., sentenza n. 111 del 1975, che, nella parte del Ritenuto in fatto, richiama l’ordinanza letta in udienza nel senso della inammissibilità dell’intervento della Regione terza.



terzi diversi dalle prime. In questa prospettiva, infatti, l'intervento delle Regioni "non altererebbe i caratteri essenziali del conflitto, come avverrebbe invece nel caso dell'intervento di terzi soggetti portatori di interessi particolari (pubblici o privati) non costituzionali". Questi ultimi, in particolare, "immetterebbero nel conflitto materia diversa, rispetto alla quale la giurisdizione prevista appare eterogenea"<sup>10</sup>.

Ancora, nella medesima prospettiva, si è sostenuto che "il principio di perentorietà dei termini non dovrebbe precludere un intervento puramente adesivo della Regione che non abbia impugnato tempestivamente, intervento sorretto da un effettivo interesse", laddove vi sia un "atto dello Stato generale o ad effetti pluri-regionali": in tal caso, infatti, si configurerebbero "poteri [...] di svolgere argomentazioni nei limiti dei temi di decisione fissati nell'atto introduttivo del giudizio"<sup>11</sup>.

Come si è anticipato, però, non sembra che il riconoscimento dell'ammissibilità dell'intervento di Regioni diverse da quella che è parte del conflitto sia insuscettibile di incidere sulla natura di processo di parti del medesimo giudizio, nonostante, come si è visto, allo Stato tale possibilità venga riconosciuta.

Si devono però richiamare alcuni significativi casi di allargamento del contraddittorio rispetto a soggetti terzi comunque diversi dalle Regioni, che, proprio in ragione delle specifiche caratteristiche, consentono in fondo di confermare e rafforzare il medesimo orientamento restrittivo della Corte costituzionale sul punto.

Si tratta, infatti, di interessi del tutto peculiari, che giustificano l'ingresso di terzi nel giudizio per conflitto, a fronte delle conseguenze che in modo irrimediabile si potrebbero determinare in capo a essi, senza che gli sia riconosciuta la possibilità di esercitare, in quella sede, il proprio diritto di difesa.

Tali aperture significative si registrano in tempi più recenti, anche se

---

<sup>10</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 359, che pure riconosce che "anche soggetti diversi dalle regioni potrebbero vedere pregiudicate dall'esito del conflitto le loro posizioni di fronte ai giudici comuni, sia nel caso di accoglimento del ricorso (con conseguente annullamento dell'atto) sia in quello di rigetto, in conseguenza della statuizione (con effetto *erga omnes* [...]) circa l'appartenenza del potere all'ente che l'ha esercitato in quel caso".

<sup>11</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 365.

non mancano risalenti decisioni che mostrano una linea di tendenziale evoluzione nell'interpretazione di questi stessi requisiti legittimanti.

Si pensi, al riguardo, alla sentenza n. 38 del 1958, con cui la Corte ha dichiarato la competenza della Giunta della Provincia di Bolzano ad adottare una deliberazione che riguardava l'atto di nomina del commissario straordinario dell'Azienda elettrica delle città di Bolzano e di Merano, con ciò respingendo il ricorso statale. Quest'ultimo era stato notificato sia alla Regione Trentino-Alto Adige sia alla Giunta provinciale di Bolzano: a questa, in particolare, "sia per tuziorismo, sia perché l'emanda sentenza", nella parte in cui annullasse il "provvedimento viziato d'incompetenza, sarebbe destinata a fare stato direttamente nei suoi confronti"<sup>12</sup>.

La Corte innanzitutto riconosce la legittimazione passiva a resistere nel conflitto in capo alla Provincia autonoma di Bolzano, laddove sia impugnato un atto della Giunta per asserita invasione di una competenza costituzionale statale. In particolare, sarebbe "contrario ad un principio generale di diritto che la Provincia, contro la quale si promuove dallo Stato un'azione per l'annullamento di un suo atto, non fosse ammessa a difendersi avanti la Corte, che è chiamata a giudicare sulla legittimità dell'atto della Provincia impugnato dallo Stato"<sup>13</sup>. Resta al contrario fermo che le Province autonome non hanno legittimazione attiva nei regolamenti di competenza nei confronti dello Stato.

In secondo luogo, la Corte costituzionale si sofferma sulla posizione della Regione nel giudizio: aver riconosciuto la legittimazione passiva della Provincia e, dunque, aver stabilito che non solo la Regione è legittimata passivamente a resistere nel conflitto non significa affatto ritenere che solo la prima possa partecipare al giudizio. Ecco che, in tale prospettiva, "la Regione ha veste di contraddittore necessario nei giudizi per regolamento di competenza promossi dallo Stato in relazione ad un atto amministrativo di una delle due [Province], che si pretende eccedere la competenza" delle stesse: "e ciò perché la tutela delle competenze delle [Province] interessa anche la Regione e la sentenza della Corte che decide sulle questioni di competenza vale non solo per la Provincia, il cui atto è sta-

---

<sup>12</sup> CORTE COST., sentenza n. 38 del 1958.

<sup>13</sup> CORTE COST., sentenza n. 38 del 1958.

to impugnato dallo Stato [...], ma anche per la Regione nonché per l'altra Provincia, in quanto identiche siano le norme dello Statuto che determinano le competenze dell'una e dell'altra Provincia"<sup>14</sup>.

Con la sentenza n. 175 del 1976 (in relazione alla quale si è ritenuto che la Corte mostrasse una "certa disponibilità a riesaminare la materia" relativa agli interventi di terzi<sup>15</sup>), pur dichiarandosi inammissibile l'intervento di un Comune, in un conflitto promosso dal Ministero per l'Agricoltura e le Foreste, per delega del Presidente del Consiglio dei Ministri, nei confronti della Regione Lazio, tale esito è stato motivato considerando la tardività dell'atto di costituzione di quest'ultima.

Il Comune interveniente, pur consapevole dell'orientamento della Corte, aveva sostenuto che "l'intervento come istituto processuale generale non sarebbe [stato] incompatibile con la natura del giudizio per conflitto di attribuzioni" e che, nel caso specifico, intendeva sostenere le ragioni dell'ente resistente, in qualità di "soggetto cointeressato al provvedimento impugnato"<sup>16</sup>.

La Corte costituzionale, in modo significativo, afferma che, in ragione della costituzione fuori termine della Regione Lazio che non consente a essa di svolgere "attività di parte in questo processo", "la difesa delle attribuzioni che si assumono costituzionalmente spettanti alla Regione verrebbe assunta da un soggetto diverso dal loro titolare, esclusivamente legittimato a ricorrere ed a resistere"<sup>17</sup>.

Ecco che – ed è questo il passaggio che interessa maggiormente porre in evidenza, al di là dell'esito della decisione – si chiarisce che l'inammissibilità dell'intervento del Comune di Sabaudia viene dichiarata "senza pregiudizio della più generale questione dell'ammissibilità di interventi"

---

<sup>14</sup> CORTE COST., sentenza n. 38 del 1958. A tale proposito G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 323, osservano che più "facilmente percorribile è la strada dell'allargamento del contraddittorio a favore di altri enti omogenei a quelli confliggenti, cioè ad altre Regioni o Province autonome che si trovano nella medesima posizione costituzionale dei primi, posizione che può risultare intaccata allo stesso modo".

<sup>15</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 358.

<sup>16</sup> CORTE COST., sentenza n. 175 del 1976.

<sup>17</sup> CORTE COST., sentenza n. 175 del 1976.

davanti alla Corte costituzionale, “specialmente nei giudizi su conflitti di attribuzione”<sup>18</sup>.

Come si è ricordato e come è noto rispetto a tali profili non è intervenuta alcuna netta e generale inversione di tendenza nell’orientamento della Corte costituzionale.

Di “una propensione al disimpegno, in attesa di una riconsiderazione globale della materia”<sup>19</sup>, si è parlato a proposito della sentenza n. 42 del 1985.

Nell’ambito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Trento “sorto a seguito dell’ingiunzione fiscale notificata dall’Ufficio del Registro di Borgo Valsugana” a una persona fisica e “per conoscenza alla Provincia di Trento, per sanzione pecuniaria irrogata dal sindaco di Siror a seguito di annullamento di licenza edilizia”, il Comune di Siror intendeva intervenire in giudizio. Poiché tale intervento era “diretto al riconoscimento della legittimazione del Comune medesimo all’ingiunzione e alla percezione del ricavato nei confronti della Provincia e dello Stato, la complessa pretesa, che ne forma, indipendentemente e ancora prima dello scrutinio di fondatezza della stessa, oggetto, sfugge alla giurisdizione” della Corte, “cui compete la definizione di conflitti di attribuzione di natura costituzionale tra Stato e Regioni o Province autonome. Né spetta alla Corte individuare il giudice competente a conoscere del buon fondamento della pretesa del Comune”<sup>20</sup>. Senza, quindi, ancora una volta, pronunciarsi sul merito dei profili sottesi all’intervento di un soggetto non legittimato a promuovere o a resistere a un conflitto di attribuzione, la Corte costituzionale individua una ragione assorbente per dichiararne l’inammissibilità.

---

<sup>18</sup> CORTE COST., sentenza n. 175 del 1976. Si sofferma su tale profilo anche M. D’AMICO, *L’intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1988, XI-XII, p. 2332, che richiama anche CORTE COST., ordinanza n. 240 del 1988, in cui “la Corte lascia trasparire una propensione a rivedere la propria giurisprudenza sull’intervento” (ivi, p. 2333). In questa decisione, infatti, la Corte dichiara inammissibili gli interventi di alcuni consorzi, in quanto “soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto e a resistervi”, sottolineando che non sono stati “addotti argomenti che persuadano [...] ad abbandonare il proprio precedente indirizzo”.

<sup>19</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 358.

<sup>20</sup> CORTE COST., sentenza n. 42 del 1985.

Risulta particolarmente interessante anche la sentenza n. 743 del 1988, relativa a un conflitto di attribuzione proposto “contro il Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia di Trento”, avente a oggetto la modifica dei confini fra le Regioni Veneto e Trentino-Alto Adige.

Se in tale decisione viene dichiarato condivisibilmente inammissibile l'intervento dell'ente per il turismo di Belluno, in quanto “soggetto diverso da quelli legittimati a promuovere il conflitto ed a resistervi”<sup>21</sup>, occorre soffermarsi sull'esito cui perviene la Corte rispetto alle posizioni del Presidente del Consiglio dei Ministri (“contro” cui il conflitto è proposto dalla Regione Veneto) e della Regione Trentino-Alto Adige e della Provincia di Trento (“nei confronti” delle quali il ricorso è rivolto).

La Corte, infatti, chiarisce che il conflitto di attribuzione “deve intendersi promosso contro lo Stato, in quanto è rivolto contro il Presidente del Consiglio dei ministri ed è diretto a impugnare un atto emesso dal Presidente della Repubblica su parere del Consiglio di Stato, che [...] ha deciso su una contestazione di confini fra il Comune di Canazei e il Comune di Rocca Pietore appartenenti rispettivamente alla Regione Trentino-Alto Adige e alla Regione Veneto, e in quanto è primariamente contestato radicitus un potere dello Stato”.

Senza soffermarsi sulle ulteriori considerazioni che la Corte costituzionale svolge in merito alla portata del potere statale contestato (in relazione al quale viene prospettata anche una questione di legittimità costituzionale, ritenuta dalla Corte irrilevante per il giudizio pendente, “venendo a concernere un ipotetico conflitto tra regioni”) e che la conducono a rigettare il ricorso, risulta significativo che la Regione Trentino-Alto Adige e la Provincia autonoma di Trento compaiano anche formalmente nel dispositivo della decisione (ancora una volta ribadendosi che il conflitto è stato proposto “contro” lo Stato e “nei confronti” delle citate Regione e Provincia). Con ciò sembra delinarsi una distinzione fra i sog-

---

<sup>21</sup> A tale proposito M. D'AMICO, *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, cit., p. 2329, sottolinea che questo è un “caso particolare, in quanto la Regione Trentino non solo interviene come «controinteressato», nel senso in cui questo termine viene impiegato nel giudizio amministrativo, cioè come contraddittore necessario nel giudizio. Ma è anche uno dei soggetti «legittimati a sollevare il conflitto o a resistervi», secondo l'art. 20 comma 2, l. 11 marzo 1953 n. 87”.

getti che possono essere riconosciuti come controinteressati e pertanto sono legittimati a partecipare al giudizio costituzionale e i soggetti che al contrario non lo sono, tenendo in ogni caso conto che l'inammissibilità dell'intervento si fonda espressamente sulla circostanza che l'ente non è legittimato a promuovere conflitto o a resistervi<sup>22</sup>.

### 3. *Il coinvolgimento diretto e immediato di situazioni soggettive di terzi che legittima l'intervento nel giudizio.*

Come si è anticipato, pur a fronte di un orientamento consolidato della Corte costituzionale nel senso dell'inammissibilità dell'intervento di terzi, sia Regioni diverse da quelle parti del conflitto, sia soggetti che vantano un interesse peculiare e qualificato tale da rivendicare la posizione di vere e proprie parti del giudizio, si devono segnalare alcune decisioni che appaiono significative poiché conducono la Corte ad allargare, in sostanza, il contraddittorio e che al tempo stesso, però, non fanno che confermare quel medesimo orientamento consolidato di chiusura rispetto a soggetti esterni al giudizio che resta di e fra parti (ossia gli enti statali e regionali, ricorrenti e resistenti).

Proprio nelle argomentazioni che inducono la Corte a riconoscere l'ammissibilità dell'intervento di soggetti terzi, infatti, risiedono le ragioni che continuano a confermare la ragionevolezza e la coerenza della limitazione del contraddittorio.

A tale proposito, in generale – e sempre tenendo conto delle più risalenti decisioni che si sono citate in precedenza – si può condividere il raffronto che è stato offerto in punto di apertura o chiusura del contraddit-

---

<sup>22</sup> In questo senso si esprime M. D'AMICO, *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, cit., p. 2334, secondo cui la decisione sarebbe "eccezionale, ma non contraddittoria, rispetto all'indirizzo consolidato che non permette l'accesso al giudizio a soggetti diversi dalle parti", e non come un "primo passo verso l'apertura del giudizio a soggetti portatori di interessi comunque coinvolti" (ivi, 2335). L'A. si sofferma sulla successiva ordinanza del 22 novembre 1988, con cui la Corte dichiara inammissibile l'intervento di terzi interessati in via diretta all'esito del conflitto di attribuzione fra Stato e Regione, poiché "possono partecipare soltanto i soggetti tra i quali è in discussione la titolarità del potere che è in contestazione".

torio in relazione al giudizio di legittimità costituzionale e al conflitto di attribuzione fra Stato e Regione<sup>23</sup>.

In particolare – e ciò emerge, ancora una volta, indagando le specifiche motivazioni addotte dalla stessa Corte – occorre senz'altro considerare il diverso impatto di una apertura del contraddittorio sui due tipi di giudizio: nel primo “un'eventuale apertura rischierebbe di snaturare [...] i caratteri del giudizio stesso, senza che vi sia l'esigenza di tutelare posizioni soggettive particolari, essendo, di fronte alla legge, qualsiasi cittadino un potenziale «controinteressato». Nel conflitto di attribuzione, invece, si discute, per solito, su un *atto* concreto, in grado di coinvolgere direttamente posizioni soggettive ben definite”<sup>24</sup>.

Inoltre, proprio considerando la portata dell'atto che costituisce oggetto di conflitto, occorre considerare il rapporto che corre fra giudizio costituzionale e giudizio amministrativo, sempre ai fini della valutazione della posizione dei terzi che intendono essere ammessi<sup>25</sup>.

Si pensi al riguardo, alla sentenza n. 230 del 2017, relativa alla ben nota vicenda del gasdotto Trans Adriatic Pipeline. Tale pronuncia offre notevoli spunti di interesse in ordine alle ragioni che inducono la Corte a dichiarare l'inammissibilità del ricorso valutando l'inerzia dell'amministrazione a seguito di una richiesta rivolta dalla Regione Puglia ricorrente “solo come una mancata risposta ad una sollecitazione non vincolante e non come un comportamento omissivo concludente volto a negare attribuzioni costituzionali”. La Corte in particolare rileva che la Regione ha tentato, attraverso il conflitto, di “superare la mancata impugnazione del provvedimento di autorizzazione [...] alla realizzazione del gasdotto TAP, unico atto potenzialmente lesivo delle attribuzioni regionali”<sup>26</sup>.

Quello che, in questa sede, particolarmente interessa è invece il profilo relativo a quanto riconosciuto con l'ordinanza allegata in calce alla decisione, oltre che riportato anche in quest'ultima.

---

<sup>23</sup> Si veda sul punto M. D'AMICO, *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, cit., p. 2335 ss.

<sup>24</sup> M. D'AMICO, *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, cit., p. 2347.

<sup>25</sup> Al riguardo si rinvia ancora a M. D'AMICO, *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, cit., p. 2349 ss.

<sup>26</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

La Corte riferisce dell'intervento spiegato dalla società Trans Adriatic Pipeline AG nel conflitto di attribuzione fra enti sorto fra la Regione Puglia nei confronti dello Stato e per esso del Ministero dello Sviluppo economico, per la dichiarazione di non spettanza del potere di negare, con il "mero strumento del silenzio giuridicamente rilevante, l'adozione degli atti necessari ad ottemperare a quanto statuito dalla sentenza" della Corte costituzionale n. 110 del 2016, rispetto al procedimento che ha condotto all'autorizzazione per il gasdotto TAP<sup>27</sup>.

La società interviene sottolineando che, anche nei conflitti di attribuzione fra enti, la Corte ha riconosciuto la possibilità di partecipazione al giudizio anche per soggetti terzi "laddove gli atti impugnati siano oggetto di un giudizio comune di cui siano parti e la decisione della Corte costituzionale possa condizionare l'esito di tale giudizio «che si è svolto o che si sarebbe dovuto svolgere»"<sup>28</sup>.

Di particolare rilievo risulta innanzitutto, come si vedrà, il passaggio in cui la società sostiene che "la propria posizione giuridica soggettiva si fonda sul provvedimento di autorizzazione alla costruzione del gasdotto TAP, che la Regione Puglia mirerebbe ad annullare attraverso il conflitto di attribuzione"<sup>29</sup>. In secondo luogo, un ulteriore elemento che collega inescindibilmente la posizione della società interveniente al giudizio costituzionale deriva dalla circostanza che risultava pendente "(al momento del deposito dell'atto di intervento) il giudizio davanti al Consiglio di Stato, «relativo alla legittimità dell'Autorizzazione Unica, nel quale si discute del corretto espletamento della fase di svolgimento della leale collaborazione»". In tale prospettiva, allora, il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione mirerebbe a "travolgere e/o comunque incidere negativamente sulla posizione soggettiva di TAP", oltre che a "rendere inutile il giudizio che si sta svolgendo davanti al Consiglio di Stato"<sup>30</sup>.

La Corte costituzionale – sempre ribadendo il proprio costante orientamento circa l'inammissibilità di interventi di terzi diversi da coloro che sono legittimati a promuovere il conflitto e a resistervi – sottolinea che

---

<sup>27</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

<sup>28</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

<sup>29</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

<sup>30</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.



“non può escludersi che l’oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall’esito dello stesso”<sup>31</sup>. A tal proposito viene richiamata l’ordinanza allegata in calce alla sentenza n. 195 del 2007, di identico tenore, che a sua volta aveva richiamato ulteriori precedenti, ossia le sentenze n. 386 del 2005, n. 154 del 2004 e n. 76 del 2001<sup>32</sup>, con cui la Corte ha dichiarato l’ammissibilità di intervento di soggetti che, “quali parti nel giudizio ordinario la cui decisione è oggetto del conflitto, sarebbero incisi, senza possibilità di far valere le loro ragioni, dall’esito del giudizio relativo al conflitto”<sup>33</sup>.

Nel caso di specie, la società Trans Adriatic Pipeline AG è stata parte del giudizio amministrativo relativo al provvedimento di autorizzazione del Ministero dello Sviluppo economico per la costruzione del gasdotto: e proprio su tale provvedimento la Regione ricorrente mira a incidere negativamente, con ciò determinandosi, potenzialmente, una ripercussione sostanziale sulla posizione giuridica soggettiva della medesima società, “la quale si fonda proprio su quel provvedimento, in base all’assetto giuridico da quest’ultimo determinato e rimasto inalterato a seguito della definizione del giudizio amministrativo di cui la società stessa è stata parte”<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

<sup>32</sup> G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 323, ritengono che la sentenza n. 76 del 2001 abbia aperto una “breccia” rispetto all’orientamento di chiusura del contraddittorio, teso a “tenere distinti i due livelli del contenzioso: quello obiettivo, rivolto alla definizione costituzionale delle competenze, che ha come sbocco il giudizio costituzionale; quello soggettivo, rivolto al soddisfacimento di interessi particolari, che ha come sbocco la giurisdizione comune” (ivi, p. 322 s.). In tal modo si è inteso “rispettare lo «spirito» dei diversi giudizi o [...] il «tono» del giudizio costituzionale” (ivi, p. 323). Al riguardo, quindi, il mancato riconoscimento della possibilità di intervenire nel giudizio costituzionale “si giustifica solo a condizione che per i portatori” di “interessi esterni” “sia aperta la possibilità di rivolgersi a qualche altra giurisdizione”: al contrario occorre valorizzare la situazione in cui la decisione della Corte sia “suscettibile di condizionare la stessa possibilità che il giudizio comune abbia luogo” (*ibidem*). Come riconosciuto dalla Corte, infatti, laddove “si ritenesse precluso l’intervento nel giudizio costituzionale, finirebbe per risultare in concreto compromessa la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio a tutela dei suoi diritti” (CORTE COST., sentenza n. 76 del 2001).

<sup>33</sup> CORTE COST., sentenza n. 195 del 2007, oltre che la relativa ordinanza in calce.

<sup>34</sup> CORTE COST., sentenza n. 230 del 2017.

In modo ancora più esplicito, la Corte nell'ordinanza pubblicata in calce alla sentenza n. 230 sottolinea che il conflitto “potrebbe concludersi con statuizioni suscettibili di incidere sull'atto posto a fondamento della posizione giuridica soggettiva della società interveniente, che si basa in modo immediato e diretto su tale provvedimento di autorizzazione”<sup>35</sup>.

A fronte di tali caratteristiche del caso concreto, dunque, l'ammissibilità dell'intervento è del tutto funzionale a consentire alla società interessata di far valere le sue ragioni davanti alla Corte costituzionale.

Analogamente la Corte si è espressa anche successivamente, con la sentenza n. 259 del 2019, riconoscendo l'ammissibilità dell'intervento del soggetto terzo direttamente coinvolto nella questione oggetto del conflitto, tenendo conto del provvedimento censurato costituito dall'irrogazione della sanzione disciplinare della sua radiazione dall'albo dei medici da parte della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, quando rivestiva l'incarico di assessore regionale alle politiche per la salute.

Al proposito la Corte richiama la specifica eccezione posta al proprio orientamento costante di esclusione dei terzi, riconducibile alla circostanza che il terzo interveniente sia parte di un giudizio comune il cui esito sia suscettibile di essere condizionato dalla decisione resa nel giudizio costituzionale.

Nel caso di specie, il terzo interveniente, medico e assessore regionale, è parte del giudizio che pende davanti alla Commissione centrale di disciplina per gli esercenti le professioni sanitarie, che riguarda l'impugnazione del provvedimento disciplinare di cui è stato destinatario e che risulta impugnato in sede di conflitto di attribuzione fra enti.

Secondo la Corte, quindi, il “giudizio costituzionale, volto ad accertare se spettasse allo Stato – e, per esso, all'Ordine dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna – adottare il suddetto provvedimento disciplinare, è suscettibile di incidere sul giudizio pendente dinanzi” alla Commissione centrale<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> CORTE COST., ordinanza allegata alla sentenza n. 230 del 2017.

<sup>36</sup> CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019; per la ricostruzione delle questioni sottese al conflitto si veda F. FABRIZZI, *Un conflitto deconstituzionalizzato o un conflitto politicizzato? Leggendo la sent. 259/2019 su un conflitto tra enti che somiglia a un conflitto tra*

Tale decisione, che, quindi, conferma l'impostazione fatta propria dalla precedente sentenza n. 230, si arricchisce ulteriormente laddove la Corte ammette a intervenire anche l'Ordine dei medici, "nonostante la mancata costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri quale parte resistente"<sup>37</sup>.

Questo profilo, però, certamente non risulta sorprendente se si considera che l'art. 25, secondo comma, delle Norme integrative prevede (a seguito della modifica intervenuta con la deliberazione della Corte del 10 giugno 2004, "proprio al fine di ovviare a quella che era emersa come una lacuna del sistema e come una «stonatura processuale» consistente nel fatto che, nei casi in cui il conflitto tra enti ha ad oggetto un atto giurisdizionale, la difesa in giudizio spetta al Presidente del Consiglio, con evidenti ricadute anche sul piano della separazione dei poteri"<sup>38</sup>) che il ricorso sia notificato anche all'organo che ha emanato l'atto censurato, laddove sia un ente diverso dalle autorità di Governo o da quelle da esso dipendenti.

In tal modo, infatti, si garantisce, attraverso l'allargamento del contraddittorio, la possibilità per l'organo che ha adottato l'atto impugnato di "far valere le ragioni della legittimità" dello stesso, "in via autonoma dal resistente"<sup>39</sup>.

---

*poteri*, in *Le Regioni*, 2020, II, p. 358 ss. L'A. in particolare a proposito dell'ammissibilità dell'intervento del terzo interessato sottolinea, in generale, che l'estensione del contraddittorio a soggetti terzi "che potrebbero subire gli effetti dell'atto da cui scaturisce il ricorso è, come noto, una previsione tratta dal processo amministrativo" (ivi, p. 363).

<sup>37</sup> CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019.

<sup>38</sup> F. FABRIZZI, *Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato? Leggendo la sent. 259/2019 su un conflitto tra enti che somiglia a un conflitto tra poteri*, cit., p. 362, che si sofferma criticamente sul riconoscimento in capo all'Ordine dei medici di Bologna della legittimazione all'intervento, sulla base della disposizione delle Norme integrative pensata con riferimento all'autorità giudiziaria in relazione alla quale si era configurata l'"intollerabile scissione tra il soggetto sostanziale ed il soggetto processuale".

<sup>39</sup> CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019, che al proposito richiama la sentenza n. 252 del 2013. La Corte costituzionale, dunque, pur ai "soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato", riconosce la "riconducibilità alla sfera di competenza statale di tali funzioni – «affidate» all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie, nell'ambito del peculiare modulo organizzatorio disegnato dal legislatore statale [...] –", che "esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime" (CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019).

Ecco che forse, quindi, le ragioni che hanno indotto la Corte a riconoscere la legittimazione dell'Ordine a intervenire nel giudizio vanno individuate specificamente nell'esigenza di garantire all'organo che ha adottato l'atto censurato la possibilità di chiarire la propria posizione<sup>40</sup>. Difficilmente, infatti, è possibile configurare tale Ordine professionale quale vero e proprio organo indipendente dal Governo: la stessa Corte costituzionale, in fondo, proprio nella sentenza n. 259, sottolinea che l'Ordine dei medici "agisce quale organo sussidiario dello Stato «al fine di tutelare gli interessi pubblici, garantiti dall'ordinamento, connessi all'esercizio professionale»"<sup>41</sup>.

In una successiva occasione la Corte ammette l'intervento di un terzo, nell'ambito di un conflitto sollevato dalla Regione Sicilia nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e della Banca d'Italia, per ottenere la sospensiva e l'annullamento del provvedimento adottato da quest'ultima, con cui si erano sciolti gli organi con funzioni di amministrazione e controllo e si erano nominati gli organi straordinari di una Banca di credito cooperativo.

Nel giudizio per conflitto interviene innanzitutto la Banca d'Italia, "quale autorità che ha emanato l'atto che ha dato origine al conflitto, chiedendo il rigetto del ricorso e la dichiarazione che spettava allo Stato, e per esso alla stessa Banca d'Italia, il potere di adottare l'atto impugnato"<sup>42</sup>.

Nel medesimo conflitto, però, è intervenuta anche ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo, sostenendo di essere parte del giudizio pendente davanti al TAR Lazio, che riguarda l'impugnazione dello stesso provvedimento censurato nel giudizio costituzionale. Secondo ICCREA, quindi, l'oggetto di quest'ultimo "coinvolgerebbe in modo immediato e diretto la propria situazione soggettiva, poiché la salvaguardia della stessa discenderebbe dall'esito del conflitto"<sup>43</sup>. In particolare, alla

---

<sup>40</sup> In questo senso si veda anche F. FABRIZZI, *Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato? Leggendo la sent. 259/2019 su un conflitto tra enti che somiglia a un conflitto tra poteri*, cit., p. 362, che ritiene forzato il riferimento alla sentenza n. 252 del 2013, in cui "si trova conferma della riconducibilità di quella previsione alle autorità giurisdizionali" (ivi, p. 363).

<sup>41</sup> CORTE COST., sentenza n. 259 del 2019.

<sup>42</sup> CORTE COST., sentenza n. 17 del 2020.

<sup>43</sup> CORTE COST., ordinanza n. 269 del 2019.

luce delle sue funzioni, ICCREA ritiene che laddove le venisse preclusa la partecipazione al giudizio costituzionale, “in mancanza di piene e complete informazioni, ad essa sarebbe di fatto impedito di svolgere pienamente il proprio ruolo di capogruppo e tale situazione sarebbe suscettibile di incidere sulle attribuzioni che le sono espressamente riconosciute dal contratto di coesione”<sup>44</sup>.

La Corte costituzionale, al proposito, ritiene che meriti “ulteriore continuità l’indirizzo giurisprudenziale per cui, sebbene nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non sia ammessa la partecipazione di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, non può tuttavia escludersi la possibilità che l’oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall’esito del conflitto”<sup>45</sup>.

Analogamente a quanto stabilito con la sentenza n. 230 del 2017, la Corte rileva che il provvedimento censurato in sede di conflitto di attribuzione è il medesimo che è stato impugnato davanti al giudice amministrativo, del cui relativo giudizio ICCREA è parte. L’esito del giudizio costituzionale, di conseguenza, “è suscettibile di ripercuotersi sulla posizione giuridica soggettiva” dell’interveniente<sup>46</sup>.

Come ha sottolineato la Corte stessa, dunque, si tratta di casi specifici di allargamento del contraddittorio rispetto a soggetti terzi e diversi anche dagli enti che hanno adottato i provvedimenti impugnati, che non fanno che confermare, in fondo, i medesimi caratteri del conflitto di attribuzione che resta un giudizio che si instaura esclusivamente fra gli enti che sono legittimati ad azionarlo e a resistervi.

Certamente la Corte costituzionale ha valorizzato anche l’esigenza di garanzia del contraddittorio: nella già richiamata sentenza n. 76 del 2001, infatti, tenendo in particolare conto la specifica questione oggetto del conflitto si è rafforzata la decisione di ammissibilità dell’intervento della parte civile che era costituita nel procedimento penale nel cui ambito era stato adottato il provvedimento censurato, perché “l’esigenza del contraddittorio – fortemente riaffermata dalla nuova formulazione del secondo com-

---

<sup>44</sup> CORTE COST., ordinanza n. 269 del 2019.

<sup>45</sup> CORTE COST., ordinanza n. 269 del 2019.

<sup>46</sup> CORTE COST., ordinanza n. 269 del 2019.

ma dell'art. 111 della Costituzione – si riflette anche sul piano della partecipazione al giudizio riservato a questa Corte, derivando da esso la risoluzione di un tema del tutto 'pregiudiziale', quale è quello relativo alla sussistenza o meno nel caso concreto del potere di agire"<sup>47</sup>.

Solo laddove l'esito del giudizio possa pregiudicare in modo irreparabile la posizione giuridica soggettiva dei terzi – stante la mancanza di una diversa sede per far valere le proprie ragioni – è possibile riconoscere l'ammissibilità del loro ingresso nel giudizio costituzionale. Ciò, quindi, anche nella prospettiva di garantire il rispetto degli artt. 24 e 113 Cost., poiché non potrebbe ammettersi che "proprio in conseguenza di una pronuncia costituzionale" "la possibilità di rivolgersi a qualche altra giurisdizione" "risultasse preclusa"<sup>48</sup>.

La specifica qualifica di questi terzi si può evincere, dunque, anche dall'essere parti del giudizio (il più delle volte amministrativo) nel quale viene censurato lo stesso provvedimento oggetto di conflitto: la circostanza che il giudizio comune sia pendente (oppure anche già definito), però, non incide sulla valutazione di ammissibilità dell'intervento, né contribuisce a sostanziare argomentazioni tese a escludere il potenziale coinvolgimento diretto e immediato delle sottese situazioni giuridiche soggettive.

Un ultimo significativo caso di riconoscimento dell'ammissibilità dell'intervento di terzi nel conflitto di attribuzione, che conferma l'orientamento della Corte, è costituito dalla sentenza n. 90 del 2022, relativa al ricorso della Regione Valle d'Aosta, con cui si richiedeva la dichiarazione che non spetta allo Stato esercitare la funzione giurisdizionale in relazione ad atti insindacabili dei consiglieri regionali.

La Regione ricorrente ha chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettava allo Stato, attraverso la Corte dei conti, il potere di adottare la sentenza che ha accertato la responsabilità amministrativa di alcuni consiglieri regionali, che "avevano votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio regionale [...] di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale della Casinò de la Vallée spa, società a totale partecipazione pubblica". In questa prospettiva, la decisione "sareb-

<sup>47</sup> CORTE COST., sentenza n. 76 del 2001.

<sup>48</sup> G. ZAGREBELSKY-V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., vol. II, p. 323.

be lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione medesima, avuto riguardo all'insindacabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni"<sup>49</sup>.

La Corte, nell'ammettere l'intervento in giudizio dei consiglieri regionali condannati, ricorda che "non può [...] escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto" e che, nel caso di specie, tali soggetti "rivestono la qualità di parti del giudizio definito con la sentenza n. 350 del 2021 della Corte dei conti, terza sezione centrale d'appello, oggetto del presente conflitto di attribuzione, impugnata dinanzi alla Corte di cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione". L'ammissibilità dell'intervento si fonda sul rilievo che il giudizio riguarda la spettanza del potere di esercitare la giurisdizione contabile nei confronti dei consiglieri regionali da parte della Corte dei conti e, quindi, è "suscettibile di condizionare sia l'esecuzione della sentenza di appello impugnata, sia il giudizio pendente dinanzi alla Corte di cassazione, incidendo in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dei medesimi consiglieri"<sup>50</sup>.

La Corte costituzionale, inoltre, ammette anche l'intervento del Procuratore generale presso la Corte dei conti, parte del giudizio ordinario che ha condotto alla decisione oggetto del conflitto. Di conseguenza l'esito del giudizio costituzionale è "suscettibile di incidere sulla definitiva affermazione o negazione del diritto del PM contabile di agire in giudizio per la tutela degli interessi erariali al risarcimento del danno asseritamente patito dalle finanze pubbliche"<sup>51</sup>.

#### 4. *La modifica delle Norme integrative.*

La modifica delle Norme integrative del 2020 ha reso applicabili al giudizio per conflitto di attribuzione, al pari del giudizio in via principale, le previsioni che riguardano il possibile intervento dei terzi.

---

<sup>49</sup> CORTE COST., sentenza n. 90 del 2022.

<sup>50</sup> CORTE COST., ordinanza allegata alla sentenza n. 90 del 2022.

<sup>51</sup> CORTE COST., ordinanza allegata alla sentenza n. 90 del 2022.

Richiamando, in particolare, i commi da uno a sei dell'art. 4, con esclusione del settimo comma, che esplicita la portata dell'interesse dei terzi che può rendere ammissibile l'intervento nei giudizi in via incidentale, si ribadisce che compete alla Corte la relativa valutazione, mentre rispetto al nuovo art. 4-*bis* (dopo le ultime modifiche del 2021, art. 5) si introduce l'onere del deposito di specifica istanza per prendere visione e trarre copia degli atti processuali, contestualmente allo stesso atto di intervento. L'ulteriore intervento di modifica del 2021 ha confermato l'estensione dell'ambito applicativo di tali previsioni al giudizio in via principale e al conflitto di attribuzione, eliminando anche il mancato richiamo al settimo comma dell'art. 4, ossia richiamando integralmente il nuovo art. 4 (il cui terzo comma riprende il settimo comma del precedente art. 4).

Nella citata ordinanza n. 269 del 2019 si rende specificamente conto della richiesta di ICCREA Banca spa Istituto centrale del credito cooperativo di poter essere ammessa alla consultazione del fascicolo del giudizio, previa dichiarazione di ammissibilità dell'intervento.

Come si è già ricordato, ancora prima delle modifiche alle Norme integrative del 2020 tale richiesta era stata resa necessaria dal provvedimento del Presidente della Corte costituzionale del 21 novembre 2018, che ne specificava l'applicabilità, "nei limiti della compatibilità, non essendovi un giudizio *a quo*", anche "per l'intervento nei giudizi di legittimità costituzionale promossi in via principale e in quelli relativi ai conflitti di attribuzione"<sup>52</sup>.

L'art. 25 delle Norme integrative, inoltre, richiama espressamente anche l'art. 4-*ter* relativo agli *amici curiae* (e analogamente il nuovo art. 31 delle Norme integrative modificate nel 2021 richiama il nuovo art. 6), con ciò riproponendosi tutte le riflessioni che si sono svolte rispetto al giudizio in via principale. Anche il conflitto, dunque, è suscettibile di arricchirsi di ulteriori prospettazioni fornite da soggetti che non richiedono di essere qualificati come parti del giudizio.

Al riguardo, si deve segnalare l'ordinanza n. 175 del 2020, sulla quale si tornerà specificamente oltre, in relazione al rapporto fra Stato e Regioni nel contesto epidemiologico determinato dalla pandemia da Covid-19.

---

<sup>52</sup> Provvedimento del Presidente della Corte costituzionale del 21 novembre 2018 (*Messa a disposizione degli atti processuali agli intervenienti nel giudizio di legittimità costituzionale, prima della dichiarazione di ammissibilità del loro intervento*).



Il Codacons, infatti, ritenendo di potersi sostituire allo Stato nella difesa delle prerogative costituzionali di quest'ultimo asseritamente lese dalle Regioni Veneto e Lombardia, ha presentato un ricorso per conflitto di attribuzione che è stato dichiarato manifestamente inammissibile con l'ordinanza n. 175 del 2020.

Rinviando, dunque, alle successive riflessioni ogni considerazione circa il merito del conflitto sollevato dal Codacons, in questa sede interessa rilevare che quest'ultimo richiama l'art. 4-ter delle Norme integrative per argomentare la sua legittimazione a sollevare il conflitto.

In particolare, nel ricorso si sostiene che essa “troverebbe fondamento anche” in tale disposizione, che, “permettendo agli «enti esponenziali, come il Codacons, di partecipare ai giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi», avrebbe «[c]ostituzionalizza[to], per così dire, la posizione degli Enti esponenziali»<sup>53</sup>.

La Corte, nella sua motivazione di manifesta inammissibilità incentrata sulla peculiare natura del conflitto di attribuzione e sulle conseguenti limitazioni soggettive, non si sofferma neppure sull'art. 4-ter delle Norme integrative, il cui richiamo da parte del Codancons appare, in fondo, contraddittorio con la stessa impostazione del ricorso. Se da un lato, infatti, ritiene di potersi sostituire allo Stato, dall'altro cerca di individuare un ulteriore fondamento per la sua legittimazione nella previsione che, invece, consente ai soggetti terzi di depositare opinioni scritte nell'ambito di giudizi (incidentali, principali o per conflitto di attribuzione) già evidentemente instaurati.

La Corte finora ha avuto un'unica occasione per pronunciarsi sulla richiesta di deposito di opinioni scritte da parte di soggetti che mirano a qualificarsi come *amici curiae*. In relazione al conflitto di attribuzione della Regione Sardegna n. 1 del 2021, è intervenuto il decreto presidenziale del 9 settembre del 2021, con cui si ammette l'opinione scritta del “Gruppo d'Intervento Giuridico (GrIG) odv”, risultando conforme ai criteri richiesti dall'art. 4-ter (ora art. 6). Nella successiva sentenza n. 26 del 2022 la circostanza viene succintamente richiamata unitamente alla posizione dell'*amicus curiae*, senza ulteriore richiamo alle argomentazioni di merito.

---

<sup>53</sup> CORTE COST., ordinanza n. 175 del 2020.

### SEZIONE III

## STATO E REGIONI AI TEMPI DEL COVID-19



## CAPITOLO 1

### ANCORA DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE?

SOMMARIO: 1. Il rapporto fra Stato e Regioni nella regolamentazione dell'emergenza sanitaria. – 2. L'iniziale mancata attivazione del giudizio costituzionale in via principale e la perdurante mancata attivazione del giudizio per conflitto di attribuzione fra enti. – 3. La prima decisione resa dalla Corte costituzionale in un giudizio in via principale: fra potere sospensivo e delimitazione della materia relativa alla profilassi internazionale.

#### *1. Il rapporto fra Stato e Regioni nella regolamentazione dell'emergenza sanitaria.*

L'emergenza sanitaria provocata dalla diffusione del Covid-19 ha posto (e continua a porre) notevoli profili di interesse per il diritto costituzionale, che attengono innanzitutto al tema del bilanciamento fra diritti fondamentali (art. 2 Cost.) nella loro duplice dimensione individuale e collettiva<sup>1</sup>, come la salute, non solo quella relativa alla stessa pandemia, ma anche quella connessa alle "ordinarie" patologie e alla "ordinaria" richiesta di prestazioni sanitarie e diagnostiche (art. 32 Cost.), la libertà di

---

<sup>1</sup> Per un primo inquadramento generale dei profili di ordine costituzionale relativi al bilanciamento dei diritti fondamentali in questo specifico contesto si vedano B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 2020, VI, p. IV ss., e E. RAFFIOTTA, *CORONAVIRUS/Limitare la libertà per ragioni di sicurezza, la Costituzione dice sì*, in *IlSussidiario.net*, 25 marzo 2020, oltre che A. D'ALOIA, *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, p. 7 ss., e i numerosi contributi ivi pubblicati, e G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione Giustizia*, 27 marzo 2020.

circolazione (art. 16 Cost.)<sup>2</sup>, la libertà di domicilio (art. 14 Cost.), la libertà personale (art. 13 Cost.)<sup>3</sup> e la libertà di autodeterminazione, la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e anche quella religiosa (art. 19 Cost.)<sup>4</sup>, nonché il diritto al lavoro (artt. 1, 4, 35 e 36 Cost.)<sup>5</sup> e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), oltre che il diritto di essere educati se si pensa alle difficoltà relative alla c.d. didattica a distanza in particolare laddove manchino dispositivi tecnologici idonei a garantirne lo svolgimento (art. 34 Cost.)<sup>6</sup> e

---

<sup>2</sup> Si veda in particolare G. DI COSIMO, *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 566 ss.

<sup>3</sup> Con specifico riferimento alla libertà personale dei soggetti detenuti si rinvia a G.M. FLICK, *Superare il carcere*, in *Giustiziainsieme.it*, 11 aprile 2020, G. GIOSTRA, *Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili*, in *Sistemapenale.it*, 22 marzo 2020, G. CHIOLA, *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, in *Federalismi, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2020, I, p. 2 ss., e A. LORENZETTI, *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 1 ss. Con specifico riguardo al regime del c.d. 41-bis si rinvia a A. DELLA BELLA, *Emergenza COVID e 41 bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche. A proposito delle polemiche in corso e dell'art. 2 d.l. 30 aprile 2020, n. 28*, in *Sistemapenale.it*, 1 maggio 2020.

Richiama espressamente anche la libertà personale G.L. GATTA, *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 200 ss., giudicandola fortemente limitata dall'emergenza sanitaria insieme alla libertà di circolazione, in relazione alla quale richiama anche l'art. 5 (*Diritto alla libertà e alla sicurezza*) della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, che prevede il caso della "detenzione regolare di una persona suscettibile di propagare una malattia contagiosa" (ivi, p. 201 s.).

<sup>4</sup> A questo riguardo, si vedano P. CONSORTI, *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum cost.*, 2020, II, p. 370 ss., e A. LICASTRO, *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 229 ss.

<sup>5</sup> Sui profili che riguardano il diritto al lavoro si vedano le considerazioni di A. MARESCA, *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi*, 2020, VIII, p. IV ss.

<sup>6</sup> Sulle problematiche relative al diritto all'istruzione si rinvia alle più ampie riflessioni di G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 410 ss., oltre che di S. BARONCELLI, *La didattica online al tempo del coronavirus: questioni giuridiche legate all'inclusione e alla privacy*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 438 ss. Si veda, inoltre, G. LANEVE (a cura di), *La scuola nella pandemia, dialogo multidisciplinare*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2020.

il diritto di difesa (art. 24 Cost.)<sup>7</sup>, senza mancare di considerare anche il necessario adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)<sup>8</sup> e il complesso delle problematiche sottese al diverso impatto dell'emergenza su determinate categorie di soggetti vulnerabili come le persone con disabilità<sup>9</sup> e le donne vittime di violenza<sup>10</sup>.

In secondo luogo, questa emergenza ha posto (e continua a porre) notevoli problematiche che attengono alle fonti del diritto cui l'ordinamento, a livello nazionale e a livello regionale, ha fatto ricorso per disciplinarla e contenerla<sup>11</sup>, oltre che il relativo impatto sulla stessa forma di governo<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Sulle problematiche sottese alla c.d. giustizia *on line* si rinvia a F. DONATI, *Giustizia online al tempo del Coronavirus e dopo*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., p. 1 ss.

<sup>8</sup> G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu*, 10 aprile 2020, ritiene che le misure restrittive incidono "inevitabilmente" anche sulla libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), giungendo ad affermare che, se si considerano le "conseguenze indirette delle restrizioni, quasi tutta la prima parte della Costituzione risulta incisa dalle norme di contenimento del contagio da Covid-19".

<sup>9</sup> Sulle problematiche sottese all'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 che si dispiegano sulla condizione di disabilità si sofferma specificamente M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, II, p. 34 ss.

<sup>10</sup> Sulla violenza domestica ai tempi dell'emergenza sanitaria, si vedano le considerazioni di F. FILICE, *La parità di genere alla prova del Covid 19*, in *Dir. penale e uomo*, 2020, IV, p. 1 ss.

<sup>11</sup> Si rinvia al riguardo a P. CARROZZINO, *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Lacostituzione.info*, 19 marzo 2020, A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 210 ss., S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, cit., p. 1 ss., M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, ivi, p. 1 ss., F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, ivi, p. 1 ss., U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 300 ss., P. BONETTI, *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, II, p. 690 ss., G. DELLEDONNE-C. PADULA, *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 2020, IV, p. 753 ss., e A. MORELLI, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, 2010, IV, p. 747 ss., oltre che G. MOBILIO, *La*

Infine, un profilo che è centrale e nello stesso tempo tocca e influenza i primi due concerne il necessario e imprescindibile rapporto con lo stato di avanzamento delle conoscenze scientifiche, come è dimostrato dai relativi costanti riferimenti degli attori politici per supportare l'adozione delle note misure restrittive<sup>13</sup>.

In relazione a tutti questi tre profili (bilanciamento fra diritti e doveri, tipologie di fonti del diritto ed evoluzione tecnico-scientifica) è possibile svolgere ulteriori considerazioni che attengono al rapporto fra Stato e Re-

---

*decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 352 ss., e G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, I, p. 366, che sottolinea che al "momento [...] il rapporto tra fonti è difficilmente declinabile in termini astratti, sicché le norme regionali e statali sono oggetto di applicazione non secondo un rigido schema logico-deduttivo, ma sono il frutto di un'applicazione casistica, a partire dalla quale è solo possibile tentare in via induttiva di ricostruire lo schema del riparto".

<sup>12</sup>A. RUGGERI, *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Giurcost.org*, 2020, II, p. 255 ss., sottolinea che "il ricorso ai decreti del Presidente del Consiglio, seppur costituzionalmente non giustificato e, con ogni probabilità, non giustificabile alla luce di una rigorosa lettura della Carta, si è reso inevitabile, una volta fissato quale obiettivo primario ed impellente quello della salvaguardia della vita e della salute di un numero assai elevato di persone. È evidente che ciò ha determinato uno *stress* palese per la forma di governo parlamentare, da più parti e con varietà di accenti deplorato; con ogni probabilità, però, si è trattato di un esito non altrimenti evitabile" (ivi, p. 256). Si vedano anche E. CATELANI, *Emergenza Covid-19 e forma di stato: fra autonomia ed accentramento*, in P. BIANCHI-E.A. FERIOLI-G. MARTINICO-C. NAPOLI (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza. Riflessioni dei colleghi pisani tra pensiero scientifico e ricordo*, Pisa University Press, Pisa, 2022, p. 89 ss., e P. CARETTI, *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 296 ss.

Approfondiscono l'impatto dell'emergenza sanitaria sulle modalità di lavoro del Parlamento F. BIONDI-P. VILLASCHI, *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, 2020, XVIII, p. 26 ss.

<sup>13</sup>Sul rapporto fra valutazioni tecniche e raccordo fra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza si rinvia in particolare a Q. CAMERLENGO, *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 2020, IV, p. 739 ss.

gioni, che, in modo continuo e con modalità spesso non convergenti, hanno disciplinato la situazione emergenziale, con diverso grado di intensità e con ambiti territoriali spesso differenziati.

Il ruolo della Corte costituzionale è risultato, almeno nella prima fase dell'emergenza, del tutto assente, anche e forse soprattutto in ragione dello stretto lasso di tempo intercorso dall'adozione delle misure predisposte, adottate fra gli altri – e fra i primi – con i decreti-legge del 23 febbraio 2020, n. 6 (*Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*)<sup>14</sup>; del 2 marzo 2020, n. 9 (*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*); dell'8 marzo 2020, n. 11 (*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*); del 9 marzo 2020, n. 14 (*Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19*); del 17 marzo 2020, n. 18 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*); del 25 marzo 2020, n. 19 (*Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19*); dell'8 aprile 2020, n. 22 (*Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato*); dell'8 aprile 2020, n. 23 (*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*); del 20 aprile 2020, n. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di consultazioni elettorali per l'anno 2020*); del 30 aprile 2020, n. 28 (*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversa-*

---

<sup>14</sup> In senso fortemente critico rispetto al decreto-legge n. 6 si esprime M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 187 ss. L'A. definisce l'"impianto normativo discendente dal decreto-legge n. 6 del 2020" "corposo, ma disorganico e scoordinato" (ivi, p. 187). In particolare, le relative criticità farebbero "sorgere seri dubbi di legittimità costituzionale", potendosi evincere "già dal testo di quel primo decreto-legge un'estrema confusione nel sistema delle fonti, con una sovrapposizione di diverse opzioni provvedimentali mediante le quali fare fronte all'emergenza" (*ibidem*).



zioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19); del 10 maggio n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati) e n. 30 (Misure urgenti in materia di studi epidemiologici e statistiche sul SARS-COV-2); del 16 maggio 2020, n. 33 (Ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemologica da COVID-19)<sup>15</sup>.

Proprio la c.d. prima fase dell'emergenza e la relativa gestione normativa offrono specifici punti di riflessione in ordine al rapporto fra Stato e Regioni, in relazione al quale si segnala in particolare il decreto-legge n. 19, che, abrogando quasi interamente il primo<sup>16</sup>, ha previsto la

---

<sup>15</sup> Sul rapporto fra i diversi decreti-legge si veda innanzitutto E. ROSSI, *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 642 ss.

<sup>16</sup> Sottolinea come il decreto-legge n. 19 del 2020 abbia "operato una profonda riorganizzazione delle competenze ad adottare provvedimenti di contenimento del rischio epidemiologico da coronavirus, tentando di mettere ordine in un quadro normativo stratificato, frammentato in fonti diverse", al contrario del decreto-legge n. 6 del 2020 che "non aveva chiaramente distinto e distribuito le competenze in tema di emergenza sanitaria tra Governo (tramite DPCM, ordinanze del Ministero della salute), regioni e comuni (tramite, rispettivamente, ordinanze dei Presidenti di regione e ordinanze sindacali, entrambe contingibili e urgenti) e Capo della protezione civile", C. RUGA RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, in *Sistemapenale.it*, 6 aprile 2020, che evidenzia le critiche rivolte al decreto-legge n. 6 che "finiva con il rinviare in bianco a fonti secondarie [...], aspetti non certo di dettaglio, e

possibilità – al fine di “contenere e contrastare i rischi sanitari derivanti dalla diffusione del virus COVID-19” – che fossero adottate “su specifiche parti del territorio nazionale ovvero, occorrendo, sulla totalità di esso” “una o più misure” fra quelle previste dallo stesso decreto-legge<sup>17</sup>.

---

tra questi anche la tipologia di misure di contenimento da adottare, misure tutte incidenti su diritti di libertà (circolazione, riunione, associazione, di impresa ecc.), in violazione della riserva di legge”.

Secondo G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., l’“esordio delle misure di contenimento del contagio epidemico da Covid-19 è stato caratterizzato da un profluvio di dpcm contenenti discipline delle più varie materie e dei più disparati oggetti, norme attuative di disposizioni già vigenti e, insieme, norme anche fortemente innovative della legislazione esistente, non escluse limitazioni di diritti fondamentali, prescrizioni di nuovi doveri di comportamento, financo sanzioni penali. Tutto sotto l’ombrello (si potrebbe dire sotto ... la foglia di fico) di una disposizione ‘in bianco’ del d.l. n. 6/2020, meramente attributiva di potere, senza alcuna delimitazione di forma o di contenuto”. Anche se “buona parte dei veri e propri ‘sfregi’ costituzionali della prima fase dell’emergenza” è stata cancellata “a posteriori da successivi atti con forza di legge, in special modo dal d.l. n.19/2020”, “è altrettanto vero che ciò è avvenuto in ritardo, dopo il levarsi di molte critiche, accompagnate inevitabilmente da proposte di revisione costituzionale volte ad eliminare gli ‘impacci’ di un sistema costituzionale ‘bloccato’, perché asseritamente irto di pesi e contrappesi che impedirebbero le decisioni”.

M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., p. 189, sottolinea come erano “a tal punto evidenti i profili di incostituzionalità dell’impianto normativo giustificato dal d.l. n. 6 del 2020, che il Governo ha ritenuto indispensabile intervenire, a posteriori, in sanatoria con il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19”. In ogni caso, secondo l’A. anche in questo secondo intervento “non mancano ulteriori e nuovi profili di perplessità e opportunità, se non addirittura di dubbia costituzionalità” (*ibidem*), oltre a esservi una “chiara e lampante ammissione dell’illegittimità dell’impianto previgente” e una vera e propria “ammissione di colpa da parte dell’esecutivo” (ivi, p. 191).

<sup>17</sup> Le misure previste dal decreto-legge n. 19 al contrario di quanto previsto dal precedente decreto-legge n. 6 sono incluse in un “catalogo chiuso”, che prevede “29 tipologie di misure, le quali toccano non solo la libertà di circolazione (come da preambolo), bensì anche la libertà personale più strettamente intesa (obbligo di quarantena precauzionale nonché divieto di allontanarsi dalla propria abitazione o dimora per le persone sottoposte a quarantena in quanto risultate positive al virus), la libertà di impresa (obblighi di chiusura per varie attività commerciali), ed altre libertà (di riunione, di associazione ecc.)”, come sottolinea C. RUGA RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, cit.

L'adozione di queste misure valeva "per periodi predeterminati, ciascuno di durata non superiore a trenta giorni, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, termine dello stato di emergenza dichiarato con delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020". Veniva prevista, inoltre, la "possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione secondo l'andamento epidemiologico del predetto virus" (art. 1, primo comma). In particolare, esse dovevano essere adottate "secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso" (art. 1, secondo comma). L'art. 2, primo comma, ha fatto espresso riferimento ai criteri scientifici di applicazione delle misure, stabilendo che, per "i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti [...] sono adottati sentito, di norma, il Comitato tecnico scientifico di cui all'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630".

Le misure elencate all'art. 1, secondo comma, dovevano essere adottate "con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri ministri competenti per materia" (art. 2, primo comma).

Il raccordo con le Regioni prevedeva che fossero sentiti anche i Presidenti delle Regioni interessate, nel caso in cui riguardassero "esclusivamente una regione o alcune specifiche regioni", oppure il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel caso in cui riguardassero "l'intero territorio nazionale". I Presidenti di Regione e il Presidente della Conferenza potevano anche proporre l'adozione delle misure ivi previste (art. 2, primo comma).

La valorizzazione del ruolo delle Regioni è stato ulteriormente rafforzato all'art. 3, primo comma, laddove si è chiarito che esse, in attesa dell'adozione del decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, "in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio o in una parte di esso, possono introdurre misure ulteriormente restrittive, tra quelle di cui all'articolo 1, comma 2, esclusivamente nell'ambito delle attività di loro competenza e senza incisione delle attività produttive e di quelle di rilevanza strategica

per l'economia nazionale"<sup>18</sup>. Proprio questa previsione lascia intendere, peraltro, che tale potere delle Regioni si esercitasse adottando "all'interno delle misure tipizzate [...] solo misure più restrittive (*non meno restrittive*)"<sup>19</sup>.

L'art. 3, terzo comma, ha definito ulteriormente il rapporto fra Stato e Regioni specificando che tali disposizioni "si applicano altresì agli atti posti in essere per ragioni di sanità in forza di poteri attribuiti da ogni disposizione di legge previgente", con ciò richiamando alcune disposizioni

---

<sup>18</sup>Al contrario, i "Sindaci non possono adottare, a pena di inefficacia, ordinanze contingibili e urgenti dirette a fronteggiare l'emergenza in contrasto con le misure statali, né eccedendo i limiti di oggetto di cui al comma 1" (art. 3, secondo comma). Secondo C. RUGA RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, cit., sembra che "le ordinanze sindacali potranno al più specificare dettagli delle misure rientranti nell'elenco chiuso dell'art. 1 del decreto legge in commento, senza innovare in alcun modo".

Sul punto di vedano le considerazioni di G. DEMURO, *La democrazia regionale nell'emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, II, p. 932, che sottolinea che le "scelte territoriali dell'intervento devono essere indirizzate dal centro, certamente in accordo con le Regioni", mentre tale disposizione "lascia spazi integrativi non permessi dalla *ratio* garantista della riserva di legge e fa perdere di significato il combinato disposto degli artt. 16 e 120 della Costituzione".

Sulle generali problematiche sottese al "potere di ordinanza" si veda E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2019, che, per i fini che qui interessano, sottolinea come un "ambito nel quale pare possibile circoscrivere una serie di normative omogenee disciplinanti poteri di ordinanza emergenziale è sicuramente quello sanitario o, meglio, a tutela della salute. Invero, anche in questo caso non è affatto agevole isolare le emergenze sanitarie. In tal senso, molto semplicemente la si potrebbe qualificare come un'emergenza che pone a rischio la salute delle persone, valore costituzionale ai sensi dell'art. 32 Cost. Tale definizione, che pare abbastanza semplice immaginare teoricamente, in concreto risulta assai più complicata da circoscrivere" (ivi, p. 90). L'A. si sofferma, inoltre, sul potere di emettere ordinanze contingibili e urgenti del Ministero della Salute, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parti di esso, come previsto dall'art. 32 della legge n. 833 del 1978 (ivi, p. 93 ss.).

<sup>19</sup>C. RUGA RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, cit., che evidenzia come si tratti di "un modello cooperativo già seguito, dalla giurisprudenza costituzionale, nella 'materia' ambiente, rispetto alla quale le regioni possono introdurre livelli di tutela più elevati rispetto alle normative statali e agli standard *ivi* fissati".

– l’art. 32 (*Funzioni di igiene e sanità pubblica e di polizia veterinaria*) della legge n. 833 del 1978 (*Istituzione del servizio sanitario nazionale*), l’art. 117 (*Interventi d’urgenza*) del decreto legislativo n. 112 del 1998 (*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*) e il decreto legislativo n. 1 del 2018 (*Codice della protezione civile*) – che, quindi, “non possono essere invocate dalle regioni per eludere i limiti al potere di ordinanza regionale in tema di contrasto al coronavirus così come fissati dal decreto in esame”<sup>20</sup>.

Proprio a fronte di queste previsioni di gestione della prima fase dell’emergenza, come è noto, sono stati adottati una serie di provvedimenti non solo da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Salute, del Ministero dell’Economia e delle Finanze, del Ministero dell’Interno, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del mare, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero dell’Istruzione, del Ministero dell’Università e della Ricerca, del Ministero della Giustizia e del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, oltre che del Dipartimento della Protezione civile, ma anche delle Regioni e dell’Associazione nazionale comuni italiani<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> C. RUGA RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, cit., che sottolinea altresì come non vi possa essere dubbio “circa la non praticabilità in materia epidemiologica di poteri residuali (ulteriori cioè a quelli specificamente previsti dal d.l. n. 19/2020) in capo a regioni e comuni, tutt’altro che peregrino in vigenza del d.l. n. 6/2020”.

Si vedano le osservazioni sui provvedimenti adottati dal Governo di M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2020, I, p. 2 ss., e di G. BOGGERO, *Le “more” dell’adozione dei dpcm sono “ghiotte” per le Regioni. Prime osservazioni sull’intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, cit.

<sup>21</sup> Si vedano le osservazioni fortemente critiche di G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit., che ritiene che il Governo colto “alla sprovvista da un dramma epocale inizialmente sottovalutato [...] ha dato vita ad una serie impressionante di atti normativi, primari e secondari, che si sono accavallati, sovrapposti e contraddetti, con scarso o nessun rispetto per quella noiosa ed ingombrante costruzione che i giuristi chiamano ‘si-

Occorre notare come l'articolazione normativa del rapporto "fluidò" fra Stato e Regioni non abbia in ogni caso mancato di porre problemi molto concreti circa i regimi di regolazione dell'emergenza a seconda dei territori di riferimento, con riguardo sia alle misure restrittive previste nell'elenco di cui al decreto-legge n. 19 del 2020, sia ai profili piú strettamente tecnico-scientifici quali, per esempio, lo stesso utilizzo obbligatorio o solo raccomandato delle mascherine<sup>22</sup> e la successiva complessa ge-

---

stema delle fonti'. Non si percepisce con sufficiente nettezza che il rispetto dell'ordine costituzionale delle fonti non è concessione ad una mania classificatoria di specialisti autoreferenziali, ma la carne viva della democrazia 'reale'. L'A. sottolinea che sarebbe "possibile ottenere gli stessi risultati senza 'sospensioni', in tutto o in parte, della Costituzione".

L'elenco degli atti adottati è reperibile in [Protezionecivile.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus](http://Protezionecivile.it/attivita-rischi/rischio-sanitario/emergenze/coronavirus/normativa-emergenza-coronavirus), oltre che in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it).

Con particolare riferimento ai provvedimenti adottati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano per regolamentare l'emergenza sanitaria si vedano G. CARULLO-P. PROVENZANO (a cura di), *Le Regioni alla prova della pandemia da COVID-19. Dalla Fase 1 alla Fase 3*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, vol. I e vol. II.

<sup>22</sup> Analizza alcuni provvedimenti regionali, in alcuni casi riproduttivi del decreto-legge n. 19 del 2020, in altri invece "non esplicitamente riconducibili" a esso, C. RUGA RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali piú restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, cit.

Con specifico riferimento all'obbligo dell'utilizzo della mascherina, previsto dalla Regione Lombardia con l'ordinanza n. 521 del 4 aprile 2020 (*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Ordinanza ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica e dell'art. 3 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19*), l'A. rileva come esso non rientri, "almeno esplicitamente, in nessuna delle 29 tipologie di misure di contenimento descritte nell'art. 1, co. 2 del d.l. n. 19/2020. Forse, con qualche sforzo, si potrebbe ricondurlo alle misure di 'limitazione dell[a] circolazione delle persone, anche prevedendo limitazioni alla possibilità di allontanarsi dalla propria residenza o domicilio o dimora se non per spostamenti individuali limitati nel tempo e nello spazio motivati da esigenze lavorative...da motivi di salute o da altre specifiche ragioni' (lett. a). Tale formula, riferendosi solo in via esemplificativa ('anche') all'*an* della uscita (e dunque simmetricamente consentendo divieti di allontanamento per le ragioni ivi indicate), potrebbe latamente intesa comprendere anche il *quomodo*, e cioè le modalità di uscita (con determinate protezioni). Problematico è d'altra parte ricondurre l'obbligo di mascherina alla misura *sub* art. 1, co. 2 lett. ee) ('adozione di misure di informazione e di prevenzione rispetto al rischio epidemiologico'), che paiono piú pensate su campagne informative e su misure educative che non su obblighi comportamentali".

stione della distribuzione e somministrazione dei vaccini<sup>23</sup>.

In relazione a entrambi gli aspetti, peraltro, si sono posti e si pongono ancora non solo i più generali temi della ripartizione di competenze fra Stato e Regioni (fra le altre in materia di diritti fondamentali, di tutela della salute, di garanzia dei livelli essenziali di assistenza e di attività produttive) e della scelta delle fonti normative (decreto-legge, decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o ordinanze regionali), ma anche in particolare la tematica trasversale del progresso degli studi di ricerca e di sperimentazione, di affidabilità di medicinali o trattamenti di vaccinazione e di utilizzo di presidi sanitari personali per tutta la popolazione<sup>24</sup>.

È noto al riguardo il costante riferimento da parte del Governo e anche delle Regioni per sostenere i rispettivi provvedimenti alla posizione della scienza e all'evoluzione delle conoscenze sulla malattia, che ha condotto, di conseguenza, a individuare quelli che potremmo definire "comitati scientifici di consultazione" non solo nazionali, ma anche regionali.

---

G. BOGGERO, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, cit., p. 366, ritiene che la "competenza di Regioni ed enti locali ad adottare ordinanze non solo si radica del tutto legittimamente nel decreto-legge anzidetto, ma corrisponde a una scelta potenzialmente vantaggiosa anche per lo Stato: le decisioni di queste ultime tre settimane mostrano, infatti, che le ordinanze regionali sono in grado di anticipare e, quindi, di consentire la sperimentazione di misure di contenimento del contagio che sono progressivamente assunte anche a livello statale, con un rapporto tra ordinanze e DPCM che sembra strutturarsi, innanzitutto, in termini di 'cedevolezza'".

<sup>23</sup> Rispetto alla complessiva problematica sottesa alla gestione della somministrazione dei vaccini da parte delle Regioni e dello Stato, si vedano in particolare A. MORELLI, *Vaccinazioni e Regioni: quale lezione trarre riguardo al sistema delle autonomie?*, in *Diritti regionali*, 2021, I, p. 1 ss., e G. BOGGERO, *L'adozione del Piano strategico vaccinale tra atipicità degli atti ed elusione delle forme procedurali: un nuovo "banco di prova" per il rapporto tra Stato e Regioni*, in *Forum cost.*, 2021, I, p. 292 ss., oltre che i contributi del Forum *Sulla vaccinazione in tempo di Covid-19*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, II, p. 257 ss.

<sup>24</sup> Sulle problematiche sottese alle vaccinazioni e alle relative procedure di sperimentazione e validazione si veda in particolare CONS. STATO, sentenza n. 7045 del 2021, in *Giustizia-amministrativa.it*, che si sofferma sulle procedure di immissione in commercio dei vaccini e sul rapporto fra discrezionalità legislativa, sindacato costituzionale e quello del giudice amministrativo.

A tal proposito, pur tenendo conto dell'eccezionalità della condizione determinata dall'emergenza sanitaria e delle indubbe differenziazioni territoriali del suo impatto, occorre ricordare che la giurisprudenza costituzionale è stata ferma nel ritenere che non si possa fare riferimento (e affidamento) a “una non meglio precisata ‘Comunità scientifica [...]’” regionale, “come base tecnica per l'elaborazione” di linee guida, poiché ciò si porrebbe “in contraddizione con il carattere, di norma nazionale o sovranazionale, delle acquisizioni e delle valutazioni tecnico-scientifiche sul cui fondamento i sanitari sono chiamati ad operare, non potendosi certo ammettere, per la stessa ragione per cui è precluso un intervento legislativo regionale sul merito delle scelte terapeutiche, un vincolo, in una sola Regione, a rispettare indicazioni provenienti da un solo settore, territorialmente circoscritto, della comunità scientifica”<sup>25</sup>.

Le sopra citate problematiche di coordinamento fra provvedimenti nazionali e regionali e di riparto di competenza fra i due livelli di produzione normativa hanno indotto a individuare alcune possibilità “per rendere più coerenti e veloci i rapporti tra Stato e Regioni”, senza la “necessità di reintrodurre il limite dell'interesse generale alla potestà normativa delle Regioni, nei termini in cui esisteva nella Costituzione prima della riforma del Titolo V della Parte II introdotta nel 2001”<sup>26</sup>.

In particolare, si è proposto di ricorrere alla legge quadro, osservando che sarebbe “necessario ed opportuno che lo Stato emanasse – ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. – una legge contenente i principi generali di una materia (la tutela della salute), in cui fossero contenute norme precise sul *modus operandi* delle autorità statali, regionali e locali in caso di epidemie e altre emergenze sanitarie”, in modo da superare le relative problematiche che sono, “in buona parte, frutto dell'assenza di una tale legislazione di inquadramento sistematico, che non si è pensato di predisporre in tempi normali. Le norme contenute nella legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio sanitario nazionale, appaiono lacunose e insufficienti, specie sul punto cruciale degli ambiti reciproci delle competenze dello Stato e delle Regioni. È sufficiente compiere una lettura sistematica degli artt. 7, 11 e 32 della legge ora citata, per rendersi conto

---

<sup>25</sup> CORTE COST., sentenza n. 338 del 2003.

<sup>26</sup> G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.



che rimangono margini di incertezza e ambiguità non tollerabili in situazioni di emergenza, come quella attuale, in cui di tutto c'è bisogno tranne che di conflitti istituzionali, che aumentano lo smarrimento e la confusione”<sup>27</sup>.

Una seconda possibilità è quella prevista dall'art. 120 Cost., che consente al Governo di sostituirsi alle Regioni e agli enti locali in una serie di casi, “tra i quali rientra certamente l'emergenza che stiamo attraversando. Ciò non significa che non si debbano attivare tutte le potenzialità del regionalismo cooperativo, ma soltanto che il Governo nazionale, esperiti tutti i tentativi di accordo, in uno spazio temporale compatibile con la gravità della situazione, possa assumere la responsabilità della decisione unitaria, quando ciò sia indispensabile per la salvaguardia degli interessi supremi indicati nella medesima norma costituzionale”<sup>28</sup>.

D'altro canto, rispetto alle “molteplici proposte di ridimensionamento delle competenze delle Regioni, ritenute talvolta addirittura colpevoli della cattiva gestione del Servizio Sanitario, che sarebbe alla base dell'alto numero di vittime”, che comprendono anche le ipotesi di “nazionalizzazione della gestione dello stesso Servizio Sanitario” e di “definitivo accantonamento dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato”, si è anche osservato come, “a fronte di un quadro che dovrebbe essere omogeneo a livello nazionale, forse un approccio sussidiario e di prossimità di fronte ad un contagio che può essere – e che ha dimostrato di essere – molto diverso nei singoli territori, potrebbe essere un positivo elemento di flessibilità, anche in considerazione del fatto che, a fronte della marginalizzazione del Parlamento e di un indispensabile coordinamento dei territori, gli

---

<sup>27</sup> G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit.

<sup>28</sup> G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, cit. C. RUGA RIVA, *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, cit., nel commentare le disposizioni di cui al decreto-legge n. 19 del 2020, sottolinea come la “scelta di non comprimere totalmente le competenze di regioni e comuni può forse spiegarsi con il mancato ricorso all'art. 120, co. 2 Cost.” e che, escluso “il ricorso all'art. 120 Cost., la scelta di mantenere un potere residuale alle regioni è dunque in qualche misura necessitata, per consentire un minimo margine operativo alle competenze regionali su sanità e protezione civile, entrambe materie di competenza legislativa concorrente”, e “sulle correlate competenze amministrative, anche ai sensi dell'art. 118 Cost.”.

unici interlocutori del Governo sono stati in questa fase i Presidenti di Regione”<sup>29</sup>.

Il riferimento al c.d. regionalismo differenziato<sup>30</sup>, peraltro, induce a riflettere su una circostanza di non poco momento, ossia quella per cui sembra quasi che “– per ironia della sorte – le tre Regioni che sono più pesantemente colpite dall’emergenza sanitaria legata al virus Covid-19 sono le stesse che dal 2017 stanno percorrendo il cammino messo a disposizione dall’art. 116 Cost.: Veneto, Lombardia e Emilia Romagna”. Queste Regioni (in “una situazione del tutto anomala per via di una epidemia, che richiede uno sforzo eccezionale per gli apparati istituzionali e amministrativi dei sistemi-Regione e del sistema-Paese”, con “evidenti e significative implicazioni sul piano delle competenze”) hanno dato “un’interpretazione ‘estrema’ alla previsione costituzionale relativa al ‘regionalismo differenziato’, posto che [...], nelle varie proposte di differenziazione che hanno avanzato, hanno ritenuto di poter assumere larga parte o interamente le competenze di natura concorrente dell’art. 117 Cost, co. 3”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., p. 197.

<sup>30</sup> Sulle problematiche sottese al regionalismo differenziato si vedano innanzitutto L. VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, V. ANGIOLINI-L. VIOLINI-N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Giuffrè, Milano, 2002, E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Oss. sulle fonti*, 2019, III, p. 2 ss., A. RUGGERI, *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d’azione e della “specializzazione” dell’autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, III, p. 105 ss., M. COSULICH, *Le differenziazioni come sfide all’uniforme regionalismo italiano*, ivi, p. 120 ss., G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, ivi, p. 195 ss., e, da ultimo, E. CATELANI, *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del coronavirus: una premessa*, in AA.VV., *L’emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Forum sull’emergenza*, n. 2, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, II, p. 7 ss., e L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.*, Giuffrè, Milano, 2021.

<sup>31</sup> C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, in *Lacostituzione.info*, 2 marzo 2020, che, inoltre, osserva che la “vicenda in atto, nella drammaticità delle conseguenze che sta determinando, può forse suggerire qualche utile riflessione sulla praticabilità del trasferimento di attribuzioni che, in fasi ordinarie della vita della Repubblica, possono presentarsi con caratteri tali da potersi ri-

Il progressivo mutamento delle condizioni epidemiologiche ha condotto, come è noto, a una ulteriore e continua adozione di provvedimenti

---

tenere indifferente che esse siano esercitate dallo Stato o dalle Regioni; o addirittura [...] da potersi ritenere che la Regione possa occuparsene con ben maggiore efficacia ed anche efficienza. Ma che in fasi straordinarie, come l'attuale, rivelano una serie di specificità e criticità la cui soluzione pare difficile se la Regione – da sola – è chiamata a provvedere, e che invece è individuabile solo se anche il livello nazionale viene coinvolto. Lo scenario contingente spinge allora a domandarsi se la valutazione 'a tavolino' della capacità delle tre Regioni della zona 'gialla', che è stata effettuata in tempi non di coronavirus, di poter assumere una cospicua quantità di competenze concorrenti sia confermata come adeguata anche in un frangente ben diverso, di pressione e di imprevedibilità". L'A. pone anche l'attenzione su un'ulteriore "rilevante materia che Veneto, Lombardia e Emilia Romagna intendono avocare a sé", ossia l'istruzione, sulla quale "i riflessi del coronavirus sono massicci, posto che la prima misura che si è adottata per fronteggiare i contagi è stata la chiusura delle scuole di ogni ordine e grado", oltre che su un "vasto ambito di ulteriori attribuzioni, che le Regioni vocate alla differenziazione hanno rivendicato, e che si riferiscono alla realtà economica e produttiva".

M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, cit., p. 198, invece, ritiene che far "ricadere la gran parte delle responsabilità sulle Regioni maggiormente colpite, ovvero proprio quelle che per prime avevano chiesto di attivare il c.d. regionalismo differenziato, significherebbe avere una visione parziale, distorta e faziosa dell'intera tragedia che in quelle Regioni si è registrata, in quanto sedi del maggior numero di contagi, proprio in quanto aree ad alta densità abitativa e imprenditoriale, con inevitabili collegamenti con numerosi altri Paesi, peraltro con alti livelli di inquinamento, che pare abbiano inciso sulla diffusione del contagio".

Si vedano anche le osservazioni di A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *Federalismi*, 2020, XXV, p. VIII, che, in relazione "alle posizioni di coloro che ritengono ormai improponibile qualunque futura richiesta di regionalismo differenziato, ritenendo che ciò che è appena successo è la dimostrazione dell'incapacità delle Regioni di gestire le funzioni vitali per i cittadini", osserva che "non abbiamo la prova contraria (poiché nessuna delle Regioni più colpite è stata commissariata e, dunque, non possiamo sapere se una diversa gestione sarebbe stata maggiormente efficace)" e che le "richieste di regionalismo differenziato devono essere valutate nella loro intrinseca credibilità e fattibilità e con riguardo a parametri diversi dall'eccezionalità, e connessi ai parametri dell'ordinarietà costituzionale". Le richieste delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, "relative a pressoché tutte le competenze concorrenti, unitamente alle prospettate modalità di definizione delle risorse utili a finanziare l'esercizio delle funzioni differenziate, sembravano tendere al riconoscimento, in via surrettizia, di nuove autonomie speciali, con seri rischi per la tenuta complessiva del sistema". E, quindi, ad avviso dell'A., quelle "richieste erano irricevibili prima della

ti, che hanno riproposto e continuano a riproporre, in sostanza, analoghe criticità nel raccordo fra Stato e Regioni<sup>32</sup>.

A questo proposito, si è efficacemente osservato che l'emergenza "ha reso evidenti una serie di problemi" che riguardano anche "il modo di 'impersonare' le istituzioni stesse e che si trasmette inevitabilmente nella loro organizzazione. Le ricorrenti affermazioni da parte di alcuni Presidenti di Regione (e di qualche Sindaco) circa la necessità di proteggere i 'propri' territori e, per converso, la riaffermazione da parte del Governo della primazia della persona giuridica Stato come *factio iuris* di antica memoria, e perciò 'prevalente' sui territori regionali, evidenziano entrambe una visione a dir poco parziale, rispetto alla ben più ampia e comprensiva prospettiva della Repubblica che si evince dalla Costituzione"<sup>33</sup>.

Come si è accennato, le ragioni che forse hanno giustificato l'iniziale mancato coinvolgimento diretto della Corte costituzionale in relazione alle misure adottate a livello statale si possono individuare nella stessa specifica contingenza sanitaria che probabilmente non ha consentito di azionare, da parte delle Regioni, la relativa facoltà di impugnazione.

Nonostante l'acceso contrasto che in molte occasioni si è registrato fra Stato e Regioni in merito alle rispettive misure adottate, inoltre, era forse davvero difficilmente immaginabile (e opportuno) che queste ultime assumessero una simile iniziativa "politica", che non sarebbe sembrata giustificata alla luce delle peculiarità della stessa pandemia.

Nella seconda fase dell'emergenza sanitaria, invece, risulta significativa

---

pandemia e tali restano dopo di essa, ma non a causa della pandemia, ma in quanto contrastanti con la logica complessiva del sistema costituzionale regionale e, in particolare, del Titolo V".

<sup>32</sup>In particolare, rispetto alla successiva fase di gestione dell'emergenza, A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, cit., p. V, ha sottolineato che "non è iniziata benissimo a causa dei contrasti sulla data per la riapertura delle scuole, sulla decisione governativa circa la data dell'election day, sulle Linee guida per la riapertura delle scuole e sulla gestione del trasporto scolastico, sull'utilizzo dei fondi europei ...per fermarci ad alcune delle questioni più rilevanti, oltre quella sanitaria".

<sup>33</sup>A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, cit., p. V.

la sentenza n. 37 del 2021, preceduta dall'ordinanza sospensiva n. 4 del 2021, avente a oggetto la legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020. Tali decisioni consentono di soffermarsi sia sul merito delle questioni decise, sia su alcuni profili processuali, primo dei quali l'esercizio del potere sospensivo della Corte costituzionale.

2. *L'iniziale mancata attivazione del giudizio costituzionale in via principale e la perdurante mancata attivazione del giudizio per conflitto di attribuzione fra enti.*

Come si è accennato, la strada del giudizio costituzionale in via principale non è stata, quantomeno nella prima fase dell'emergenza sanitaria, perseguita, alla luce di valutazioni che presentano caratteri non solo politici, ma anche tecnico-scientifici: questi stessi caratteri, però, avrebbero potuto al contrario indurre le Regioni a impugnare i provvedimenti d'emergenza considerando lo specifico potere sospensivo cautelare della Corte costituzionale.

Secondo quanto prevede l'art. 35 della legge n. 87 del 1953, infatti, la Corte può, laddove “ritenga che l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini”, adottare i provvedimenti previsti dall'art. 40, che consente nell'ambito dei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni o fra Regioni di sospendere l'esecuzione degli atti che hanno dato luogo ai conflitti medesimi, in pendenza del relativo giudizio<sup>34</sup>.

La sospensione dell'efficacia delle disposizioni censurate può essere ri-

---

<sup>34</sup> In generale, sui poteri di sospensione dell'efficacia delle leggi si vedano P. VIPIANA, *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 2008, A. VUOLO, *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2009, ID., *La tutela cautelare nel processo costituzionale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., p. 155 ss., e ID., *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi*, 2021, X, p. 309 ss.

chiesta anche dalle parti con apposita istanza, come prevede l'art. 21 (*Istanza di sospensione*) delle Norme integrative (art. 23, a seguito delle ultime modifiche), ciò che conferma, ancora una volta, la “natura di giudizio contenzioso a parti contrapposte propria del procedimento in via principale”, in misura maggiormente coerente rispetto all’“iniziativa officiosa, ritenuta [...] in contrasto con il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato”<sup>35</sup>.

Proprio questo ultimo riferimento consente di richiamare un ulteriore strumento cui si sarebbe potuto con maggiore frequenza ricorrere per tutelare le rispettive competenze assegnate dalla Costituzione, ossia il conflitto di attribuzione fra enti, laddove, come prevede l'art. 39 della legge n. 87 del 1953, una Regione invada con un suo atto la sfera di competenza assegnata allo Stato (o ad altra Regione) e viceversa<sup>36</sup>.

A tale proposito il Codacons ha ritenuto di potersi “sostituire” allo Stato nella difesa delle prerogative costituzionali asseritamente lese dai provvedimenti di alcune Regioni, chiedendo l’attivazione da parte della Corte anche del potere di sospendere i “gravati comportamenti formali posti in essere [...]”, ordinando alle stesse di astenersi dal porre in essere ulteriori comportamenti lesivi delle attribuzioni statali in *subiecta materia*<sup>37</sup>.

Questa iniziativa risulta in ogni caso particolarmente emblematica delle problematiche sottese al riparto di competenze fra Stato e Regioni nella “gestione” della crisi epidemiologica prodotta dal Covid-19.

Il Codacons ha inteso presentare un ricorso con cui ha sollevato conflitto di attribuzione fra enti contro le Regioni Veneto e Lombardia, a fronte dell’asserita “inerzia dei soggetti titolari” che consentirebbe di “poter agire in via suppletiva, rimediando a ritardi dell’Autorità centrale, in una logica applicazione del proprio ruolo di soggetto interlocutore con dignità pubblica”. Secondo il ricorrente, in particolare, la “funzione sup-

---

<sup>35</sup> G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 307.

<sup>36</sup> A questo proposito è interessante richiamare quanto osservava V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, cit., p. 991, in merito all’impugnazione regionale di alcune “ordinanze adottate «in deroga ad ogni contraria norma», dal Ministro per la protezione civile, [...] sia con giudizio in via principale sia con conflitti di attribuzioni”.

<sup>37</sup> CODACONS, ricorso per conflitto di attribuzione tra enti n. 3 del 2020.

pletiva è adiacente alla titolarità che fa capo a Stato e Regioni e consente [i]n qualsiasi momento al soggetto originariamente titolare di recuperare l'inerzia assumendo in proprio la titolarità del conflitto”<sup>38</sup>.

Con una motivazione eccentrica, il ricorrente sostiene la propria legittimazione a sollevare tale conflitto richiamando, in particolare, l'ordinanza n. 256 del 2016, con cui, nell'ambito del ben differente contesto di un giudizio per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, la Corte costituzionale aveva comunemente ritenuto che il Codacons non fosse “titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle situazioni soggettive che spettano alle «organizzazioni proprie della società civile»”<sup>39</sup>, dichiarando il relativo ricorso inammissibile per carenza dei requisiti soggettivi. Tale orientamento, peraltro, è stato ribadito anche successivamente dalla Corte, sottolineando come “soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, [...] solo se titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978)”, e che, quindi, il Codacons “non è titolare di funzioni costituzionalmente rilevanti, bensì delle sole situazioni soggettive spettanti alle «organizzazioni proprie della società civile» (ordinanza n. 256 del 2016)”<sup>40</sup>.

Ancora, il Codacons sostiene la propria legittimazione sia richiamando la modifica alla Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, che ha introdotto l'art. 4-ter, che invece riguarda, come si è visto, la possibilità per gli *amici curiae* di depositare proprie opinioni scritte, sia citando alcune previsioni (come anche l'art. 120, secondo comma, Cost.) per sostenere l'esercizio di un potere sostitutivo in tal senso, laddove lo Stato “rimanga del tutto inerte di fronte alle ripetute e gravi violazioni della sua sfera di attribuzioni, astenendosi dall'attivare gli strumenti che la Costituzione [...] mette a disposizione per reagire a tali violazioni”<sup>41</sup>.

Pur tenendo conto di questi profili problematici del ricorso del Codacons, risultano interessanti le argomentazioni che riguardano il merito del-

---

<sup>38</sup> CODACONS, ricorso per conflitto di attribuzione tra enti n. 3 del 2020.

<sup>39</sup> CORTE COST., ordinanza n. 256 del 2016.

<sup>40</sup> CORTE COST., ordinanza n. 277 del 2017.

<sup>41</sup> CODACONS, ricorso per conflitto di attribuzione tra enti n. 3 del 2020.

l'asserito conflitto fra enti, ossia la lesione da parte delle Regioni Veneto e Lombardia di competenze statali attraverso l'adozione di propri differenti provvedimenti territorialmente limitati.

A questo proposito, vengono in rilievo sia le materie legislative di esclusiva competenza statale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. q), con riferimento alla profilassi internazionale, lett. h), con riguardo all'ordine pubblico e alla sicurezza, e lett. d), Cost., rispetto alla sicurezza dello Stato; sia la materia di competenza concorrente relativa alla tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), oltre che il potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., in relazione alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Tali profili di censura ben avrebbero potuto – e potrebbero ancora, pur sempre fermi restando i limiti temporali per la presentazione dei relativi ricorsi – sostenere la promozione da parte dello Stato di un conflitto di attribuzione nei confronti di alcune Regioni e, a questo proposito, viene in particolare rilievo la recente sentenza n. 5 del 2018 della Corte costituzionale, resa nell'ambito di un giudizio in via principale promosso dalla Regione Veneto avente a oggetto il decreto-legge n. 73 del 2017 (*Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci*).

In questa occasione, per ciò che in questa sede interessa, la Corte ha avuto modo di chiarire che la disciplina in materia di vaccinazioni “inter-seca indubbiamente una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute”, ma devono ritenersi “chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato”, ossia i principi fondamentali in materia di tutela della salute, i livelli essenziali di assistenza e la profilassi internazionale<sup>42</sup>.

Proprio la necessità di tutelare il diritto di essere curato in modo efficace e “in condizione di eguaglianza in tutto il paese” impone una legislazione generale statale, peraltro necessariamente “basata sugli indirizzi condivisi dalla comunità scientifica nazionale e internazionale”. La necessità di adottare misure omogenee sul territorio nazionale, peraltro, deriva dalla stessa “profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive”<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018.

<sup>43</sup> CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018.



Di conseguenza per la Corte costituzionale, “ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale e le Regioni sono vincolate a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore”<sup>44</sup>.

La materia di competenza esclusiva statale relativa alla profilassi internazionale viene parimente in rilievo poiché la omogenea disciplina nazionale è funzionale a “garantire uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale”<sup>45</sup>.

Tali considerazioni, proprio alla luce delle specifiche ed eccezionali caratteristiche della diffusione del Covid-19, che assume i connotati di una vera e propria pandemia, sembrano perfettamente attagliarsi anche al caso relativo alle misure adottate in questo contesto di emergenza sanitaria, dovendosi garantire al fine di tutelare la salute (e poi anche di assicurare un ragionevole bilanciamento rispetto a ulteriori diritti e interessi) una disciplina omogenea su tutto il territorio nazionale, senza dare rilievo, come già sottolineato, a indirizzi tecnico-scientifici territorialmente circoscritti, se non al limitato fine di ricostruire l’effettivo quadro epidemiologico della diffusione del contagio.

Proprio le indubitabili differenze che si sono registrate nel grado di diffusione fra le Regioni se da un lato possono giustificare una ragionevole differenziazione nella gestione della crisi, dall’altro non possono certamente prescindere dal rispetto di indicazioni unitarie e omogenee che, probabilmente, quelle stesse differenziazioni hanno determinato a fronte dell’applicazione a tutto il territorio nazionale del regime di c.d. lockdown, sempre nella prima fase.

Rispetto al ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Codaccons la Corte costituzionale, con l’ordinanza n. 175 del 2020, dichiarandone la manifesta inammissibilità, ha ricordato come la chiara lettera dell’art. 39, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 laddove attribuisce la legittimazione al ricorso al Presidente del Consiglio dei Ministri, per lo

---

<sup>44</sup> CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018.

<sup>45</sup> CORTE COST., sentenza n. 5 del 2018.

Stato, non possa essere superata, così come lo stesso art. 134 Cost. La presentazione del ricorso “in via suppletiva dello Stato” “è del tutto estranea al nostro ordinamento e la sua prospettazione è quindi inidonea a superare la chiara e inequivoca limitazione soggettiva alla proposizione del conflitto tra enti”, oltre che essere “carente anche del requisito oggettivo”. A tal proposito, la Corte specifica come oggetto del ricorso siano “comportamenti [...] evidentemente sprovvisti dei [...] requisiti di efficacia e rilevanza esterna e, comunque sia, intrinsecamente inidonei a esprimere in modo chiaro e inequivoco la pretesa di esercitare una competenza invasiva della sfera di attribuzioni costituzionali statali”<sup>46</sup>.

È particolarmente significativo che la Corte costituzionale in modo espresso si soffermi sulle motivazioni che avrebbero sostenuto l’iniziativa del Codacons. Poiché la “minaccia di lesione è puramente congetturale e il conflitto è promosso a fini meramente consultivi”, il ricorso “si mostra come una forzatura dei meccanismi di instaurazione del conflitto tra enti”, con conseguente assorbimento dell’istanza di sospensione<sup>47</sup>.

### *3. La prima decisione resa dalla Corte costituzionale in un giudizio in via principale: fra potere sospensivo e delimitazione della materia relativa alla profilassi internazionale.*

La Corte costituzionale, per la prima volta nel giudizio in via principa-

---

<sup>46</sup> CORTE COST., ordinanza n. 175 del 2020. In particolare, la Corte ricorda che oggetto del ricorso sono state “dichiarazioni riportate dagli organi di stampa e ritenute «imputabili» alla Regione Lombardia, peraltro non meglio specificate né rispetto ai contenuti né con riguardo ai soggetti istituzionali che le avrebbero poste in essere, e il «Progetto per la riapertura delle attività produttive» della Regione Veneto del 17 aprile 2020”.

<sup>47</sup> CORTE COST., ordinanza n. 175 del 2020.

Si deve segnalare un secondo conflitto di attribuzione fra enti, introdotto dal ricorso della Provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato, in relazione al provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 244 del 2022, avente a oggetto l’utilizzo delle certificazioni verdi relative al Covid-19, e della comunicazione del Garante del 6 luglio 2021, di diffida delle Regioni e delle Province autonome dall’adottare o attuare iniziative territoriali riguardanti le stesse certificazioni per fini ulteriori e diversi rispetto a quelli stabiliti a livello nazionale. Le questioni poste dal ricorso sono state trattate nel corso dell’udienza pubblica del 24 maggio 2022.

le<sup>48</sup>, ha sospeso in via cautelare l'intera legge della Regione Valle d'Aosta n. 11 del 2020, con cui si era introdotta una disciplina specifica della gestione dell'emergenza sanitaria territoriale, incidendo sulle attività produttive, industriali, professionali, di servizio alla persona, sociali, culturali e sportive e demandando in alcuni casi a ordinanze del Presidente della Regione la fissazione dei protocolli di sicurezza e la possibilità di sospensione in caso di necessità da parte del Presidente della Giunta. Veniva, inoltre, costituita una unità di supporto per coadiuvare il Presidente della Giunta e gli altri soggetti interessati. Alla Giunta, fra le altre cose, veniva riconosciuta la competenza a elaborare un piano per fronteggiare l'emergenza economica.

Secondo il ricorrente statale tale disciplina si poneva in contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lett. m) e q), e terzo comma, 118 e 120 Cost., laddove pone funzioni amministrative al livello regionale, anche violando la chiamata in sussidiarietà disposta dai decreti-legge n. 19 e n. 33 del 2020. Lo Stato evocava anche la violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 25, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. h), Cost., oltre che la violazione dell'art. 44 dello Statuto speciale della Regione stessa<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Si vedano le osservazioni di B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi*, 21 aprile 2021, p. 2, che sottolinea come la dottrina avesse "parlato di inerzia, di torpore, quasi di un potere ormai caduto in disuso", mentre l'esercizio del potere di sospensione di una legge è "delicato, ricompreso nel generale potere di annullamento previsto dal Titolo VI della Costituzione, che non può che essere usato con prudenza": quindi, "non averlo usato non significava averlo abbandonato".

Si veda, inoltre, E. ROSSI, *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio cost.*, 2021, II, p. 154 ss.; in generale sulla sentenza n. 37 del 2021, si vedano anche D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum cost.*, 2021, II, p. 11 ss., M. RUBECHI, *Due "nuove" rondini... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, 2021, X, p. 254 ss., M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Giucost.org*, 2021, I, p. 329 ss., e A. LO CALZO, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, II, p. 85 ss.

<sup>49</sup> È interessante rilevare, richiamando le osservazioni svolte a proposito della discre-

La Corte costituzionale, in via cautelare, ha sospeso l'efficacia di tutta la legge, richiamando quale unico parametro quello della materia della profilassi internazionale (art. 117, secondo comma, lett. q), Cost.), che sarebbe stata invasa con rischio di un grave e irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico e ai diritti delle persone<sup>50</sup>.

Successivamente, con la sentenza n. 37 del 2021, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'intera disciplina regionale, valorizzando, ancora una volta, la materia di competenza esclusiva statale della profilassi internazionale.

---

zionalità e politicità che caratterizzano la scelta del ricorso, che lo Stato ha deciso di impugnare la legge della Regione Valle d'Aosta in materia di gestione dell'emergenza sanitaria, ma non anche la analoga legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 4 del 2020 (*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nella fase di ripresa delle attività*). Come ricorda G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum cost.*, 2021, II, p. 90, il "Governo aveva minacciato l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale, ma il termine decadenziale di sessanta giorni è trascorso senza alcuna iniziativa concreta in tal senso e la legge provinciale è tutt'ora vigente". L'A. sottolinea che "la legge valdostana, prima sospesa e ora annullata dalla Corte, è stata sostanzialmente modellata sulla base di quella della provincia di Bolzano, non impugnata e vigente. A ben vedere, la normativa valdostana risulta il frutto di un sapiente *collage* delle disposizioni bolzanine, integrato o parzialmente rivisto solo in talune parti, ma fedele all'originale anche nell'impianto complessivo".

Come si è già sottolineato, l'indubbia politicità della scelta sottesa al ricorso, laddove assuma una connotazione non uniforme pur in presenza di disposizioni analoghe, lascia permanere nell'ordinamento discipline che presentano gli stessi profili problematici di altre appartenenti ad altre Regioni che, invece, quando sono state impuginate, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime.

<sup>50</sup> CORTE COST., ordinanza n. 4 del 2021. Rispetto in particolare al richiesto requisito del c.d. *periculum in mora* si vedano ancora le osservazioni di G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, cit., p. 95, secondo cui con l'ordinanza sospensiva la Corte avrebbe finalmente fatto "un minimo di chiarezza, [...] ricollegando il potenziale *vulnus* alla gestione unitaria della pandemia arrecato dalla legge regionale non più al *rischio di danno irreparabile all'ordinamento giuridico della Repubblica*, ma al *rischio di danno irreparabile all'interesse pubblico*". Tale soluzione sarebbe "coerente con la decisione di fondare la competenza statale sulla profilassi internazionale: l'invasione della competenza da parte della Regione compromette la tutela dell'*interesse pubblico* sotteso alla stessa, non l'*ordinamento della Repubblica*" (*ibidem*).

Prima di verificare il merito delle argomentazioni che hanno condotto la Corte a tale decisione, è interessante soffermarsi su una specifica eccezione della Regione resistente che riteneva che il ricorso statale fosse inammissibile. In particolare, quest'ultimo non si sarebbe confrontato con "un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa impugnata", che avrebbe consentito di non ritenere affatto imputabile a un vizio della legge censurata l'eventuale difformità delle ordinanze presidenziali rispetto alla normativa nazionale<sup>51</sup>.

La Corte – e questo è un profilo di particolare interesse, per riflettere ulteriormente sul complessivo assetto delle diverse tipologie di giudizio costituzionale e sulle reciproche sinergie e differenziazioni – ritiene l'eccezione infondata poiché, "a differenza del giudice rimettente nell'incidente di costituzionalità", il ricorrente non deve esperire previamente il tentativo di interpretare in modo conforme a Costituzione la disposizione che intenda censurare, "potendo trovare ingresso, nel giudizio in via principale, anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, purché le interpretazioni prospettate non siano implausibili e siano ragionevolmente collegabili alle disposizioni impuginate"<sup>52</sup>.

Un secondo preliminare profilo di interesse, dal punto di vista processuale, ma anche inevitabilmente sostanziale, attiene al rapporto fra la disciplina legislativa censurata (con il giudizio in via principale) e le sorti di (eventuali) provvedimenti attuativi. Se, infatti, come è accaduto nel caso di specie, si richiede la sospensione della legge sulla cui base possono essere adottati (come lo sono stati) degli ulteriori provvedimenti, si pone l'interrogativo circa gli effetti che questi possono continuare a dispiegare, nelle more del giudizio costituzionale, laddove la Regione non intenda

---

<sup>51</sup> CORTE COST., sentenza n. 37 del 2021.

<sup>52</sup> CORTE COST., sentenza n. 37 del 2021. La Corte specifica che in ogni caso la spettazione regionale non risulta percorribile, poiché le norme censurate permettono lo svolgimento di alcune attività che invece la disciplina statale potrebbe impedire in via assoluta, a fronte dell'andamento epidemico (e "in tali campi, neppure le ordinanze presidenziali potrebbero risolvere l'antinomia"). Inoltre, "è evidente che la legge regionale impugnata impedisce l'immediata e diretta applicabilità delle misure statali sul territorio valdostano, visto che esse per larga parte non possono trovare spazio, ove differenti dalle previsioni legislative regionali, se non a seguito di un recepimento da parte del Presidente della Giunta".

modificarli direttamente e prontamente (al contrario di quanto, effettivamente, la Regione Valle d'Aosta ha provveduto a fare).

Tale aspetto, ancora una volta, conduce a soffermarsi in generale sul rapporto fra giudizio costituzionale e (eventuale) giudizio amministrativo oppure, ancora, fra conflitto di attribuzione e giudizio in via principale. È, infatti, immaginabile una “sopravvivenza” degli atti che sono stati adottati prima della decisione di sospensione della Corte costituzionale, con il conseguente determinarsi di “quegli stessi danni che la sospensione era diretta a scongiurare”: e, come è ovvio, la stessa sospensione non può che valere per il futuro, impedendo che in esecuzione o attuazione della disciplina censurata davanti alla Corte vengano adottati altri atti<sup>53</sup>.

Ecco che in questa evenienza si delinea un ulteriore profilo di intreccio fra giudizio costituzionale in via principale, conflitto di attribuzione e giudizio amministrativo, sempre in relazione all'esercizio della facoltà di impugnazione di disposizioni di legge o di provvedimenti di rango secondario. Come è stato immaginato, infatti, per scongiurare il delineato rischio, si dovrebbero contestualmente impugnare sia l'atto di rango primario, sia i provvedimenti esecutivi: il primo evidentemente con un ricorso in via principale, i secondi nell'ambito di un conflitto di attribuzione oppure anche davanti al giudice amministrativo<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, cit., p. 97 s., che sottolinea che, per “il periodo pregresso, la legge rimane pertanto valida e non viene meno la base legislativa degli atti adottati frattanto” (ivi, p. 98). L'ipotesi di una possibile sospensione anche degli atti secondari “mal si concilia con il giudizio in via principale, il quale ha ad oggetto atti di rango primario: si verificherebbe infatti l'assurdo per cui gli atti sospesi non potrebbero poi essere definitivamente annullati dalla Corte” (*ibidem*).

<sup>54</sup> Si veda in questo senso ancora G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, cit., p. 98. A. VUOLO, *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, cit., p. 324 s., sottolinea che in relazione al contesto pandemico ha prevalso il ricorso al giudice amministrativo, “in ragione del più ampio ventaglio di misure cautelari di cui dispone”, come in particolare i “provvedimenti provvisori che può rendere il Presidente del Tribunale in casi di estrema gravità e urgenza, tale da non poter attendere la trattazione davanti al collegio”.

Ciò evidentemente, laddove si coinvolga la giurisdizione amministrativa, lascia permanere il rischio di esiti differenziati che potrebbero determinare non poche criticità a fronte della dichiarazione di incostituzionalità della fonte primaria e del mancato accoglimento del ricorso avente a oggetto gli atti attuativi o esecutivi.

È peraltro significativo, in rapporto alla specifica richiesta di sospensione della disciplina regionale, che lo Stato abbia sollevato le relative questioni in un giudizio in via principale davanti alla Corte costituzionale, successivamente rispetto al decreto del TAR Valle d'Aosta n. 41 del 2020, che aveva negato in sede cautelare la sospensione dell'ordinanza regionale n. 552 del 2020 (*Misure per la prevenzione e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ordinanza ai sensi degli articoli 2, comma 24 e 4, comma 1 della legge regionale 9 dicembre 2020, n. 11*)<sup>55</sup>: in qualche misura, quindi, si può ritenere che il rigetto della richiesta in sede cautelare amministrativa abbia “costretto” il Governo a portare la questione dinanzi alla Corte, la quale ha potuto finalmente esprimersi sulla questione del riparto di competenze tra centro e periferia”<sup>56</sup>.

Confermando l'impostazione che ha fondato l'ordinanza sospensiva, la Corte richiama innanzitutto la materia della profilassi internazionale, che deve ritenersi “comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla”<sup>57</sup>. E, in questa prospet-

---

<sup>55</sup> Il decreto del TAR Valle d'Aosta è del 18 dicembre, mentre il ricorso per conflitto di attribuzione è stato depositato il 21 dicembre 2020.

<sup>56</sup> G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, cit., p. 99.

<sup>57</sup> CORTE COST., sentenza n. 37 del 2021. Si vedano le critiche osservazioni rispetto alla ricostruzione della portata della materia costituita dalla profilassi internazionale di G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, cit., p. 101 ss., che giunge a ritenere lo “scarto segnato dall'ordinanza n. 4/2021 e dalla sentenza n. 37/2021 [...] notevole”. In particolare, la giustificazione della collocazione della gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 nell'ambito di competenza esclusiva statale si rinviene nel “carattere ‘internazionale’ della pandemia – e non più della profilassi (che, a ben vedere, è frutto in larga parte di scelte nazionali)” (ivi, p. 105). L'A. sottolinea come in altre occasioni le medesime argomentazioni utilizzate dalla Corte avrebbero condotto al riconoscimento di “una *chiamata in sussidiarietà*, vista l'insistenza sulle esigenze unitarie di tutela”, oppure a definire la profilassi internazionale come materia trasversale (ivi, p. 106).

tiva, come si è già sottolineato, è essenziale garantire uniformità di attuazione dei relativi programmi elaborati in sede anche internazionale, a fronte delle specifiche caratteristiche della pandemia determinata dal Covid-19.

Proprio simili caratteri, in fondo, non fanno che confermare l'assenza, nell'ambito di tale competenza, di "tratti di trasversalità" che possano indurre a "inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente"<sup>58</sup>. E, dunque, come già sottolineato nella sentenza n. 5 del 2018, ragioni logiche prima ancora che giuridiche impongono di individuare una disciplina unitaria, considerando le ricadute in termini di gestione dell'epidemia e di garanzia dei diritti fondamentali.

La Corte coniuga tale considerazione anche ai principi di cui all'art. 118 Cost.: e, infatti, una "azione o un coordinamento unitario può emergere come corrispondente alla distribuzione delle competenze costituzionali e alla selezione del livello di governo adeguato ai sensi dell'art. 118 Cost., per ogni profilo di gestione di una crisi pandemica, per il quale appaia, invece, secondo il non irragionevole apprezzamento del legislatore statale, inidoneo il frazionamento su base regionale e locale delle attribuzioni"<sup>59</sup>.

---

Secondo B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, cit., p. 3, la Corte ha "preferito evitare la trappola delle materie trasversali, pur evocata in dottrina, giacché le materie trasversali comportano troppe ambiguità: il coordinamento, in una fase di crisi, va gestito direttamente dal titolare della materia, senza necessità di troppi vincoli".

Si vedano le osservazioni di A. POGGI-G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021), in *Osservatorio cost.*, 2021, IV, p. 233, secondo cui "la scelta di ricondurre la (eterogenea) normativa regionale in questione *unicamente* alla materia della «profilassi internazionale», dilatando oltremodo il contenuto di quest'ultima e trasformandola *di fatto* in una materia 'trasversale', semplifica indebitamente ed altera il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni stabilito dal Titolo V e la relativa, ormai ventennale, giurisprudenza costituzionale". Inoltre, con tale decisione, pur condivisa nel merito, si determina "l'accentramento in capo allo Stato di diverse materie 'collegate' all'emergenza sanitaria e tuttavia importanti, finora disciplinate anche dalle Regioni – una su tutte, la tutela della salute –", facendo scomparire anche il principio di leale collaborazione (*ibidem*).

<sup>58</sup> CORTE COST., sentenza n. 37 del 2021.

<sup>59</sup> CORTE COST., sentenza n. 37 del 2021.



Come si è già precisato, le implicazioni del periodo emergenziale concernono una pluralità di profili del rapporto fra Stato e Regioni e ciò sembra riflettersi anche nella configurazione della stessa materia della profilassi internazionale. Essa, infatti, come espressamente tiene a precisare la Corte, non riguarda solo le misure di quarantena, le ulteriori misure restrittive, gli approcci terapeutici, i criteri e le modalità di rilevamento del contagio oltre che l'elaborazione dei relativi dati, ma anche l'approvvigionamento dei farmaci e dei vaccini e i piani per la loro somministrazione.

Se si considerano le indubbe difficoltà e criticità che si sono riscontrate nella gestione di questa fase, in effetti, proprio il richiamo della Corte all'esigenza che "i piani di vaccinazione, eventualmente affidati a presidi regionali, devono svolgersi secondo i criteri nazionali che la normativa statale abbia fissato per contrastare la pandemia"<sup>60</sup> risulta ancora più significativo. La Corte, a questo proposito, richiama anche la sentenza n. 198 del 2004, su cui ci si è già soffermati in ordine alla scelta discrezionale di attivare un giudizio costituzionale in via principale in particolare da parte delle Regioni. Il precedente del 2004 viene utilizzato per rafforzare le conclusioni in ordine al divieto per le Regioni di "interferire legislativamente con la disciplina fissata dal competente legislatore statale"<sup>61</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, sembra condivisibile, proprio alla luce delle specifiche caratteristiche della pandemia, la riconduzione della relativa competenza a quella statale. La Corte, proprio nel passaggio relativo ai piani di vaccinazione, espressamente fa riferimento alla possibilità che essi siano affidati alle Regioni nella loro attuazione, pur sempre tenendosi conto dei criteri nazionali, per scongiurare i rischi – che poi nella concreta prassi applicativa si sono concretizzati – di una tutela dei sotesi diritti fondamentali non omogenea.

Certamente la decisione della Corte, come è stato rilevato, lascia permanere qualche profilo di criticità nel rapporto fra Stato e Regioni, laddove, a partire dall'ampia nozione di profilassi internazionale che copre tutte le voci che si sono richiamate, rende il "coinvolgimento regionale non più un passaggio obbligato, ma una 'graziosa concessione' rimessa alla

---

<sup>60</sup> CORTE COST., sentenza n. 37 del 2021.

<sup>61</sup> CORTE COST., sentenza n. 37 del 2021.

‘saggezza’ del legislatore statale che si trovi occasionalmente ad affrontare un evento pandemico”<sup>62</sup>.

D’altra parte, però, non si può non ritenere “quasi inevitabile” il punto di caduta raggiunto dalle due pronunce relative alla legge della Regione Valle d’Aosta, se si considera quello che è stato definito un “balletto di misure contraddittorie”<sup>63</sup> nella pur difficile e complessa gestione emergenziale.

E, in effetti, la pur netta riconduzione di tutta una serie di settori alla materia di competenza esclusiva statale della profilassi internazionale sembra lasciar trasparire anche una ulteriore indicazione da parte della Corte, per la quale “è necessario passare da un regionalismo inutilmente legislativo ad un regionalismo di esecuzione”<sup>64</sup>.

Certamente, occorrerà verificare se il punto di approdo cui è giunta la Corte in questa che resta pur sempre una specifica occasione sarà ribadito in successive decisioni, laddove venga in rilievo non solo la materia della profilassi internazionale, ma anche, in ipotesi, una altra materia di competenza esclusiva statale che si ritenga idonea a eliminare o assorbire ogni tipo di competenza regionale, alla luce dei sopra richiamati passaggi argomentativi.

---

<sup>62</sup> G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, cit., p. 108, che pure riconosce che nelle due decisioni della Corte si fa riferimento al principio di leale collaborazione, assumendo però “un valore giustamente definito «ornamentale»” (ivi, p. 109).

<sup>63</sup> B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, cit., p. 3, che ricorda le iniziative eccentriche di alcuni Presidenti di Regione di “blocco interregionale” o di modifica della “lista delle priorità vaccinali stabilite in sede centrale”, concludendo che “la gestione di una crisi [...] richiede una direzione unitaria, e non frammentata per 21 centri diversi”.

<sup>64</sup> B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d’Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, cit., p. 4, che sottolinea come in ogni caso sia inutile un riaccentramento generalizzato in materia sanitaria, dovendosene riaccentrare “la direzione, anche lasciando spazi di sperimentazione regionale, [...] e il controllo”, anche se, in ogni caso, “la gestione non può che essere vicina ai territori”.



## CAPITOLO 2

### STATO E REGIONI

### DAVANTI AL GIUDICE AMMINISTRATIVO

SOMMARIO: Premessa. – 1. Alcune decisioni significative per il riparto di competenze fra Stato e Regioni. – 2. Il “doppio binario” di garanzia: quali differenze nelle rispettive prestazioni di giustizia? – 3. L’inapplicabilità dell’istituto dell’acquiescenza nel giudizio costituzionale.

#### *Premessa.*

Alla luce delle particolari assonanze che è possibile cogliere fra giurisdizione costituzionale (con riguardo al ricorso sia al giudizio in via principale, sia al conflitto di attribuzione) e quella amministrativa, a cui in parte si è già accennato e su cui si tornerà anche oltre, e considerato che al giudice amministrativo si è fatto più frequente ricorso nel contesto dell'emergenza, in ragione non solo di valutazioni discrezionali e politiche, ma anche dell'indubbia maggiore efficienza in termini temporali del processo amministrativo (pur considerando che anche la Corte, come ha fatto con l'ordinanza n. 4 del 2021, può ricorrere al potere di sospensiva della disposizione censurata in tempi ristretti), si possono richiamare alcuni specifici casi decisi in tale sede.

Da essi, infatti, è possibile fare emergere alcuni profili non solo processuali, ma anche più specificamente attinenti al merito delle questioni poste, che evidenziano la stretta connessione con il sindacato costituzionale poiché sono oggetto di giudizio le modalità di esercizio delle rispettive attribuzioni costituzionali.

Ferma restando, dunque, la discrezionalità nella scelta del giudizio co-

stituzionale o amministrativo nel cui ambito far valere le proprie prerogative da parte degli enti che ne sono titolari, si conferma l'intreccio fra queste strade che ben possono essere non solo alternative, ma anche simultanee. Da ciò – sempre fermo restando il necessario requisito del tono costituzionale della contesa e dei profili di censura che si prospettano davanti alla Corte costituzionale – deriva (o può derivare) il rischio di frizioni o di esiti contrapposti che inevitabilmente non possono che rendere maggiormente complesso e problematico il rapporto fra Stato e Regioni.

Di simile rischio, peraltro, è emblematica la già richiamata vicenda sottesa all'ordinanza n. 4 e alla sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale, in occasione delle quali le questioni decise erano state oggetto di un precedente ricorso davanti al giudice amministrativo che aveva rigettato la richiesta di sospensione cautelare di una ordinanza della Regione Valle d'Aosta.

L'avvio, da parte statale, del giudizio in via principale, in tal caso, è stata una conseguenza quasi "obbligata", al fine di affermare le proprie competenze con conseguente sospensione (prima, con l'ordinanza n. 4) e dichiarazione di illegittimità costituzionale (poi, con la sentenza n. 37) della disciplina regionale di rango primario.

Su quest'ultima, peraltro, si sono fondati ulteriori provvedimenti la cui efficacia, durante il periodo di sospensione della legge regionale, avrebbe potuto determinare non secondari effetti se la Regione medesima non avesse in via autonoma deciso di modificarne la portata prima dell'intervento della successiva decisione di merito della Corte costituzionale<sup>1</sup>.

Il richiamo di alcune prime decisioni rese in sede amministrativa nel contesto emergenziale consente, dunque, di porre in luce in modo particolarmente efficace i profili di intreccio, sinergia e differenziazione fra le due tipologie di prestazione di giustizia, che, ancora una volta, fanno emergere gli specifici caratteri di disponibilità e politicità delle scelte processuali e di merito sottese alla loro rispettiva attivazione, che ben può essere non solo alternativa, ma, sussistendone ovviamente tutti i requisiti, anche simultanea o parallela.

---

<sup>1</sup> Sul punto si veda specificamente G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, cit., p. 97 s.

1. *Alcune decisioni significative per il riparto di competenze fra Stato e Regioni.*

Al fine di porre in rilievo l'intreccio anche di merito che si pone fra sindacato costituzionale e giudizio amministrativo e che inevitabilmente coinvolge l'esercizio delle attribuzioni costituzionali statali e regionali, risulta particolarmente significativo, in particolare, il caso relativo all'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 2020 (*Ordinanza contingibile e urgente ex art. 50 D.Lgs. 267/2000. Misure urgenti per l'attuazione dei D.P.C.M. 8/3/2020, D.P.C.M. 9/3/2020 e D.P.C.M. 11/3/2020. Attraversamento dello Stretto di Messina attivazione del sistema di prenotazione online [...]. Revoca Ordinanza Sindacale n. 80 del 26 marzo 2020 e disciplina utilizzo banca dati finalizzata alla verifica delle condizioni per l'attraversamento dello Stretto*).

A fronte del parere richiesto dal Ministero dell'Interno reso dal Consiglio di Stato il 7 aprile 2020 vengono in rilievo numerosi profili di riflessione sia rispetto al riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali, sia con riguardo alla tutela dei diritti fondamentali, sempre tenendo conto dello specifico contesto che caratterizza l'emergenza sanitaria, ossia il costante e necessario riferimento al progresso tecnico e scientifico.

Con la citata ordinanza il Sindaco di Messina richiedeva che chiunque intendesse fare ingresso in Sicilia dovesse registrarsi preventivamente per via telematica, fornendo alcuni dati personali e le motivazioni dello spostamento, nonché la provenienza e la destinazione, in attesa del rilascio da parte del Comune del relativo nulla osta.

Il Ministero dell'Interno nel richiedere il parere al Consiglio di Stato sulla proposta di annullamento straordinario di tale ordinanza ha richiamato in modo specifico il decreto-legge n. 19 del 2020 (e anche il precedente decreto-legge n. 9), per sottolineare il regime di competenze fra Stato e Regioni che si caratterizza per l'accentramento a livello statale del potere di regolamentare le misure di contenimento, soprattutto laddove si incida su diritti costituzionali. In tal modo, ha sottolineato il Ministero, si è contemperata l'esigenza di garantire per le Regioni e i Comuni uno spazio adeguato per interventi mirati sui rispettivi territori di riferimento e quella statale di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.). In

tale contesto ai Comuni sarebbe stato permesso emanare ordinanze solo nel rispetto dei provvedimenti statali o regionali.

Al contrario, l'ordinanza del Sindaco di Messina, oltre a contrastare con i provvedimenti statali, avrebbe leso alcuni diritti costituzionali, invadendo materie che rientrano nella competenza legislativa statale: il Ministero dell'Interno a tale proposito evoca in particolare gli artt. 3, 117, secondo comma, lett. q), e 118 Cost. e il decreto legislativo n. 196 del 2003 (*Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE*), ritenendo che l'ordinanza abbia anche leso l'unità dell'ordinamento.

Il Consiglio di Stato richiama in particolare l'art. 2, terzo comma, lett. p), della legge n. 400 del 1988, che riconosce la possibilità al Consiglio dei Ministri di adottare determinazioni circa l'annullamento straordinario per tutelare l'unità dell'ordinamento degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato stesso.

Il Consiglio di Stato tiene a sottolineare – ed è questo il passaggio che maggiormente interessa – che “la perdurante attualità e rilevanza di tale istituto, in un quadro di razionale equilibrio tra i poteri dello Stato e tra questi e le autonomie territoriali, è resa particolarmente evidente a fronte di fenomeni di dimensione globale quali l'attuale emergenza sanitaria da pandemia che affligge il Paese, dinanzi ai quali l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, pur nel pluralismo autonomistico che caratterizza la Repubblica, costituisce la precondizione dell'ordine e della razionalità del sistema, in relazione ai fondamentali principi di solidarietà e di uguaglianza, formale e sostanziale, che ne rappresentano le basi fondative generali”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> CONS. STATO, parere n. 735 del 2020, in *Giustizia-amministrativa.it*, su cui si veda in senso critico A. RUGGERI, *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 224 ss., e anche N. PIGNATELLI, *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non “chiude” lo stretto di Messina*, in *Diritti regionali*, 2020, I, p. 555 ss.

L'ordinanza n. 105, in questa prospettiva, mina l'unità dell'ordinamento, alla cui garanzia è posto lo stesso potere di annullamento straordinario. Secondo il Consiglio di Stato, è "autoevidente, senza che occorra al riguardo aggiungere particolari motivazioni, che è del tutto inconfigurabile, nel vigente ordinamento giuridico, un potere del Sindaco di un Comune di dettare norme che possano trovare applicazione ed avere efficacia obbligatoria al di fuori del perimetro della propria circoscrizione territoriale". Neppure potrebbe ammettersi un simile effetto ("del tutto abnorme") "conseguito in via indiretta, in ragione del fatto che, per ragioni fisiche e geografiche o legate alla concreta configurazione attuale delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, sia necessario un qualche attraversamento del territorio comunale da parte di persone provenienti da altre aree territoriali e dirette verso altri comuni di destinazione"<sup>3</sup>.

In secondo luogo, la stessa ordinanza nell'imporre una serie di obblighi di fare a coloro che intendano entrare nella Regione Sicilia contrasta con l'art. 23 Cost. che richiede che ogni prestazione personale o patrimoniale sia disposta per legge.

Ancora, risultano violati l'art. 3 Cost., poiché si "introduce una irragionevole disparità di trattamento nei confronti delle persone che per motivi legittimi hanno necessità di attraversare lo Stretto, rispetto alla generalità dei cittadini sul restante territorio nazionale", e gli artt. 13 e 16 Cost., poiché si prevede "un potere comunale di previa autorizzazione all'ingresso e al transito sul territorio comunale", senza che vi sia "alcuna base di legge"<sup>4</sup>.

Oltre alla riconosciuta violazione della disciplina relativa alla protezione dei dati personali, laddove l'ordinanza "impone, senza alcuna base di legge statale, alle persone di dichiarare e iscrivere, nel sito indicato, una pluralità di dati personali riservati in funzione dell'esercizio di un diritto fondamentale di circolazione costituzionalmente riconosciuto", il provvedimento comunale viola "le attribuzioni statali esclusive in materia di ordine e sicurezza pubblici [...], nella parte in cui richiama, in motivazione, non meglio precisate esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica connesse al possibile verificarsi di rilevanti flussi di spostamenti

---

<sup>3</sup> CONS. STATO, parere n. 735 del 2020, cit.

<sup>4</sup> CONS. STATO, parere n. 735 del 2020, cit.



di persone”, oltre che “le attribuzioni riservate allo Stato in materia di profilassi internazionale, di cui all’art. 117, secondo comma lett. q), della Costituzione”<sup>5</sup>.

Risulta particolarmente significativo – non solo per il caso specifico relativo all’ordinanza del Sindaco di Messina, ma in generale per le riflessioni che ne derivano in punto di ripartizione di competenza laddove venga in rilievo una situazione di emergenza epidemiologica quale quella attuale, che richiama specificamente il rilievo della materia assegnata alla competenza esclusiva statale della profilassi internazionale – il passaggio del parere del Consiglio di Stato in cui si sottolinea che, “pur nel rispetto delle autonomie costituzionalmente tutelate, vi deve essere una gestione unitaria della crisi per evitare che interventi regionali o locali possano vanificare la strategia complessiva di gestione dell’emergenza, soprattutto in casi in cui non si tratta solo di erogare aiuti o effettuare interventi ma anche di limitare le libertà costituzionali”<sup>6</sup>.

Nel rapporto fra Stato e Regioni ai tempi del Covid-19 assume rilievo anche la sentenza del TAR Calabria, con cui si è annullata l’ordinanza del Presidente della Regione Calabria n. 37 del 2020 (*Ulteriori misure per la prevenzione e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-2019. Ordinanza ai sensi dell’art. 32, comma 3, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 in materia di igiene e sanità pubblica: Disposizioni relative alle attività di ristorazione e somministrazione di alimenti e bevande, attività sportive e amatoriali individuali e agli spostamenti delle persone fisiche nel territorio regionale*), che era stata impugnata dal Governo nella parte in cui consentiva la ripresa delle attività di bar, pasticcerie, ristoranti, pizzerie e agriturismo con somministrazione esclusiva attraverso il servizio con tavoli all’aperto.

In particolare, secondo il ricorrente l’ordinanza sarebbe stata emanata in carenza di potere per incompetenza assoluta, alla luce del decreto-legge n. 19 del 2020, che consente l’adozione di misure urgenti per contrastare la diffusione del contagio da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale ha provveduto disponendo la sospensione di quelle stesse at-

---

<sup>5</sup> CONS. STATO, parere n. 735 del 2020, cit.

<sup>6</sup> CONS. STATO, parere n. 735 del 2020, cit.

tività di servizi di ristorazione, consentendo solo la consegna a domicilio e la ristorazione con asporto.

Secondo la Regione resistente, innanzitutto, il ricorso, teso a dimostrare l'invasione di una sfera di attribuzioni del Governo, farebbe assumere alla controversia "un tono costituzionale che attribuirebbe la giurisdizione alla Corte costituzionale, quale giudice dei conflitti di attribuzione ai sensi dell'art. 134 Cost."<sup>7</sup>, mentre l'ordinanza impugnata oltre che trovare il proprio fondamento nell'art. 32, terzo comma, della legge n. 833 del 1978<sup>8</sup> sarebbe conforme al decreto-legge n. 19 del 2020.

Il TAR Calabria riconosce che, a partire dalla natura di ordinanza contingibile e urgente in materia di igiene e sanità, con essa il Presidente della Regione Calabria ha esercitato un proprio potere amministrativo "sul quale il sindacato giurisdizionale è naturalmente attribuito al giudice della funzione pubblica, cioè il giudice amministrativo": in questa prospettiva, nonostante "le ragioni di illegittimità dedotte da parte ricorrente siano inerenti anche ai confini delle attribuzioni assegnate ai diversi poteri dello Stato", ciò "non è sufficiente ad attribuire alla controversia un tono costituzionale"<sup>9</sup>.

A tale fine il TAR richiama l'orientamento della Corte costituzionale, secondo cui non è sufficiente che vengano in rilievo competenze e attribuzioni previste in Costituzione, affinché la controversia assuma un tono costituzionale: la "natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti"<sup>10</sup>.

A questo riguardo, viene in particolare rilievo, da ultimo, la sentenza n. 224 del 2019 della Corte costituzionale, che ha sottolineato come, se

---

<sup>7</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, in *Giustizia-amministrativa.it*, a commento della quale si vedano F.F. PAGANO-A. SAITTA-F. SAITTA, *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 374 ss.

<sup>8</sup> Sulle ordinanze in materia sanitaria di cui all'art. 32 della legge n. 833 del 1978 si rinvia ancora a E.C. RAFFIOTTA, *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, cit., p. 90 ss.

<sup>9</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

<sup>10</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

pure non ci sia dubbio che “nella materia in questione vengano in gioco competenze e attribuzioni previste dalla Costituzione”, “ciò non basta, di per sé, a riconoscere un ‘tono costituzionale’ alle censure svolte dalla ricorrente. La natura costituzionale delle competenze, infatti, così come il potere discrezionale che ne connota i relativi atti di esercizio, non esclude la sindacabilità nelle ordinarie sedi giurisdizionali degli stessi atti, quando essi trovano un limite «nei principi di natura giuridica posti dall’ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo» (sentenza n. 81 del 2012). Ciò è ancora più vero in casi [...] ove sono coinvolti anche interessi di privati, che potrebbero risultare pregiudicati dalla mancata giustiziabilità degli atti che incidono su di essi. In casi del genere il giudice amministrativo non si sostituisce all’amministrazione, ma si limita a esercitare, nell’ambito della propria giurisdizione, il controllo sull’esercizio del potere amministrativo da parte della Regione, che la Corte non può essere chiamata a sindacare in sede di conflitto di attribuzione”<sup>11</sup>.

Tenendo conto di tale giurisprudenza costituzionale, secondo il giudice amministrativo l’atto impugnato “è giustiziabile d’innanzi al giudice della funzione pubblica, giacché questo giudice non è chiamato a regolare il conflitto sulle attribuzioni costituzionali tra gli Enti coinvolti nella controversia, ma solo a valutare la legittimità, secondo i parametri legislativi indicati nei motivi di ricorso, dell’atto impugnato”<sup>12</sup>.

Il TAR Calabria tiene a sottolineare un profilo di grande importanza, sul quale si tornerà anche oltre, ossia che, in ogni caso, anche l’instaurazione di un conflitto di attribuzione fra enti davanti alla Corte costituzionale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri non escluderebbe affatto la legittima esperibilità del ricorso per via amministrativa.

Questa sorta di “doppio binario di garanzia”, infatti, trova il proprio fondamento nella “diversità di struttura e finalità fra il giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regione ed il sindacato giurisdizionale davanti al giudice amministrativo: il primo è finalizzato a restaurare l’assetto complessivo dei rispettivi ambiti di competenza degli Enti in conflitto; il secondo, viceversa, si svolge sul piano oggettivo di verifica di le-

---

<sup>11</sup> CORTE COST., sentenza n. 224 del 2019.

<sup>12</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

galità dell'azione amministrativa, con l'esclusivo scopo della puntuale repressione dell'atto illegittimo"<sup>13</sup>.

Come si è sottolineato in precedenza, dunque, l'indubbio più ampio (almeno finora) ricorso alla giurisdizione amministrativa da parte del Governo può essere motivato proprio da tale diversità strutturale oltre che dalle specifiche finalità che la caratterizzano, anche considerando i tempi più celeri con cui il giudice amministrativo può intervenire, nonostante, come si è già ricordato, la Corte costituzionale possa, nelle more della definizione dei propri giudizi, fare ricorso al potere di sospensione dell'atto censurato.

La decisione del TAR Calabria, peraltro, risulta interessante anche per un ulteriore profilo, ossia quello relativo alla mancata sollevazione delle relative questioni di legittimità sul decreto-legge n. 19 del 2020, giudicate manifestamente infondate, e, dunque, alla mancata instaurazione di un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Con una motivazione forse un po' troppo estesa circa la manifesta infondatezza delle questioni, il TAR Calabria sembra quasi sostituirsi al compito demandato alla Corte costituzionale, sottraendo al suo giudizio la risoluzione di censure di grande rilievo<sup>14</sup>. Il giudice amministrativo, ri-

---

<sup>13</sup>TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit., che chiarisce inoltre come il proprio sindacato non consista nella sostituzione delle valutazioni operate dalle amministrazioni, ma abbia natura "meramente tecnica, e finalizzata a verificare la conformità del provvedimento oggetto di attenzione al modello legale".

<sup>14</sup>Sulle problematiche sottese alla valutazione intorno alla non manifesta infondatezza si veda M. D'AMICO, *Ma riuscirà una legge incostituzionale ad arrivare davanti al suo giudice (quello delle leggi, appunto...)?*, in *Forum cost.*, 13 maggio 2004, p. 2, laddove sottolinea in modo critico che "nel nostro ordinamento il giudizio sulla non manifesta infondatezza della questione non assegna affatto al giudice il compito di selezionare soggettivamente le questioni da trasmettere alla Corte costituzionale, bensì quello di filtrare soltanto le questioni che, sulla base di indici oggettivamente verificabili, siano ritenute del tutto prive di fondamento (ad esempio, nel caso di questioni evidentemente pretestuose, sollevate a scopo dilatorio dalle parti, o anche nel caso di precedenti pronunce di manifesta infondatezza della stessa questione, senza che siano stati sollevati profili diversi)".

Anche C. SALAZAR, *Spaghetti, pollo, insalatina e una tazzina di caffè... ai tempi del coronavirus (in margine a TAR Calabria, sent. n. 841/2020)*, in *Quad. cost.*, 2020, III, p. 601, a questo proposito ritiene che la dichiarazione di manifesta infondatezza "si fonda su una trama argomentativa molto ricca".

cordando come la controversia abbia a oggetto “esclusivamente la possibilità di svolgere, dal 4 maggio 2020 al 17 maggio 2020, l’attività di ristorazione con servizio al tavolo”<sup>15</sup>, sottolinea come l’art. 41 Cost., che riconosce la libertà di iniziativa economica, preveda che essa debba svolgersi in modo tale da non compromettere la sicurezza, la libertà e la dignità umana. Poiché non è prevista alcuna riserva di legge, è ben possibile che anche atti di natura amministrativa pongano limiti all’iniziativa economica al fine di tutelare la salute pubblica e, dunque, non si può prospettare alcun dubbio circa la conformità alla citata disposizione costituzionale della previsione che demanda al Presidente del Consiglio dei Ministri l’adozione di provvedimenti di limitazione o sospensione di determinate attività commerciali.

Il TAR Calabria considera anche l’art. 117, secondo comma, lett. q), Cost., per riconoscere come il caso di specie ricada entro la sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di profilassi internazionale, oltre che l’art. 117, terzo comma, Cost., che stabilisce la competenza concorrente fra Stato e Regioni nelle materie della tutela della salute e della protezione civile.

Neppure è individuabile, ad avviso del giudice amministrativo, una violazione dell’art. 118 Cost.: a questo proposito, infatti, se si considera che è la legge a predeterminare il contenuto restrittivo della libertà di iniziativa economica, pur demandando a un atto amministrativo la concreta determinazione della sua estensione, il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, primo comma, Cost. “impone che, trattandosi di emergenza a carattere internazionale, l’individuazione delle misure precauzionali sia operata al livello amministrativo unitario”<sup>16</sup>. In tale prospettiva, proprio in tale previsione costituzionale trova fondamento l’attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri del potere di stabilire concretamente le misure restrittive per contenere il contagio.

Di conseguenza, ciò giustifica, per il giudice amministrativo, “l’attrazione in capo allo Stato della competenza legislativa, pur in materie concorrenti quali la «*tutela della salute*» e la «*protezione civile*»”<sup>17</sup>, conforme-

---

<sup>15</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

<sup>16</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

<sup>17</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

mente alla giurisprudenza costituzionale che riconosce l'avocazione della funzione amministrativa unitamente all'attrazione della corrispondente competenza legislativa<sup>18</sup>.

Secondo il TAR, dunque, richiamando l'art. 120, secondo comma, Cost., deve anche escludersi che siano stati predisposti poteri sostitutivi non previsti dalla Costituzione in capo all'amministrazione centrale, poiché nel caso di specie vi è stata solo una "avocazione delle funzioni amministrative in ragione del principio di sussidiarietà, accompagnata

---

<sup>18</sup> Al riguardo, si veda CORTE COST., sentenza n. 303 del 2003, che sottolinea come, quando "si intendano attrarre allo Stato funzioni amministrative in sussidiarietà, di regola il titolo del legiferare deve essere reso evidente in maniera esplicita perché la sussidiarietà deroga al normale riparto delle competenze stabilito nell'art. 117 Cost. Tuttavia, [...] l'assenza di un richiamo espresso all'art. 118, primo comma, non fa sorgere alcun dubbio circa l'oggettivo significato costituzionale dell'operazione compiuta dal legislatore: non di lesione di competenza delle Regioni si tratta, ma di applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, che soli possono consentire quella attrazione di cui si è detto. [...] Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina. [...] Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, al riscontro concreto delle caratteristiche oggettive dell'opera e dell'organizzazione di persone e mezzi che essa richiede per essere realizzata, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative ad essa relative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, possa essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio, ispirato al canone di leale collaborazione, che deve instaurarsi con lo Stato, non solo alleggi, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione". Si vedano, al riguardo, le osservazioni di Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum cost.*, 13 ottobre 2003, p. 1 ss., A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, ivi, 2003, p. 1 ss., e A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, ivi, 8 ottobre 2003, p. 1 ss.

dalla chiamata in sussidiarietà della funzione legislativa”<sup>19</sup>.

Da ultimo, poiché si è sottolineato il rilievo particolare che, nell'emergenza sanitaria, assume anche il fattore scientifico e la sua evoluzione, è necessario richiamare anche quanto il TAR Calabria rileva a proposito di un argomento speso dalla difesa regionale per sostenere la legittimità del provvedimento impugnato, ossia il “riferimento del rilevato valore di replicazione del virus COVID-19, che sarebbe stato misurato in un livello tale da indicare una regressione dell'epidemia”<sup>20</sup>.

A questo riguardo, in modo significativo, il giudice amministrativo affronta la questione della possibile giustificazione del provvedimento che introduce la deroga alla sospensione dell'attività di ristorazione sulla base della sopra citata valutazione tecnico-scientifica, sottolineando come sia “ormai fatto notorio che il rischio epidemiologico non dipende soltanto dal valore attuale di replicazione del virus in un territorio circoscritto quale quello della Regione Calabria, ma anche da altri elementi, quali l'efficienza e capacità di risposta del sistema sanitario regionale, nonché l'incidenza che sulla diffusione del virus producono le misure di contenimento via via adottate o revocate”<sup>21</sup>.

La necessità di considerare l'andamento della “curvatura assunta dall'epidemia in conseguenza delle variazioni nella misura delle interazioni sociali” legittima l'applicazione di misure restrittive e il loro graduale allentamento, in piena coerenza con il principio di precauzione e tenendo conto anche del fatto che “non esistono certezze nella stessa comunità scientifica”<sup>22</sup>.

Da qui la necessità di un approccio che si fondi su “un'istruttoria articolata, che nel caso di specie non sussiste”<sup>23</sup>.

Queste ultime considerazioni paiono inserirsi in linea di perfetta continuità con il già richiamato orientamento della Corte costituzionale rispetto alle questioni scientifiche, che richiede il costante riferimento all'evoluzione delle conoscenze tecniche e soprattutto non conferisce rilievo

---

<sup>19</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

<sup>20</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

<sup>21</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

<sup>22</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

<sup>23</sup> TAR CALABRIA, sentenza n. 841 del 2020, cit.

ad asserite valutazioni espresse da comunità scientifiche territorialmente limitate, mentre maggiormente critiche appaiono, come sottolineato, le ampie motivazioni poste a fondamento della decisione di manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

## 2. Il “doppio binario” di garanzia: quali differenze nelle rispettive prestazioni di giustizia?

Come è emerso dalle riflessioni finora condotte, inevitabilmente si pongono, con specifico riguardo ai giudizi costituzionali che vedono contrapposti Stato e Regioni in difesa delle rispettive prerogative, rilevanti profili di sinergia e di raccordo con la giurisdizione amministrativa, che ben può essere chiamata a dirimere analoghe o identiche questioni.

Tale sinergia e la conseguente necessità di un raccordo nella scelta della prestazione di giustizia deriva, innanzitutto, dallo stesso contenuto tipico della contesa che può sorgere fra Stato e Regioni<sup>24</sup>.

Ciò emerge, considerando l’oggetto di censura, in modo particolare con riguardo ai conflitti di attribuzione fra enti.

E, infatti, se per i giudizi in via principale, in ragione dell’atto che forma oggetto di impugnazione, ossia un atto normativo di rango primario, la relativa competenza è esclusivamente riconducibile in capo alla Corte costituzionale, laddove vengano in rilievo controversie sulla spettanza o sull’esercizio di una competenza la giurisdizione costituzionale “non appare «esclusiva»”: sono, infatti, possibili “rapporti di parziale o totale coin-

---

<sup>24</sup> Si vedano anche le osservazioni di G. FALCON, *La Corte costituzionale italiana e i suoi utenti*, cit., p. 124, che, a partire dal rilevato “carattere specialistico del contenzioso diretto Stato-Regioni”, non ritiene che esso renda “il processo costituzionale [...] più «difficile» di altri processi. Nei termini generali, la struttura del processo assomiglia a quello del processo amministrativo: i termini di azione ristretti, l’obbligo di notifica entro i termini, la discussione in un’unica udienza, salvo evenienze eccezionali (ancor più eccezionali per la Corte che per il giudice amministrativo, data la rarità delle ordinanze istruttorie), costituiscono i punti di somiglianza. Si può persino affermare che il processo costituzionale è *più semplice* del processo amministrativo, essendo normalmente ben delimitato e assai ristretto il numero delle parti, e dunque meno onerosi i corrispondenti problemi collegati alla notifica”.



cidenza/sovrapposizione fra le decisioni che la Corte rende sui conflitti di attribuzioni fra enti e le decisioni che sulle stesse questioni possono essere adottate da altri giudici (ordinari e amministrativi) con riferimento a controversie sorte anche fra altri soggetti o, comunque, non assoggettabili al giudizio della Corte costituzionale”<sup>25</sup>.

Se, dunque, il conflitto coinvolge inevitabilmente la sfera di attribuzioni costituzionali dello Stato o delle Regioni e con il relativo ricorso si lamenta una asserita illegittimità di atti per violazione di una disposizione di livello costituzionale “o strettamente integrativo che sia volta (quanto meno: anche) a tutela della sfera giuridica” dell’ente ricorrente, si può ritenere che il complesso delle pretese che si intendono far valere in tale sede sia “una specie (un sottoinsieme) del genere (insieme) più vasto delle pretese azionabili innanzi ai giudici amministrativi ed ordinari dallo Stato e dalle Regioni nei loro reciproci confronti”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 427.

Sottolineano che interferenze tra giudizio costituzionale e amministrativo “possono in effetti determinarsi non solo su iniziativa di soggetti legittimati al conflitto davanti alla Corte costituzionale, ma anche su iniziativa di privati [...], che davanti al giudice amministrativo impugnino lo stesso atto dal quale un conflitto tra enti abbia tratto (o, successivamente, possa trarre) occasione”, G. AMOROSO-G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, cit., p. 525.

Si veda anche A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 379, che richiama le problematiche sottese al caso in cui “si controverta del medesimo atto ed anche per motivi (in tutto od in parte) identici in due sedi diverse e fra soggetti diversi: dinanzi alla Corte ed in sede di conflitto, su ricorso proposto dallo Stato o dalla Regione; dinanzi al giudice amministrativo, su ricorso proposto dal privato”. E, infatti, ciò determina “problemi non lievi non solo in termini di giudicati astrattamente contraddittori ma proprio in termini di possibile rimozione degli effetti *inter partes* ad opera di pronunzia resa *inter alios*”.

<sup>26</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 376, secondo cui “il conflitto si distingue da altre possibili azioni giudiziarie, in definitiva, per la natura e per la *ratio* specifica delle norme invocate come parametro”: laddove vi siano le condizioni del conflitto, “in relazione alla natura delle norme invocate a propria difesa ed a censura dell’atto impugnato, *lo Stato e le Regioni*, nei loro reciproci confronti[,] possono esperire *solo* questo rimedio; il ricorso dinanzi al giudice amministrativo sarà, dunque, esperibile quando lo Stato o le Regioni, nei loro reciproci confronti, fanno valere una garanzia generale dell’ordinamento o esclusivamente fondata su norma di legge ordinaria” (ivi, p. 376 s.). L’A. richiama anche le problematiche relative al riparto costituzionale delle competenze di Stato e Regioni che possono essere oggetto di giudizio da parte della Corte dei

Questa possibile coincidenza o sovrapposizione che può condurre ad attivare entrambe le vie giurisdizionali ha indotto a ragionare sulle possibili forme di coordinamento dei rispettivi esiti, nella prospettiva di “evitare la formazione di giudicati contraddittori” e di “riconoscere alla pronuncia della Corte una speciale preminenza ove l’atto sia contestato davanti ai giudici comuni per una ragione di riparto costituzionale delle competenze”<sup>27</sup>.

Si sono immaginate, a tale proposito, alcune ipotesi di coordinamento.

Innanzitutto, può delinearsi un “processo simultaneo”, nel cui ambito venga riconosciuta la possibilità di intervenire nel giudizio costituzionale ai soggetti terzi diversi dagli enti titolari delle attribuzioni costituzionali oggetto di conflitto<sup>28</sup>.

In secondo luogo, si è immaginata la previsione di una pregiudizialità necessaria fra il giudizio comune e quello costituzionale, che determini la sospensione del primo con rinvio delle sottese questioni alla Corte costituzionale e, quindi, una sorta di conflitto in via incidentale; oppure “la

---

conti in sede di controllo e del Consiglio di Stato in sede consultiva, pur sottolineando che “non si può parlare in questo caso, per evidenti motivi, di una vera sovrapposizione di giurisdizioni” (ivi, p. 378).

Si vedano anche le riflessioni di G. GROTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 68 s., che ritiene che la qualifica di vere parti per i soggetti del conflitto naturalmente “non potrebbe indurre ad accettare *in toto* nozioni ed istituti in tema di parti, propri del processo ordinario. Sul piano generale e prima ancora di riferirsi a singoli istituti del processo ordinario ed amministrativo risultati, particolarmente alla luce della giurisprudenza della Corte, inapplicabili al processo costituzionale, non è forse superfluo ricordare che nel caso del conflitto si è dinanzi ad un tipo di lite particolare caratterizzata sia dall’unicità delle parti possibili, sia dalla natura dell’oggetto della controversia”. Di conseguenza, “contrariamente a quanto avviene nel processo ordinario, non è possibile, astraendo da ogni riferimento al diritto sostanziale, acquistare qualità di parte per il semplice fatto, di natura esclusivamente processuale, della proposizione della domanda, né, d’altro lato, la posizione processuale espressa dal concetto di parte può essere valutata indipendentemente dalla natura dell’interesse che muove la parte stessa”.

<sup>27</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 362. Si vedano anche le considerazioni svolte sulle “interferenze” e “sovrapposizioni” fra il giudizio costituzionale sui conflitti e i giudizi comuni da S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, cit., p. 319 ss.

<sup>28</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 428.

sospensione e la successiva notificazione, a cura delle parti interessate o anche del giudice, dell'atto introduttivo del giudizio comune ai soggetti legittimati a proporre conflitto”<sup>29</sup>.

Infine, laddove vengano avviati contemporaneamente sia il conflitto di attribuzione fra enti sia un giudizio comune, si è prospettata la “sospensione pura e semplice del giudizio comune in attesa della pronuncia della Corte”<sup>30</sup>.

Con riguardo alla prima ipotesi, come è noto, non è possibile immaginare che il conflitto di attribuzione fra enti (ma, più in generale, anche gli altri tipi di processo costituzionale) si apra all'intervento indiscriminato di soggetti terzi e, quindi, “le questioni sorte nel corso di controversie fra soggetti diversi, anche ove siano oggettivamente identiche, sono decise da giudici diversi”<sup>31</sup>.

Proprio l'esclusione dei terzi interessati (con le eccezioni su cui ci si è già soffermati) è una delle specificità che segna la differenza fra conflitto di attribuzione fra enti e giudizio amministrativo. In tale prospettiva, infatti, l'“obiettività delle attribuzioni costituzionali trascende [...] la posizione dei singoli che possono essere consequenzialmente interessati alla loro contestazione [...]. Il richiamo all'interesse legittimo, come posizione soggettiva giuridicamente rilevante che consente al soggetto estraneo all'amministrazione di agire in giudizio per far valere la propria pretesa individuale, coincidente con l'interesse al rispetto dell'ordine delle competenze di livello amministrativo, vale appunto per l'incompetenza amministrativa, rispetto alla quale possono commisurarsi gli interessi dei terzi, per la tutela dei quali esiste un processo modellato *ad hoc*”<sup>32</sup>.

Rispetto alle ulteriori forme di raccordo è dirimente, ancora una volta, il riferimento al peculiare carattere di giudizio di parti della contesa fra Stato e Regioni davanti alla Corte.

---

<sup>29</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 428. In tale ipotesi, quindi, la notifica “funzionerebbe come una sorta di invito a sollevare conflitto, potenzialmente efficace soltanto ove non siano decorsi (caso improbabile) i termini per ricorrere, a meno di non far decorrere il termine di sessanta giorni per sollevare conflitto appunto dalla notifica” (ivi, p. 428 s.).

<sup>30</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 429.

<sup>31</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 428.

<sup>32</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 359.

La natura di giudizio di parti e il carattere disponibile delle sottese scelte processuali del conflitto di attribuzione fra enti (al contrario del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale) conducono, infatti, inevitabilmente, a escludere che tali meccanismi di raccordo possano essere applicati. In particolare, non sarebbe “accettabile sul piano logico e dogmatico l’istituzionalizzazione di un vincolo e di una subordinazione rigida del giudizio «comune» ed un processo dispositivo”, laddove le scelte processuali sottese al conflitto sono rimesse “sostanzialmente alle valutazioni soggettive-politiche dei titolari dell’azione per la tutela di interessi pubblici”<sup>33</sup>. Per le stesse motivazioni, inoltre, è da escludere la possibilità

---

<sup>33</sup> G. VOLPE, *Art. 137 (terza e quarta parte)*, cit., p. 429. Rispetto alla specifica ipotesi di un c.d. conflitto incidentale l’A. sottolinea come si riconoscerebbe al giudice comune e alle parti di quel giudizio “l’esercizio di una iniziativa processuale, che, invece, le norme costituzionali hanno riservato alla discrezionale decisione di enti politici, prevedendo, altresì, la loro determinante presenza ed attività nel processo”. L’A. ritiene altresì che “la decisione della Corte in nessun modo può essere considerata pregiudiziale in via logica rispetto al giudizio comune, in quanto la Corte in sede di risoluzione dei conflitti non è il giudice esclusivo delle competenze tra Stato e Regione e tra Regioni in via astratta e generale, ma [...] è semplicemente un giudice risolutore di individue e concrete dispute sul potere di fare o non fare alcunché; un giudice non dotato di «speciale» competenza rispetto ai giudici «comuni», ordinari e amministrativi e posto in forza di essa in posizione di sovraordinazione e di priorità logica, ma un giudice «accanto» agli altri, le cui pronunce non hanno efficacia universale, ma *inter partes*, proprio come quelle dei giudici «comuni»” (ivi, p. 430).

Anche G. GROTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 91, richiama l’ipotesi del conflitto incidentale, escludendola a partire dalla “tassativa indicazione dei soggetti processuali”. Secondo l’A. è “nel concetto stesso di ricorso che si ritorna [...] sul principio del sistema che esclude i privati dalla tutela dinanzi alla Corte relativamente agli atti della P.A.; esso si lega logicamente col sistema del processo a parti necessarie e col principio della disponibilità dell’azione sancito dal più volte ricordato ultimo comma dell’art. 27 delle Norme integrative, principio che a sua volta perderebbe di significato ove significato all’art. 41 si volesse dare nel senso della ammissibilità dei conflitti in via incidentale” (ivi, p. 92). Certamente, escludere il conflitto incidentale “significa effettivamente [...] negare al privato la tutela contro l’atto amministrativo incostituzionale presso l’organo che nel nostro ordinamento vuole fornire le maggiori garanzie di giustizia costituzionale; ciò non può tuttavia indurre ad affermare, forzando il sistema, la possibilità che si configurino, e siano decisi, conflitti anche, in ipotesi, contro la volontà dei confliggenti” (*ibidem*).

di estensione degli effetti delle decisioni che siano adottate nell'ambito di giudizi diversi<sup>34</sup>.

Certamente, la pronuncia della Corte costituzionale in ordine alla spettanza di una determinata competenza deve necessariamente prevalere e costituire punto di riferimento per un contestuale o successivo giudizio comune. In tale prospettiva, allora, è stata ragionevolmente prospettata la tesi secondo cui il giudizio amministrativo avente a oggetto la legittimità di un atto in relazione a profili di competenza costituzionale dovrebbe essere sospeso “(anche se promosso da un ricorrente diverso da quello che ha promosso il conflitto costituzionale), in attesa della pronuncia della Corte”, in tal modo potendosi effettivamente “coordinare i due ordini di giurisdizioni e evitare il possibile contrasto tra i giudicati”<sup>35</sup>.

Nel caso in cui, invece, il giudizio costituzionale sia solo ancora astrattamente possibile e venga avviato quello amministrativo, sussistendone tutti i requisiti non vi sono ragioni per negare la competenza del giudice amministrativo ad annullare, eventualmente, l'atto impugnato, che potrebbe costituire oggetto di conflitto costituzionale.

La devoluzione della questione alla Corte costituzionale, per mezzo di una sorta di conflitto di attribuzione in via incidentale, non pare, ancora una volta, configurabile se si considera il carattere di giudizio di parte dello stesso conflitto e la natura politica e disponibile della sua attivazione.

Sarebbe, infatti, oltremodo eccentrico consentire al giudice comune la

---

<sup>34</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 430, ritiene che perseguendo simile opzione “dovrebbero divenire vincolanti le decisioni della Corte costituzionale che attualmente non possono assumere efficacia di giudicato se non con riferimento alle parti dei rispettivi giudizi e nei limiti oggettivi di essi, rimanendo, invece, soltanto persuasive nei confronti dei giudizi di altri processi inerenti alle stesse questioni”.

<sup>35</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 363, che sottolinea che la decisione della Corte costituzionale in punto di competenza vincola certamente il giudice comune, “solo nella ipotesi in cui, nel giudizio sul conflitto, sia stata riconosciuta la competenza dell'ente che ha adottato l'atto”; in caso contrario, “l'atto sarebbe (già) annullato e nessun problema, conseguentemente, potrebbe ancora essere prospettato in ordine alla sua invalidità presso un diverso giudice”. Secondo l'A. la mancanza di una specifica previsione di sospensione del processo in questi casi non sarebbe di per sé risolutiva, “un obbligo in tal senso potendosi ricavare in via sistematica, allo scopo di colmare la lacuna derivante dalla stratificazione delle normative in materia, non sempre perfettamente integrate” (*ibidem*).

sollevazione di una questione avente a oggetto un conflitto, “che non lo coinvolge come parte ma che riguarda enti che a loro volta non si sono attivati in sede di conflitto”<sup>36</sup>. Se l’esclusione del conflitto in via incidentale si impone “per ragioni di sistema”, non conduce certamente a “negare l’esistenza di un diritto, o piuttosto di un interesse legittimo (costituzionale) del privato in merito ad atti statali o regionali incompetentemente emanati”: si è voluto, con tale assetto, “tenere separati e distinti, sotto il profilo dell’interesse, i due giudizi, rispettivamente costituzionale e comune”<sup>37</sup>.

Tale (inevitabile) separazione fra i diversi giudizi, in definitiva, pare accordarsi perfettamente allo stesso principio di piena disponibilità della scelta processuale della loro attivazione, non essendovi alcuna regola che ne stabilisca un ordine di priorità o di alternatività<sup>38</sup>.

Inoltre, la separazione e la differenziazione fra i giudizi emerge in modo particolarmente chiaro se si considera che “il giudizio sul conflitto si conclude con una pronuncia sulla spettanza della competenza rispetto

---

<sup>36</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 364. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 380, richiama la tesi risalente per la quale il conflitto avrebbe potuto essere sollevato da un giudice “quante volte l’atto risultasse censurato per motivo di competenza costituzionale”. Al proposito si era proposto, per rispettare il carattere discrezionale e politico del conflitto, di introdurre “un meccanismo di notifica della questione di competenza agli organi legittimati a sollevare conflitto, con sospensione del giudizio *a quo*, se il conflitto fosse stato effettivamente sollevato in termini” (ivi, p. 380 s.).

<sup>37</sup> G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 54, che rileva, inoltre, come tali “rilievi[,] se possono portare a considerazioni critiche del sistema adottato in Italia nel quale non si è voluto concedere, come in Germania, la possibilità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte del privato, nulla aggiungono tuttavia dal punto di vista del conflitto nel suo profilo soggettivo”.

<sup>38</sup> Si veda S. TRANQUILLI, *Ai più importanti bivi, non c’è segnaletica. I conflitti Stato-Regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2021, II, p. 187, laddove ricorda come in dottrina si sia definito il rapporto fra giudizio costituzionale e quello amministrativo dapprima in termini di supremazia, prevalenza o esclusività del primo e successivamente in termini di separazione o meglio di indifferenza. In questa prospettiva, infatti, “il conflitto di attribuzione non sarebbe alternativo ma ‘integrativo-rafforzativo’ del ricorso al giudice amministrativo e, qualora entrambi i giudizi appaiano proponibili, la scelta dipenderebbe dalla prospettiva operata dall’Amministrazione, sicché la proposizione di un giudizio non impedirebbe la proposizione dell’altro” (*ibidem*).

all'atto concreto [...] – determinazione che ovviamente riguarda solo i rapporti di diritto costituzionale tra stato e regione –, mentre il giudizio amministrativo è essenzialmente giudizio di annullamento dell'atto, rispetto al quale la definizione delle competenze è un antecedente che non qualifica la pronuncia del giudice (nella parte dispositiva) né il tipo di giudizio”<sup>39</sup>.

Nell'intreccio dei possibili rimedi giurisdizionali rimane ovviamente ferma la possibile interferenza che derivi dall'annullamento intervenuto in sede di conflitto di attribuzione o in sede di giudizio amministrativo<sup>40</sup>.

In tal caso, inevitabilmente, simile decisione “condiziona l'esperimento ancora in corso degli altri” mezzi di tutela delle proprie prerogative, “provocandone l'estinzione per cessazione della materia del contendere ovvero carenza sopravvenuta di interesse a ricorrere”<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 359 s.

<sup>40</sup> Si vedano le riflessioni di A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 379, che nel porre in rilievo le problematiche che derivano dall'attivazione di entrambe le giurisdizioni sottolinea che, “mentre il rigetto pronunciato nell'una o nell'altra sede non impedisce l'esercizio pieno della giurisdizione in ciascuna di esse, l'eventuale accoglimento, per l'effetto *erga omnes* che si riconnette all'annullamento dell'atto amministrativo, finisce con l'essere influente anche nel giudizio in corso dinanzi al giudice dell'altra controversia”.

<sup>41</sup> G. VOLPE, *Art. 137 (terza e quarta parte)*, cit., p. 433. L'A. raffigura il “quadro completo dei mezzi processuali teoricamente disponibili per un soggetto (sia esso lo Stato o la Regione o altro ente pubblico o privato o semplice cittadino) che intenda far annullare o disapplicare un atto amministrativo o anche giurisdizionale in quanto viziato da «invasione di competenza»” (ivi, p. 432). In particolare, “a) Stato e Regioni possono ricorrere per conflitto di attribuzioni; b) Stato e Regioni possono ricorrere al giudice amministrativo o al giudice ordinario (a second[a] che intendano tutelare una situazione di interesse legittimo o diritto soggettivo); c) Stato e Regioni possono intervenire nel giudizio amministrativo o ordinario oppure far opposizione di terzo [...]; d) soggetti diversi dallo Stato e dalle Regioni possono intervenire nel processo per conflitto di attribuzioni; e) soggetti diversi dallo Stato e dalle Regioni possono ricorrere al giudice amministrativo o al giudice ordinario o intervenire davanti ad essi” (ivi, p. 432 s.).

G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 93 s., richiama anche l'ipotesi in cui, “non essendo previsto alcun obbligo di notifica, la Corte giudichi su un atto che già è stato annullato dal Consiglio di Stato”. L'A. a tal proposito per risolvere le problematiche sottese al necessario coordinamento fra i due giudizi ritiene configurabile la previsione dell'imposizione “a chi sollevi in giudizio

Inoltre, un ulteriore profilo di inevitabile condizionamento delle diverse scelte processuali può individuarsi nel fatto che le decisioni della Corte costituzionale non sono impugnabili, al contrario di quelle dei giudici comuni.

In ciò, infatti, risiede una indiscutibile ulteriore differenziazione fra le alternative giurisdizionali prospettate.

Se, come si è detto, soprattutto con riferimento al contesto sanitario emergenziale determinato dal Covid-19, al giudice amministrativo si è fatto maggiore ricorso anche considerando le più favorevoli tempistiche di intervento, non bisogna dimenticare che, in ogni caso, tali decisioni sono soggette ai diversi mezzi di impugnazione.

In questo senso, allora, si potrebbe sostenere che, in fondo, complessivamente, la strada della giurisdizione comune (ordinaria o amministrativa) non risulti in via assoluta la più rapida rispetto al giudizio costituzionale (si pensi, inoltre, che il giudice ordinario può solo disapplicare l'atto censurato, al contrario del giudice amministrativo che può annullarlo)<sup>42</sup>.

---

una questione inerente a conflitti di poteri tra Stato e regioni o tra regioni l'onere processuale della notifica dell'atto, con il quale si solleva la doglianza, all'ente della cui sfera di competenza si lamenta l'invasione", con successiva sospensione del giudizio nel caso in cui il conflitto venga sollevato dall'ente davanti alla Corte costituzionale (ivi, p. 94).

<sup>42</sup>In questo senso si vedano anche le osservazioni di G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 433, secondo cui il ricorso al giudice ordinario o al giudice amministrativo offre "soluzioni meno rapide" (pur consentendo "impugnazioni «più ampie» aventi ad oggetto [...] qualsiasi vizio di legittimità dell'atto"), poiché le rispettive decisioni sono "impugnabili nei vari gradi di giurisdizione".

G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., p. 365, richiama gli orientamenti relativi alla libertà di scelta fra conflitto di attribuzione e giudizio amministrativo. Secondo la tesi che ritiene ammissibile quest'ultimo, pur sussistendo l'astratta proponibilità del primo, "la giurisdizione della Corte costituzionale e quella del giudice amministrativo dipendono in definitiva da come il ricorrente abbia articolato il ricorso e il *petitum* di questo. Il giudizio sul conflitto avrebbe confini più ristretti di quelli del giudizio amministrativo e, entro tali confini, non sarebbe riservato alla Corte, poiché l'ambito del giudizio amministrativo non è alternativo ma si sovrappone all'ambito del primo". In tal modo vi sarebbe "una concorrenza tra vie giurisdizionali diverse che consentirebbe al ricorrente la scelta dell'una o dell'altra e forse, assurdamente, dell'una e dell'altra cumulativamente (non essendo prevista alcuna alternatività)" (*ibidem*).

S. TRANQUILLI, Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. *I conflitti Stato-Regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, cit., p. 184 s., sottolinea che il più fre-



Proprio l'ordinanza n. 4 e la sentenza n. 37 del 2021 della Corte costituzionale hanno concretamente dimostrato l'effettiva possibilità di una prestazione di giustizia tempestiva, prima attraverso il provvedimento sospensivo e successivamente con la decisione di merito, nel senso dell'illegittimità costituzionale.

A fronte di questo quadro che pare delineare una sorta di vero e proprio doppio binario di tutela avente a oggetto le attribuzioni di rango costituzionale, con non secondarie problematiche relative ai rispettivi esiti, sembra in ogni caso potersi ritenere ineliminabile, ancora una volta, la garanzia della disponibilità della scelta, per gli enti che ne sono titolari, del giudizio considerato di volta in volta come più opportuno<sup>43</sup>.

La Corte costituzionale, peraltro, ha in fondo chiaramente stabilito che il ricorso per conflitto non è reso di per sé inammissibile in ragione della pendenza davanti al giudice amministrativo di un giudizio che abbia a oggetto il medesimo provvedimento. Se, infatti, il “modello dei conflitti fra enti «si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegue la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto»”, la Corte rileva che l'asserita lesione, laddove riguardi le competenze regionali e non si riduca

---

quente ricorso nel contesto emergenziale determinato dal Covid-19 al giudice amministrativo “sembrerebbe rappresentare, perlomeno dal punto di vista dei soggetti pubblici ricorrenti, una sorta di ‘fungibilità pratica’ tra i due giudizi, dove la netta preferenza manifestata per il giudice amministrativo sembrerebbe risiedere nella maggiore rapidità della tutela cautelare monocratica rispetto a quella (collegiale) che potrebbe fornire la Corte costituzionale. La legittimazione di una sorta di ‘forum shopping’ da parte di Stato e Regioni tra i due giudizi (e l'esercizio prevalentemente nell[a] sola forma della tutela monocratica della giurisdizione amministrativa) desta tuttavia qualche preoccupazione per la tenuta del sistema oltre che perplessità in ordine alla compatibilità costituzionale”.

<sup>43</sup> G. GROTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 93, in relazione alla posizione dei terzi e alla loro tutela sottolinea che “il sistema complessivamente inteso sembra offrire adeguata tutela al privato stesso”, poiché questo “può infatti impugnare le leggi, *rectius* chiederne il rinvio alla Corte costituzionale, né potrebbe, nel vigente sistema, trovare altro rimedio perché il giudice «a quo» non può disapplicare e tanto meno annullare la legge; viceversa, nel caso dell'atto amministrativo il privato trova la più ampia tutela nel potere di annullamento del giudice amministrativo”.

nella sola erronea applicazione di legge attraverso l'atto che viene impugnato, è "idonea a innescare un conflitto di attribuzione, configurandosi come un «comportamento significante [...] dotato di efficacia e rilevanza esterna [...] comunque diretto 'ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni [...]»"<sup>44</sup>.

In questa medesima direzione si sono espresse anche le Sezioni Unite della Corte di cassazione, secondo cui è possibile la simultanea proposizione del giudizio amministrativo e del conflitto di attribuzione, alla luce della differenza strutturale e di finalità fra i due strumenti. Mentre con il secondo si intende "restaurare l'assetto complessivo dei rispettivi ambiti di competenza" fra Stato e Regioni, con il primo si giudica la "legalità dell'azione amministrativa, avendo l'esclusiva mira della puntuale repressione dell'atto illegittimo"<sup>45</sup>.

Sarebbero proprio i "differenti obiettivi perseguiti con l'instaurazione dei due giudizi" a legittimare "l'alternativa proposizione di uno di essi" e a determinare "conseguentemente l'inconsistenza dell'assunto secondo il quale la Regione avrebbe dovuto necessariamente dare corso al giudizio di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale, anziché a quello davanti al giudice amministrativo"<sup>46</sup>.

In tale prospettiva, quindi, lo strumentario posto a disposizione per garantire il relativo assetto di prerogative non può che arricchirsi e si può condividere l'assunto secondo il quale "l'astratta contraddittorietà dei giudicati, pur se inconveniente grave non solo ai fini della credibilità della giustizia ma, talvolta, anche agli effetti di un'utile fruizione del servizio che essa offre", non è "direttamente violativa del diritto di azione-difesa"<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> CORTE COST., sentenza n. 17 del 2020, in cui la Corte rigetta anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso relativa all'asserita natura meramente esecutiva, confermativa o riproduttiva della disposizione di rango primario non impugnata.

<sup>45</sup> CORTE CASS., Sez. Unite civ., sentenza n. 17656 del 2013.

<sup>46</sup> CORTE CASS., Sez. Unite civ., sentenza n. 17656 del 2013.

<sup>47</sup> A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., p. 379 s., secondo cui sarebbe "violativo di tale diritto un giudicato che dispieghi, senza rimedi [...], effetti (anche solo fattuali) *inter alios*" (ivi, p. 380).

S. TRANQUILLI, *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. I conflitti Stato-Regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, cit., p. 201, ritiene che il carattere fungibile

Ancora una volta richiamandosi la natura del giudizio costituzionale (sia in via principale sia nel conflitto di attribuzione) che risiede in ultima istanza nella disponibilità delle sottese scelte processuali unitamente all'oggetto della contesa (ossia le attribuzioni costituzionali e il loro riparto), assumono particolare rilievo due specifiche caratteristiche che lo differenziano ulteriormente dal giudizio amministrativo<sup>48</sup>.

Si pensi innanzitutto alla necessità della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale e sul Bollettino ufficiale delle Regioni dei relativi ricorsi, che si giustifica, in fondo, proprio considerando l'oggetto della contesa fra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale (e, dunque, il suo tono costituzionale).

In secondo luogo, assume rilievo la ben nota impossibilità di applicare al giudizio costituzionale l'istituto dell'acquiescenza, a differenza del giudizio amministrativo, ancora una volta valorizzandosi, come si è già sottolineato, la peculiarità dell'oggetto di giudizio, ossia le attribuzioni costituzionali, la cui difesa o il cui esercizio mai possono essere rinunciati, vincolando per il futuro le scelte processuali che devono pur sempre restare discrezionali.

---

fra i due giudizi “comporta [...] che il giudice amministrativo debba farsi carico non solo della risoluzione delle tante liti tra Amministrazioni che non trovano una composizione all'interno dell'Amministrazione [...], ma anche di quelle che, per decisione [...] della Presidenza del Consiglio non vengono proposte alla Corte costituzionale”. In tale prospettiva, risulterebbe “sminuito anche il ruolo della Corte come soggetto garante e ‘stabilizzatore’ delle macro conflittualità istituzionali che le consentirebbero di concorrere all'interpretazione delle regole cui le Amministrazioni devono sottostare” (*ibidem*).

<sup>48</sup> Si vedano le riflessioni di S. GRASSI, *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell'evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell'autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, cit., p. 33, che sottolinea che i “numerosi punti di connessione con il giudizio amministrativo, e l'influenza che le categorie proprie di quel processo hanno indubbiamente esercitato sul giudizio costituzionale non potranno attenuare l'esigenza di differenziare e precisare i confini dei due giudizi non solo sul piano dei soggetti legittimati, ma anche sul piano degli strumenti processuali e del tipo di decisioni che li concludono”.

### 3. *L'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza nel giudizio costituzionale.*

Questo ultimo profilo merita ulteriori riflessioni, che si raccordano alle considerazioni che si sono già svolte, ancora una volta nella prospettiva di verificare non solo il superamento del delineato (quindi solo apparente) carattere contraddittorio e ambiguo del processo costituzionale che vede contrapposti Stato e Regioni rispettivamente nel giudizio in via principale e nel conflitto di attribuzione, ma anche l'intrinseca differenza nella stessa prestazione di giustizia fra giurisdizione amministrativa e sindacato costituzionale.

Come si è ampiamente sottolineato al riconoscimento alle parti del potere discrezionale di avviare lo stesso giudizio costituzionale e di influenzarne la prosecuzione corrisponde un assoluto divieto di disposizione delle sottese attribuzioni costituzionali.

Non è configurabile, infatti, alcuna rinuncia alle competenze o accettazione della violazione del relativo assetto per come esso è definito in Costituzione: non è, dunque, configurabile alcuna acquiescenza, sia se espressa dall'ente che pure di quelle attribuzioni è titolare, sia se dedotta da un precedente comportamento come la mancata impugnazione di precedenti disposizioni analoghe a quelle oggetto del giudizio costituzionale o la partecipazione alle procedure che, alla luce del principio di leale collaborazione, conducono al raggiungimento di intese fra Stato e Regioni.

Tenendo conto dell'orientamento ormai costante su questo profilo della Corte costituzionale cui si è già fatto cenno, ci si intende soffermare sulle ragioni che rendono l'istituto dell'acquiescenza inapplicabile al processo costituzionale, alla luce, in particolare, di quello che potrebbe sembrare un carattere profondamente ambivalente e contraddittorio delle stesse regole del processo costituzionale.

Su tali ragioni già in passato ci si è interrogati in occasione della sentenza n. 49 del 1987<sup>49</sup>. In questa decisione, anche se risalente e resa con specifico riferimento al giudizio per conflitto di attribuzione fra Stato e

---

<sup>49</sup> Si vedano in modo particolare le osservazioni svolte su tale decisione da R. PROSPERI, *L'acquiescenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1988, III, p. 340 ss., che sottolinea come si tratti di "un tema mai sopito" (ivi, p. 340).

Regioni, la Corte costituzionale, in modo molto chiaro, ha sottolineato che “non può ritenersi precluso il ricorso a questa Corte per effetto dell’omessa impugnazione, da parte degli interessati, di un atto precedente avente contenuto eguale o analogo, sicché non è configurabile una situazione di acquiescenza conseguente a tale omissione”<sup>50</sup>. In modo ancora più significativo, la Corte, per motivare tale conclusione, ha stabilito che “non è consentita la trasposizione nel giudizio di costituzionalità, avente la precipua ed essenziale finalità di assicurare l’osservanza dei precetti della Carta fondamentale, di istituti propri del processo ordinario”<sup>51</sup>.

Le rinnovate riflessioni intorno al rapporto fra l’inapplicabilità dell’acquiescenza al giudizio costituzionale e la specifica natura della deliberazione a impugnare o a rinunciare al ricorso o al conflitto si inseriscono, quindi, inevitabilmente nel contesto di un più ampio ragionamento intorno alle stesse regole del processo costituzionale e alla possibilità di applicare determinati istituti e nozioni propri di altri processi, fra cui, appunto, la stessa acquiescenza, che è stata oggetto di specifico studio quasi esclusivamente in relazione al diritto processuale civile e al diritto amministrativo<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> CORTE COST., sentenza n. 49 del 1987. La Corte costituzionale ha specificato, inoltre, che nella “fattispecie, poi, l’oggetto del giudizio è dato da quattro conflitti di attribuzioni e non da un’impugnazione principale della legge, sicché quest’ultima opera come mero presupposto dei provvedimenti governativi censurati, ai quali in nessun caso la pretesa acquiescenza potrebbe essere riferita. Senza dire, infine, che l’assiomatica affermazione della Presidenza del Consiglio circa l’identico contenuto dei due provvedimenti legislativi appare arbitraria, risultando per contro di tutta evidenza [...] la diversità della disciplina in essi contenuta”.

<sup>51</sup> CORTE COST., sentenza n. 49 del 1987.

<sup>52</sup> Si veda al riguardo S. PATTI, *Acquiescenza. I) Diritto civile*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, cit., p. 2. Ai sensi dell’art. 329 (*Acquiescenza totale o parziale*) c.p.c., esclusi determinati casi di revocazione (ossia quelli previsti dall’art. 395, nn. 1, 2, 3 e 6, c.p.c.), “l’acquiescenza risultante da accettazione espressa o da atti incompatibili con la volontà di avvalersi delle impugnazioni ammesse dalla legge ne esclude la proponibilità”. Inoltre, la proposizione di una impugnazione parziale determina acquiescenza alle parti della sentenza che non risultano impugunate. L’acquiescenza applicata al processo civile assume, dunque, il connotato di una “volontaria accettazione espressa o tacita di un provvedimento dell’autorità giudiziaria per sua natura suscettibile di reclamo e quindi anche di riforma” (ivi, p. 1). A fronte di tale accettazione, si è posto in rilievo come possa sorgere,

La Corte costituzionale con giurisprudenza costante ha ribadito l'inapplicabilità dell'acquiescenza al giudizio costituzionale, con riferimento a due specifiche ipotesi.

Innanzitutto, non è possibile individuare un comportamento di accettazione della lesione delle proprie competenze che possa essere tratto dalla mancata impugnazione di una disposizione precedente e dal contenuto analogo o identico rispetto a una norma oggetto di ricorso.

La Corte, infatti, nel respingere una specifica eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato che mirava a dimostrare l'asserita sovrapposibilità fra la disposizione impugnata e quella non impugnata per dedurne la conseguente asserita mancanza di lesività, ha riconosciuto che "una norma ripetitiva di una norma precedente è comunque impugnabile"<sup>53</sup>.

In particolare, la Corte ha sottolineato come la possibilità di impugnare anche disposizioni successive, pure ripetitive di precedenti non impu-

---

in capo alla controparte, un vero e proprio affidamento, che sarebbe meritevole di tutela solo laddove l'acquiescenza "non consista in un mero atteggiamento passivo, di per sé neutro ed inespressivo, qualificabile invece come inerzia" (*ibidem*). L'acquiescenza, dunque, deve esprimere un "atteggiamento consapevole di accoglimento delle conseguenze sfavorevoli derivanti dall'atto del terzo" (ivi, p. 2).

Rispetto alla nozione di acquiescenza nel diritto amministrativo e alle sue diverse declinazioni quale rinuncia al diritto di impugnare, accettazione del provvedimento della pubblica amministrazione, atto negoziale di accertamento della validità del provvedimento amministrativo, rinuncia al diritto sostanziale con effetti processuali, comportamento a effetto preclusivo e negozio rinunciativo dell'interesse legittimo, si veda C. FERRARI, *Acquiescenza. II) Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, cit., p. 1 ss., oltre che F. GAFFURI, *L'acquiescenza al provvedimento amministrativo e la tutela dell'affidamento*, Milano, Giuffrè, 2006. Si veda, anche, A. CERINO CANOVA, *Acquiescenza. III) Diritto processuale civile*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, cit., p. 1 ss.

Si rinvia ancora a M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, cit., p. 229, con particolare riferimento alla nozione di interesse a ricorrere, sottolinea la "problematica molto più ampia, che tocca, in generale, la legittimità dell'impiego nel processo costituzionale di termini e nozioni «presi a prestito» da altri processi: tale utilizzazione, dovuta senz'altro a ragioni storiche (e cioè al particolare modo in cui nasce il sindacato di costituzionalità), è causa di applicazioni ambigue e, dunque, della stessa ambiguità del processo costituzionale".

<sup>53</sup> CORTE COST., sentenza n. 237 del 2017.

gnate, risieda nella circostanza che con esse si reitera l'asserita lesione, che fonda in modo specifico l'interesse a ricorrere da parte della Regione.

Di conseguenza, la mancata impugnazione della prima disposizione che lede le competenze regionali non rende per ciò solo inammissibile il ricorso che abbia a oggetto successiva disposizione di identico contenuto<sup>54</sup>.

Nello stesso senso la Corte si è espressa rispetto al ricorso statale avente a oggetto norme regionali, respingendo l'eccezione di inammissibilità per tardività del ricorso statale (che non avrebbe censurato disposizioni regionali ancora più risalenti nel tempo rispetto a quelle impugnate e di queste riproduttive) e per carenza di interesse (asseritamente derivante dall'inutilità di un eventuale accoglimento, tenuto conto che le disposizioni precedenti non censurate avrebbero continuato a reiterare la medesima lesione)<sup>55</sup>.

La Corte, quindi, ha ribadito il proprio costante orientamento in punto di inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza, sia laddove le disposizioni censurate abbiano un contenuto (quasi) del tutto identico a quelle precedenti non impugnate, sia laddove fra le prime e le seconde ci sia autonomia quanto a contenuto normativo<sup>56</sup>.

A differenza del giudizio per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni, nel cui ambito, come si è già sottolineato, non sono ammissibili ricorsi aventi a oggetto atti solo meramente consequenziali che siano esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi di altri non precedentemente impugnati così come atti riproduttivi di precedenti norme legislative<sup>57</sup>,

---

<sup>54</sup> CORTE COST., sentenza n. 182 del 2017.

<sup>55</sup> CORTE COST., sentenza n. 110 del 2017.

<sup>56</sup> Si vedano a questo proposito CORTE COST., sentenze n. 98 del 2017 (con riguardo a disposizioni dal contenuto quasi identico), n. 110 del 2017 (con riguardo a disposizioni dal contenuto normativo autonomo) e n. 39 del 2016 (con riguardo a disposizioni dal contenuto analogo o addirittura identico).

<sup>57</sup> In questo senso si veda CORTE COST., sentenza n. 36 del 2018, secondo cui la "giurisprudenza di questa Corte è costante [...] nel ritenere inammissibili ricorsi per conflitto intersoggettivo avverso atti meramente consequenziali (esecutivi, confermativi o meramente riproduttivi) di altri atti precedentemente non impugnati (ex plurimis, sentenze n. 260, n. 103 e n. 104 del 2016 e n. 144 del 2013). Ciò vale, a maggior ragione, nei confronti di atti riproduttivi di precedenti norme legislative: in tali casi «viene, infatti, a determinarsi la decadenza dall'esercizio dell'azione, dal momento che non può esse-

nel giudizio in via principale non assume rilievo dirimente al fine di dichiarare l'inammissibilità del ricorso la circostanza che esso abbia a oggetto disposizioni anche identiche a precedenti non impugnate.

Il fondamento di questa differenza può essere individuato nel parziale diverso rilievo che assume nei due giudizi l'interesse al ricorso.

Nel giudizio per conflitto di attribuzione avente a oggetto un mero atto consequenziale di un precedente atto non impugnato, infatti, l'interesse al ricorso declinato nel senso della possibilità di raggiungere una qualche utilità dal possibile accoglimento viene a mancare. Una eventuale pronuncia di accoglimento, infatti, non farebbe venire meno l'effetto lesivo che scorrettamente viene ricondotto dall'ente ricorrente all'atto meramente esecutivo o riproduttivo e non all'atto che esprime per la prima volta la volontà dell'ente resistente.

Nel giudizio principale, invece, tale interesse permane anche laddove il ricorso abbia a oggetto disposizioni successive di analogo contenuto normativo, poiché in ogni caso esse hanno l'effetto di reiterare (rispetto a quelle precedenti non oggetto di censura) i profili di asserita lesione delle competenze dell'ente ricorrente che fondano precisamente l'interesse al ricorso<sup>58</sup>. L'effetto di un eventuale accoglimento, dunque, soddisfa l'interesse del ricorrente poiché fa venire meno la lesione prospettata, attraverso l'annullamento della disposizione censurata.

La mancata impugnazione a suo tempo (ossia entro il limite dei sessanta giorni) di una analoga disposizione precedente rispetto a quella oggetto di censura, dunque, non rileva ai fini della inammissibilità del ricorso, poiché la seconda ha in ogni caso "l'effetto di reiterare, con la novazione della fonte, la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere" e poiché nel giudizio in via principale non si può assegnare alla decisione di non impugnare la precedente disposizione alcun carattere di accettazione della (asserita) lesione delle competenze costituzionali<sup>59</sup>.

---

re consentita, attraverso l'impugnazione dell'atto meramente consequenziale della norma non impugnata, la contestazione di quest'ultima, in ordine alla quale è già inutilmente spirato il termine fissato dalla legge» (sentenze n. 77 del 2016 e n. 144 del 2013)".

<sup>58</sup> CORTE COST., sentenze n. 98 e n. 41 del 2017.

<sup>59</sup> CORTE COST., sentenza n. 215 del 2015, che richiama le sentenze n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011.



In secondo luogo, l'impossibilità di configurare un comportamento acquiescente rispetto alla lesione delle competenze costituzionali viene ribadita anche laddove l'ente ricorrente, in particolare la Regione, abbia partecipato alle procedure previste per raggiungere intese, nel rispetto del principio della leale collaborazione.

La Corte costituzionale, infatti, in modo molto chiaro ha respinto eccezioni specifiche dell'Avvocatura generale dello Stato tese a far valere l'inammissibilità del ricorso regionale, a fronte dell'asserita acquiescenza alle decisioni maturate in sede di Conferenze fra Stato e Regioni. In particolare, secondo la Corte, a prescindere dalle modalità di espressione del dissenso e di partecipazione a tali procedure, l'acquiescenza non è applicabile al giudizio in via principale<sup>60</sup>.

In una specifica occasione la Corte, pur respingendo l'eccezione di inammissibilità che sarebbe derivata dagli effetti dell'intesa raggiunta fra lo Stato e le Regioni ricorrenti e pur ribadendo che da parte della Regione a statuto ordinario non si configura alcuna acquiescenza per aver concluso un accordo imposto da una disposizione di legge che si impugna, ha specificato che rispetto alle Regioni autonome tale intesa non poteva dispiegare effetti, poiché recepiva un accordo al quale esse non avevano partecipato<sup>61</sup>.

In tal modo la Corte ha valorizzato la mancata partecipazione regionale alla definizione di un accordo, poi recepito dall'intesa, al fine di non ritenere configurabile alcun comportamento acquiescente.

Nel medesimo senso, ossia quello di dare rilievo al comportamento dell'ente ricorrente, la Corte si è espressa laddove ha respinto analoga eccezione dell'Avvocatura dello Stato.

In questa occasione, in particolare, la difesa statale riteneva inammissibile il ricorso della Provincia autonoma di Trento avente a oggetto di-

---

<sup>60</sup>In questo senso si veda CORTE COST., sentenza n. 169 del 2017, che richiama le sentenze n. 231 del 2016, n. 215 e n. 124 del 2015, n. 139 del 2013, n. 71 del 2012 e n. 187 del 2011.

<sup>61</sup>CORTE COST., sentenza n. 154 del 2017; si vedano anche la sentenza n. 141 del 2016, con cui è stata respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso basata sugli effetti di una intesa raggiunta fra Stato e Regione, poiché secondo la Corte "concludere un accordo imposto da una norma di legge mentre la si impugna non comporta alcuna acquiescenza nel giudizio in via principale", e le sentenze n. 77 del 2015 e n. 98 del 2007.

sposizioni di un decreto legislativo nella parte in cui richiamavano disposizioni contenute in linee guida ministeriali che riteneva non potessero vincolarla. In particolare, secondo l'Avvocatura la Provincia autonoma non avrebbe potuto contestare l'applicazione di queste linee guida a fronte della sua partecipazione alla Conferenza unificata che aveva espresso parere favorevole alla loro approvazione<sup>62</sup>.

La Corte, nel respingere tale eccezione, ha richiamato in modo particolarmente significativo la sentenza n. 275 del 2011 resa in un giudizio per conflitto di attribuzione introdotto da un ricorso della stessa Provincia, avente a oggetto alcune previsioni delle citate linee guida, in cui una analoga eccezione era stata dichiarata infondata. Le ragioni dell'infondatezza risiedevano nel "documentato dissenso espresso dalla Provincia autonoma", "in sede di Conferenza unificata, sulla formulazione del testo normativo successivamente approvato, sicché la Corte ha ritenuto che non si era verificata acquiescenza da parte della ricorrente"<sup>63</sup>.

L'inapplicabilità dell'istituto dell'acquiescenza al giudizio principale risulta ancora una volta (ossia anche nelle ipotesi in cui venga in rilievo una procedura che conduce all'intesa fra enti alla quale essi abbiano o meno partecipato o nel corso della quale abbiano o meno espresso il proprio assenso o dissenso) strettamente connessa alla valutazione intorno alla sussistenza dell'interesse a ricorrere.

---

<sup>62</sup> CORTE COST., sentenza n. 275 del 2012.

<sup>63</sup> CORTE COST., sentenza n. 275 del 2012. Nella sentenza n. 275 del 2011, in particolare, la Corte costituzionale aveva ritenuto infondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa statale, relativa alla partecipazione della Provincia autonoma alla Conferenza unificata che aveva approvato un atto che avrebbe vincolato la stessa ricorrente. Secondo la Corte, era "ampiamente documentato, e non contestato, il dissenso della ricorrente all'approvazione del testo nella formulazione poi diventata definitiva, accompagnato dalla richiesta di introdurre emendamenti" (CORTE COST., sentenza n. 275 del 2011). La Corte ribadisce, inoltre, che, per "giurisprudenza costante [...], il dissenso manifestato anteriormente all'approvazione di normativa oggetto di concertazione implica la perdurante ammissibilità del ricorso per conflitto ad opera della parte dissenziente (ex plurimis, sentenze n. 507 del 2002 e n. 206 del 2001)". E, infatti, "nei giudizi per conflitto di attribuzione non trova applicazione l'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (ex plurimis, sentenze n. 95 del 2003, n. 511 del 2002, n. 389 e n. 163 del 1995, n. 191 del 1994; ordinanza n. 195 del 2004)" (*ibidem*).

Tale profilo si può cogliere precisamente considerando quanto la Corte ha stabilito nell'ipotesi in cui l'intesa intervenga nelle more del giudizio costituzionale.

Anche in questo caso, l'interesse al ricorso non viene meno e, dunque, non cessa la materia del contendere. L'eventuale pronuncia di accoglimento, infatti, potrebbe in ogni caso reintegrare l'ordine costituzionale (asseritamente) violato, incidendo sulla disposizione che ha determinato il raggiungimento dell'intesa medesima<sup>64</sup>.

Da ultimo la Corte ha confermato il proprio orientamento sul punto nella sentenza n. 107 del 2021, resa in un giudizio in via principale, che risulta particolarmente interessante poiché fa riferimento sia, in generale, all'inapplicabilità dell'istituto a tale tipo di giudizio ("«atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere»"<sup>65</sup>), sia alla ulteriore circostanza dell'irilevanza della partecipazione dell'ente ricorrente alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, al termine della quale era stato espresso un parere favorevole che avrebbe, secondo la difesa statale, determinato vera e propria acquiescenza rispetto alle decisioni ivi maturate.

E, infatti, la Corte ricorda di avere più volte affermato che l'eventuale adesione all'intesa non pregiudica, di regola, l'interesse a ricorrere, a fronte dell'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali<sup>66</sup>.

La Corte con questa decisione richiama in modo significativo la sentenza n. 31 del 2019, resa nell'ambito di un conflitto di attribuzione tra enti proposto dalla Regione Sardegna, in relazione al quale la difesa statale affermava l'inammissibilità dei ricorsi poiché non sarebbe stata tempestivamente impugnata una legge statale di cui i decreti ministeriali oggetto di conflitto sarebbero stati mera attuazione.

La Corte costituzionale, fra le diverse argomentazioni tese a respingere l'eccezione, richiama anche l'argomento fondato sull'asserita acquiescenza che si sarebbe determinata a fronte della partecipazione della Regione ri-

---

<sup>64</sup> In questo senso, CORTE COST., sentenza n. 125 del 2017, che richiama le sentenze n. 141 del 2016, n. 40 del 2010 e n. 98 del 2007.

<sup>65</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2021.

<sup>66</sup> CORTE COST., sentenza n. 107 del 2021.

corrente alla Conferenza Stato-Regioni rispetto alle decisioni assunte in quella sede. Secondo la Corte indipendentemente “dai fatti in contestazione tra le parti, riguardanti le modalità di espressione del dissenso in Conferenza, nei giudizi per conflitto di attribuzioni l’eventuale «adesione della ricorrente all’intesa non pregiudica, di regola, l’interesse a ricorrere, stante l’indisponibilità delle attribuzioni costituzionali di cui si controverte in tali giudizi (sentenze n. 130 del 2014, n. 275 del 2011, n. 95 del 2003)» (sentenza n. 36 del 2018)”<sup>67</sup>.

Proprio il richiamo operato nell’ambito di un giudizio in via principale a una decisione resa in un conflitto di attribuzione restituisce chiaramente la portata della consonanza sul punto tra i due processi, confermando l’assoluta indisponibilità delle sottese attribuzioni costituzionali, pur con le sfumature su cui ci si è soffermati relative alla configurazione dell’interesse ai rispettivi ricorsi.

---

<sup>67</sup> CORTE COST., sentenza n. 31 del 2019.



## CAPITOLO 3

### I LAVORI DELLA CORTE COSTITUZIONALE: VERSO IL PROCESSO TELEMATICO

SOMMARIO: 1. Il ruolo della Corte costituzionale nell'emergenza. – 2. L'impatto dell'emergenza sanitaria sui lavori della Corte costituzionale e il nuovo processo costituzionale telematico. – 3. La notifica dei ricorsi attraverso la posta elettronica certificata: fra asserita irrivalenza e tempestività della costituzione in giudizio.

#### 1. *Il ruolo della Corte costituzionale nell'emergenza.*

L'emergenza sanitaria ha determinato una serie di problematiche cui si è fatto cenno nel rapporto fra Stato e Regioni che riguardano il riparto delle rispettive competenze, la scelta della tipologia di fonte del diritto e il rapporto fra il relativo livello nazionale o regionale, oltre che il riferimento alle conoscenze tecniche e scientifiche e alla loro evoluzione.

In tale periodo, come si è sottolineato, la Corte costituzionale è stata in larga misura “esclusa” dalla risoluzione delle sottese questioni e censure attinenti al rapporto competenziale fra Stato e Regioni, se non si considerano le pochissime decisioni intervenute nel periodo di riferimento, mentre il contenzioso amministrativo sembra destinato a registrare un maggior numero di giudizi anche per il futuro<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Al riguardo si vedano le prime osservazioni di G. DI COSIMO-G. MENEGUS, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, p. 183 ss., F. PONTE, *Un'illegittimità troppo breve per essere accertata? Note minime su due ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica della regione Basilicata*, ivi, p. 239 ss., F.F. PAGANO, *Il principio di unità e indi-*

Nonostante il ridotto numero di ricorsi la Corte ha avuto modo di esprimersi su profili essenziali sia dal punto di vista del merito (come ha fatto con la sentenza n. 37 del 2021, con riguardo al riparto di competenze fra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza e alla specifica definizione della materia costituita dalla profilassi internazionale, con spunti di ulteriore interesse anche in ordine all'approvvigionamento e all'organizzazione della somministrazione delle vaccinazioni), sia da quello processuale (si pensi, innanzitutto, all'esercizio del potere di sospensione in via cautelare della legge della Regione Valle d'Aosta).

Sul fronte dei conflitti di attribuzione, anche quello promosso dal Codacons, nonostante i profili di insuperabile manifesta inammissibilità, ha consentito alla Corte di soffermarsi, con l'ordinanza n. 175 del 2020, sui principali nodi problematici sottesi comunque sollevati.

Se pure dal punto di vista quantitativo quasi del tutto "assente" su questo fronte, la Corte è stata coinvolta direttamente e inevitabilmente dalla situazione di emergenza sanitaria con riferimento alla gestione dell'organizzazione e del proseguimento dei propri lavori e delle modalità di accesso alla giustizia costituzionale.

Per garantire la prosecuzione dei giudizi e, quindi, la garanzia sostanziale del sistema di giustizia costituzionale con riguardo a tutte le tipologie di processo, la Corte ha adottato una serie di misure, che si sono costantemente adattate al progressivo andamento epidemiologico.

Il riferimento a tali provvedimenti consente di verificare non solo il merito delle relative determinazioni adottate, ma anche di saggiare il rilievo e l'importanza della garanzia di prosecuzione dei lavori della Corte

---

*visibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, ivi, p. 209 ss., C. DELLA GIUSTINA, *Il TAR in via cautelare non sospende l'ordinanza che vieta l'attività fisica. Nota a TAR Campania, sez. V, n. 01048/2020 del 18.03.2020*, Pres. Scudeller, ivi, p. 243 ss., V. BALDINI, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, I, p. 877 ss., E. LONGO, *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 378 ss., e G. DI COSIMO-G. MENEGUS, *Coronavirus, il TAR sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)*, in *Lacostituzione.info*, 28 febbraio 2020. Si vedano, inoltre, i riferimenti inseriti nelle note precedenti, relativi al contenzioso amministrativo.

costituzionale, anche considerando che a essa avrebbero potuto (e, anzi, forse dovuto) in misura ben più frequente rivolgersi Stato e Regioni con riguardo ai rispettivi provvedimenti.

Questa considerazione, inevitabilmente, vale anche, in fondo, per i giudici comuni, chiamati a dare applicazione alle previsioni legislative di rango primario relative alla gestione dell'emergenza sanitaria.

Fra le prime decisioni problematiche in tale prospettiva, viene in rilievo quella del Tribunale di Belluno, che, a fronte di un ricorso prima e poi del relativo reclamo, ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata sul decreto-legge n. 44 del 2021 (*Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici*), in relazione all'art. 32 Cost., nella parte in cui ha introdotto l'obbligo di vaccinazione per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che lavorano in strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie e parafarmacie, oltre che negli studi professionali. Pur potendosi condividere nel merito la decisione cui giunge il giudice – ossia quella di respingere sia il ricorso sia il reclamo, nel primo caso non essendo ancora intervenuto il decreto-legge n. 44 e tenendo conto degli obblighi di sicurezza che gravano ai sensi dell'art. 2087 (*Tutela delle condizioni di lavoro*) c.c. sul datore di lavoro, nel secondo caso alla luce del sopravvenuto obbligo vaccinale – si possono porre in rilievo indubitabili profili di criticità, poiché la motivazione di manifesta infondatezza, su una questione indubitabilmente cruciale, sembra essersi sovrapposta alle prerogative della Corte costituzionale, cui spetta la valutazione intorno alla fondatezza o meno delle censure<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Si tratta rispettivamente di TRIB. BELLUNO, ordinanze n. 12 e n. 328 del 2021. Si veda anche TAR Lazio, sez. III-*bis*, decreto n. 8539 del 2021, avente a oggetto le diverse questioni sottese all'obbligo del certificato verde per il personale scolastico; in quella occasione non era stata specificamente eccepita una questione di legittimità costituzionale avente a oggetto la normativa di rango primario introduttiva di tale strumento. Ciononostante, leggendo il provvedimento, inevitabilmente emergono profili centrali rispetto al necessario bilanciamento fra i diversi diritti (e doveri) sottesi all'introduzione di un meccanismo teso a verificare lo stato di salute connesso al Covid-19.

Su tali profili si rinvia alle considerazioni svolte da A. POGGI, *Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo*, in *Federalismi*, 2021, XXI, p. IV ss., A. MANGIA, *Si cae-*



Si pensi anche alla problematica ordinanza n. 38 del 2022 del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana, che ha disposto una istruttoria avente a oggetto una serie di profili che attengono alla concreta prassi applicativa correlata alla somministrazione dei vaccini contro il Covid-19, funzionale a sciogliere la propria decisione intorno alla sussistenza della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale avente a oggetto l'obbligo vaccinale, ugualmente sovrapponendosi alle valutazioni demandate alla Corte costituzionale<sup>3</sup>.

La definitiva introduzione del processo costituzionale telematico in occasione delle ultime modifiche alle Norme integrative adottate con la deliberazione del 22 luglio 2021, che si inseriscono nel contesto della gestione dei lavori della Corte nel periodo emergenziale, inoltre, impone di richiamare le considerazioni svolte in occasione di alcune precedenti decisioni che pervengono a esiti differenziati.

Queste, rese nell'ambito di un conflitto di attribuzione fra enti e di un giudizio in via principale, consentono di inquadrare ulteriormente i profili problematici e di maggior interesse sottesi alla trasformazione telematica del processo costituzionale.

## *2. L'impatto dell'emergenza sanitaria sui lavori della Corte costituzionale e il nuovo processo costituzionale telematico.*

Il contesto pandemico ha condotto all'adozione di numerosi provvedimenti da parte della Corte costituzionale, il primo dei quali ha riguardato il deposito di atti e memorie, che veniva consentito "anche mediante invio in formato elettronico, a mezzo di posta elettronica certificata

---

lum digito tetigeris. *Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, in *Rivista AIC*, 2021, III, p. 432 ss., e, ancora, i contributi pubblicati in *Forum Sulla vaccinazione in tempo di Covid-19*, cit.

<sup>3</sup> Sia consentito il rinvio per più approfondite considerazioni su tale provvedimento a B. LIBERALI, *La non manifesta infondatezza subordinata alle risultanze istruttorie: una trasformazione impropria?*, in *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, 2022, I, p. 121 ss.

(PEC), ad apposito indirizzo dedicato della Cancelleria della Corte”, restando invece “esclusi dalla predetta deroga gli atti di promovimento di nuovi giudizi, che dovranno essere notificati e depositati secondo le regole ordinarie”<sup>4</sup>. La Corte, inoltre, si è riservata di adottare anche ulteriori provvedimenti, “nei limiti di compatibilità con le regole processuali del giudizio costituzionale”.

A distanza di pochi giorni si sono previste le concrete modalità di svolgimento dei lavori della Corte costituzionale, nella prospettiva di bilanciare il contrasto dell'emergenza epidemiologica e la garanzia di continuità dell'esercizio delle sue funzioni, oltre che in considerazione della “necessità di operare in spirito di leale collaborazione con le altre istituzioni repubblicane”. In particolare, si è prevista la partecipazione dei giudici alle camere di consiglio anche mediante collegamenti da remoto (“e il luogo da cui essi si collegano è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge”), potendosi estendere tali modalità a “ogni altra riunione della Corte e dei suoi giudici o organi interni, incluse le adunanze per deliberazioni amministrative, nonché quelle dell'Ufficio di presidenza, delle commissioni e dei gruppi di lavoro”<sup>5</sup>.

Risulta significativa, per i potenziali effetti sul contraddittorio e sull'effettivo svolgimento delle udienze pubbliche, la previsione per la quale per i giudizi la cui trattazione era già stata fissata in udienza pubblica si procedesse di volta in volta al rinvio a nuovo ruolo, “per consentirne la discussione in udienze che si terranno al termine del periodo di emergenza anche in aggiunta a quelle già fissate, a meno che tutte le parti chiedano che la questione passi direttamente in decisione in camera di consiglio, senza discussione orale, sulla base degli atti depositati”.

Di tale facoltà si sono avvalse le parti nel giudizio in via principale avente a oggetto la legge della Regione Piemonte n. 16 del 2019 (*Istituzione del Fattore famiglia*). “In prossimità dell'udienza, entrambe le parti

---

<sup>4</sup>Presidente della Corte costituzionale, decreto del 12 marzo 2020 (*Misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

<sup>5</sup>Presidente della Corte costituzionale, decreto del 24 marzo 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

hanno chiesto la decisione allo stato degli atti, ai sensi del punto 1, lettera c), del decreto della Presidente della Corte costituzionale del 24 marzo 2020”<sup>6</sup>.

Questa possibilità, invece, non poteva configurarsi per questioni di eccezionale gravità e urgenza in ordine alle quali si ravvisasse la necessità di trattazione immediata in udienza pubblica<sup>7</sup>.

Proprio in relazione alla modalità di gestione del processo costituzionale con specifico riguardo allo svolgimento delle udienze pubbliche, un terzo decreto presidenziale ha sancito – in ragione della “necessità di contribuire al contrasto dell’emergenza epidemiologica da COVID-19” e di “contenere l’esposizione al rischio di contagio connesso allo spostamento fisico di persone”, oltre che di “assicurare la continuità e il tempestivo esercizio della funzione di giustizia costituzionale, nel pieno rispetto del contraddittorio”<sup>8</sup> – che fino al 30 giugno 2020 (“e comunque sino a nuovo provvedimento”, con decorrenza a partire dalla cause fissate per l’udienza pubblica del 5 maggio 2020) la partecipazione dei giudici alle camere di consiglio e alle udienze pubbliche potesse avvenire anche attraverso collegamenti da remoto. Tali modalità, estese a ogni altro tipo di riunione della Corte, dei giudici e degli organi interni, implicavano che i giudizi la cui trattazione era stata fissata in udienza pubblica passassero direttamente in decisione in camera di consiglio, senza discussione orale, sulla base degli atti, ferma la facoltà delle parti di depositare brevi note entro sei giorni prima della data dell’udienza.

---

<sup>6</sup> CORTE COST., sentenza n. 91 del 2020.

<sup>7</sup> A questo proposito P. COSTANZO, *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 158, si sofferma su tale differenziazione delle modalità di deposito a seconda del tipo di atto, richiamando quanto prevede il decreto-legge n. 11 del 2020, poi abrogato, con l'introduzione di una nuova disciplina, dal decreto-legge n. 18 del 2020. L'A. ritiene che la ragione di tale differenziazione risieda “non certo in una preconcetta ostilità all’uso del mezzo telematico indiscriminatamente fin dal primo atto del giudizio, ma nella maggiore delicatezza degli adempimenti introduttivi (addirittura secondo l’art. 28 delle N.I. per il deposito dei ricorsi in via principale e per conflitto di attribuzioni può essere utilizzato solo il servizio postale [...])”.

<sup>8</sup> Presidente della Corte costituzionale, decreto del 20 aprile 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale, anche con collegamento da remoto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19*).

Se una delle parti del giudizio lo avesse richiesto entro dieci giorni prima dell'udienza, però, quest'ultima si sarebbe svolta da remoto. Restava ferma la possibilità, già contemplata dal precedente decreto presidenziale, che eventuali questioni di eccezionale gravità e urgenza potessero essere trattate immediatamente in udienza pubblica, a seconda della valutazione della Presidente, sentito il Collegio.

Ulteriore profilo di interesse riguarda, ancora, la modalità di svolgimento dell'udienza pubblica, che, in caso di collegamento da remoto, sarebbe stata celebrata senza toga e in assenza del pubblico. Il Cancelliere, redigendo il relativo verbale, ne doveva in ogni caso garantire la pubblicità, oltre alla consueta registrazione e pubblicazione sul sito internet della Corte costituzionale.

Il 23 giugno 2020 è stata data comunicazione da parte della Corte della ripresa dello svolgimento delle udienze pubbliche con la presenza dei giudici, degli avvocati e del pubblico a partire dal 7 luglio 2020. Dal primo luglio 2020 sono tornate ad applicarsi le ordinarie modalità di deposito di tutti gli atti e la presenza del pubblico e dei giornalisti è stato limitato numericamente. Le Camere di consiglio hanno potuto continuare a essere svolte anche con collegamenti da remoto<sup>9</sup>.

Questo decreto è stato parzialmente modificato dal successivo del 6 ottobre 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento delle udienze pubbliche, anche con collegamento da remoto, durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19*), con cui si è previsto che dall'udienza pubblica del 20 ottobre fino al 31 gennaio 2021 “la partecipazione dei giudici e degli avvocati alle udienze pubbliche potrà avvenire anche mediante collegamento da remoto e senza toga, in caso di certificata impossibilità a recarsi presso la Corte per ragioni legate all'emergenza epidemiologica e previa autorizzazione del Presidente”.

---

<sup>9</sup> Presidente della Corte costituzionale, decreto del 23 giugno 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ripristino delle modalità normali di svolgimento delle udienze pubbliche e di deposito degli atti*). Si veda anche il precedente decreto dell'8 giugno 2020 (*Ulteriori misure per lo svolgimento dei giudizi davanti alla Corte costituzionale durante l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Ripristino dell'apertura al pubblico delle udienze*).

Come previsto dal precedente decreto, invece, resta ammessa la partecipazione limitata del pubblico, ferma restando la garanzia di pubblicità delle udienze pubbliche con la verbalizzazione, la registrazione e la pubblicazione sul sito istituzionale.

E, parimente, viene consentito l'invio tramite PEC degli atti processuali, se pure "temporaneamente", mentre la loro messa a disposizione per gli avvocati avviene da parte della Cancelleria nelle forme ordinarie.

Con il decreto presidenziale del 30 ottobre 2020 è stata ulteriormente prorogata la possibilità di partecipazione da remoto alle udienze pubbliche per giudici e avvocati (dal 3 novembre e fino a eventuali successive determinazioni), senza però specificare la necessità di una certificata impossibilità di spostamento e della previa autorizzazione presidenziale<sup>10</sup>.

In tale contesto risulta significativa la previsione, sulla quale si tornerà, per cui la trasmissione attraverso la PEC è possibile per gli atti del processo, escludendo gli atti introduttivi dello stesso, poiché da ciò è possibile trarre ulteriore conferma del rilievo che a tali atti viene assegnato.

Le specifiche modalità di svolgimento a distanza delle udienze pubbliche e delle camere di consiglio impongono una riflessione non solo (in riferimento alle prime) sulla garanzia di un effettivo contraddittorio orale e di confronto fra le parti, ma anche (con riguardo alle seconde) sulla tutela dello stesso giudizio costituzionale e, in particolare, sulla garanzia di segretezza dell'adozione delle decisioni dei giudici costituzionali, chiamati a confrontarsi e a svolgere le proprie sedute in modalità telematica. Lo stesso, peraltro, è a dirsi per le riunioni degli assistenti di studio, che precedono lo svolgimento delle udienze pubbliche e delle camere di consiglio<sup>11</sup>.

I richiamati decreti e le misure ivi contenute, peraltro, consentono di richiamare le riflessioni che già da tempo vengono svolte sul processo co-

---

<sup>10</sup> Le modalità di gestione dei lavori della Corte sono state ulteriormente prorogate o rimodulate da successivi provvedimenti, come quelli del 16 marzo e del 18 maggio 2021.

<sup>11</sup> Svolge considerazioni critiche, soffermandosi sul principio di pubblicità delle udienze e sulle stesse modalità del loro svolgimento nel periodo dell'emergenza, A. CHIAPPETTA, *Il processo costituzionale al tempo dell'emergenza: una cronaca*, in *Giur. cost.*, 2020, IV, p. 2292 ss.

stituzionale telematico, che è stato definitivamente introdotto in occasione delle ultime modifiche alle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. Con la già citata deliberazione del 22 luglio 2021 la Corte ha introdotto i necessari riferimenti alla modalità telematica di deposito e di trasmissione di atti e comunicazioni.

L'art. 39 (*Regole tecniche del processo costituzionale telematico*) delle Norme integrative prevede che tale modalità sia disciplinata con decreto presidenziale previa deliberazione della Corte. Il 28 ottobre 2021 è stato emanato tale decreto (*Modalità per l'attuazione del processo costituzionale telematico a norma dell'art. 39 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*), il cui allegato A prevede le specifiche regole tecniche relative alla creazione della piattaforma informatica "e-Cost".

L'emergenza sanitaria, dunque, sembra aver posto alla prova questa stessa capacità sul piano tecnico e operativo e ha rappresentato (forse) un decisivo elemento per la sua effettiva realizzazione, anziché recuperare in via definitiva e mantenere le consuete "fisiche e materiali" modalità di deposito e scambio di atti del giudizio costituzionale<sup>12</sup>.

Queste ultime, in fondo, confermano da un punto di vista non solo formale, ma anche (e forse soprattutto) sostanziale, l'importanza delle determinazioni che sottostanno al deposito dei relativi atti e confermano, quindi, il rilievo che assumono le decisioni (politiche e discrezionali) degli enti che sono titolari dell'azione processuale.

A questo proposito, come si è già rilevato, risulta significativa la circostanza che la stessa Corte costituzionale abbia mantenuto nel periodo

---

<sup>12</sup> Sulle questioni sottese al processo costituzionale telematico si vedano le considerazioni di R. GARGIULO, *Il processo costituzionale telematico: prospettive*, in *Giurcost.org*, 2020, II, p. 272 ss., oltre che di M. TROISI, *Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemiologica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*, in *Federalismi*, 2020, XVIII, p. 342 ss., che si sofferma in modo particolare sul rapporto fra l'amministrazione emergenziale della giustizia amministrativa e quella della giustizia costituzionale. Su tale ultimo profilo si veda, con specifico riguardo al processo costituzionale in via incidentale, N. PIGNATELLI, *Le «interazioni» tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 2008, oltre che ID., *Le reciproche "incidenze" tra processo amministrativo e processo costituzionale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, cit., p. 17 ss.

emergenziale la modalità di deposito tradizionale quanto meno per gli atti introduttivi dei giudizi costituzionali.

Al contrario, con il processo costituzionale telematico, tutti gli atti e i documenti dovranno essere trasmessi con la medesima modalità telematica, compresi quelli che danno avvio ai relativi giudizi costituzionali, a partire dalla data di entrata in vigore delle Norme integrative.

### *3. La notifica dei ricorsi attraverso la posta elettronica certificata: fra asserita irritualità e tempestività della costituzione in giudizio.*

Come si è anticipato, le considerazioni svolte sulle modalità di gestione del processo costituzionale nell'emergenza e sulla successiva introduzione della modalità telematica di deposito dei relativi atti e comunicazioni richiamano necessariamente alcuni precedenti della Corte costituzionale con cui si sono posti in rilievo profili di particolare interesse, che attengono al rapporto fra la modalità di notifica degli atti introduttivi (dei giudizi in via principale e dei conflitti di attribuzione fra enti) e la conseguente valutazione circa la posizione della parte resistente (in particolare, con riguardo alla tardività della sua costituzione in giudizio e alla possibile rimessione in termini al fine di depositare ulteriori memorie).

Con la sentenza n. 200 del 2019, che ha definito il conflitto di attribuzione fra lo Stato e la Regione Calabria in ordine alla nomina del commissario *ad acta* e del subcommissario per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale, la seconda sosteneva la tardività della costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri, poiché assumeva “come dies a quo di decorrenza del termine per il correlativo deposito quello coincidente con la data della notifica effettuata a mezzo posta elettronica certificata [...] – che aveva anticipato la successiva notifica a mezzo ufficiale giudiziario – del ricorso per conflitto”<sup>13</sup>.

La Corte costituzionale, nel considerare niente affatto tardiva la costi-

---

<sup>13</sup> CORTE COST., sentenza n. 200 del 2019, sulla quale si vedano le critiche osservazioni di F. CORVAJA, *La notifica a mezzo PEC nei giudizi in via d'azione: un'esclusione che non convince del tutto*, in *Forum cost.*, 2020, II, p. 553 ss.

tuzione, ritiene che alla luce della “specialità dei giudizi” che si svolgono davanti a essa “la modalità della notifica mediante PEC non può, allo stato, ritenersi compatibile – né è stata sin qui mai utilizzata – per la notifica dei ricorsi in via principale o per conflitto di attribuzione”. Al riguardo, non opera “il rinvio dinamico disposto dall’art. 22, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 [...] alle «norme del regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale» – e ora a quelle del codice del processo amministrativo, [...] nel contesto delle quali la notifica a mezzo PEC è consentita”<sup>14</sup>.

La tempestività della costituzione in giudizio deve essere valutata considerando, quindi, non la notifica a mezzo PEC, bensì la successiva notifica effettuata tramite l’ufficiale giudiziario.

Da tali conclusioni la Corte si è discostata nelle ordinanze “gemelle” n. 242 e n. 243 del 2020, con cui non solo ha ritenuto ammissibile il ricorso allo strumento telematico di notifica del ricorso introduttivo del giudizio in via principale, ma ha anche accordato la rimessione in termini dell’ente resistente, affinché avesse occasione per argomentare anche nel merito la propria posizione, senza limitarsi alla sola eccezione di inammissibilità del ricorso fondata sull’asserita irrivalenza della notifica.

La Regione Sicilia, infatti, si era costituita solo a questo scopo, sostenendo l’inapplicabilità ai giudizi in via principale della notifica telematica del ricorso, alla luce della sentenza n. 200 del 2019, mentre nel corso dell’udienza pubblica aveva richiesto in subordine di poter comunque discutere dei profili di merito.

Le ragioni che conducono la Corte a superare il proprio richiamato precedente si fondano sul rilievo per il quale “l’affermazione secondo cui la notifica del ricorso via PEC non risultava «compatibile» con la specificità del processo costituzionale era inserita in una vicenda particolare, incentrata sulla tempestività della costituzione della parte resistente effettuata a seguito della reiterata notifica affidata ad ufficiale giudiziario”, e, “in ogni caso, la disciplina delle notificazioni dei ricorsi in via principale non è espressamente contenuta nelle fonti che regolano i giudizi” che si svolgono davanti alla Corte<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> CORTE COST., sentenza n. 200 del 2019.

<sup>15</sup> CORTE COST., ordinanze n. 242 e n. 243 del 2020, sulle quali si vedano in senso



Attraverso un puntuale riferimento alle disposizioni normative che riguardano il rinvio alle norme dei processi amministrativo e civile la Corte perviene alla conclusione che debba riconoscersi la possibilità di eseguire attraverso la PEC la notifica dei ricorsi introduttivi dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, con ciò indubbiamente differenziando il percorso argomentativo cui era pervenuta in occasione del precedente conflitto di attribuzione fra enti.

Con le due ordinanze n. 242 e 243, però, la Corte effettua un ulteriore significativo passaggio, “in ragione della novità del caso, nonché dell’affidamento riposto dalla resistente Regione Siciliana su quanto affermato nella citata sentenza n. 200 del 2019”: dispone il rinvio delle questioni a nuovo ruolo, “così da consentire alle parti, ai sensi dell’art. 10 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di depositare eventuali memorie illustrative e di discutere il merito del ricorso in una nuova udienza pubblica”<sup>16</sup>, con ciò sostanzialmente concedendo una vera e propria rimessione in termini a favore in particolare dell’ente resistente che nel proprio atto aveva argomentato esclusivamente intorno all’asserita inammissibilità del ricorso introduttivo.

A fronte di queste decisioni, le modifiche introdotte nelle Norme integrative al fine di introdurre il processo costituzionale telematico sembrano certamente avere sistematizzato e uniformato le modalità concrete di svolgimento dei giudizi, superando il contesto emergenziale e assicurando certezza dei sottesi riferimenti normativi<sup>17</sup>.

Se con il processo telematico si possono indubbiamente soddisfare anche esigenze di comodità ed efficienza nella stessa gestione della sottesa

---

critico le osservazioni di D. NOCILLA, *Notificazioni, processo telematico, norme integrative*, in *Osservatorio cost.*, 2021, II, p. 167 ss.

<sup>16</sup> CORTE COST., ordinanze n. 242 e n. 243 del 2020.

<sup>17</sup> Al riguardo, si veda ancora D. NOCILLA, *Notificazioni, processo telematico, norme integrative*, cit., p. 175, che sottolineava a commento delle ordinanze n. 242 e n. 243 del 2020 che la “discussione sulle Norme integrative riguardanti il processo telematico costituirebbe un’ottima occasione per chiarire una volta per [tutte] alcune questioni controverse relative alla procedura seguita nei diversi tipi di giudizio di competenza della stessa Corte, che sarebbe così in grado di dare un assetto definitivo ed univoco al processo costituzionale, rivendicandone la specialità rispetto agli altri processi, così come del resto sembra esser stato, a suo tempo, nelle intenzioni dei Costituenti”.

documentazione, come si è già sottolineato l'importanza e la natura delle scelte di avvio del giudizio in via principale e del conflitto di attribuzione fra enti fa emergere il rilievo formale – e, di conseguenza, anche sostanziale – del relativo atto di deposito.



## CONCLUSIONI

Come si è cercato di mostrare attraverso l'analisi condotta e il richiamo ad alcune specifiche decisioni della Corte costituzionale, per rispondere all'interrogativo circa i caratteri dei giudizi che vedono contrapporsi Stato e Regioni, relativi alla disponibilità della scelta di impugnazione, così come anche di rinuncia ed eventuale accettazione della stessa, e alla assoluta e indiscutibile indisponibilità delle attribuzioni costituzionali che ne formano oggetto con conseguente divieto di acquiescenza, è possibile individuare una chiave di lettura che consenta di non ritenere affatto irriducibilmente contraddittoria o ambigua la loro natura.

E, infatti, è proprio l'indisponibilità delle attribuzioni costituzionali (che si accompagna al divieto di acquiescenza) a confermare la natura politica e la conseguente piena disponibilità dell'azione processuale, non potendosi immaginare alcun "imbrigliamento" o "cristallizzazione" per il futuro delle scelte – che sono e restano pur sempre politiche e discrezionali – delle (diverse) maggioranze di governo statali e regionali<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si veda G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 353 ss., laddove si soffermava sugli istituti della decadenza e della acquiescenza. Anche se l'A. giungeva a ritenere che, a fronte di "un comportamento volontario (positivo o anche omissivo) che manifesti espressamente o da cui possa inequivocabilmente essere dedotta la sua accettazione dell'atto o, comunque, la sua rinuncia ad impugnarlo", "il ricorso o l'impugnativa proposti contro un successivo atto esecutivo rispetto al primo dovrebbero risultare inammissibili per acquiescenza, verificandosi l'incompatibilità tra un precedente comportamento volontario ed uno successivo contraddittorio rispetto al primo e di contenuto opposto" (ivi, p. 355), in ogni caso sottolineava come anche in questi casi occorresse "tener conto della natura politica degli enti titolari dell'impugnativa e della possibilità, che alla loro politicità è intrinseca, di mutare opinione e pervenire a differenti valutazioni degli atti legislativi in questione, eventualmente anche per cause «interne» agli organi che deliberano sull'impugnazione (ad es. cambiamenti di maggioranze politiche)"

La natura politica e discrezionale della scelta di impugnazione di leggi statali o regionali in via principale e di ricorso per conflitto di attribuzione, quindi, rafforza la stessa irrinunciabile indisponibilità delle attribuzioni costituzionali e, anzi, giunge a reclamare proprio il divieto di acquiescenza, ossia della possibilità di rinunciare per sempre alla loro difesa per il futuro.

La costante giurisprudenza costituzionale che nega l'applicabilità al processo costituzionale di questo istituto manifesta chiaramente, in fondo, come si sia "inteso dare preminenza alla componente politica della gestione della «contesa» e della scelta di impugnare; in particolare, negando l'applicabilità dell'acquiescenza, si riconosce implicitamente allo Stato e alle Regioni una più ampia libertà nella scelta del momento e dell'occasione per intraprendere l'azione giurisdizionale contro un determinato complesso di leggi e riaprire in qualche misura la discussione su competenze legislative che appaiono già definite"<sup>2</sup>.

Al riguardo, si è sottolineato come tale orientamento costituisca "il punto di massimo rilievo della volontà politica degli enti nel giudizio sulle leggi, proprio perché essa non viene compresa neppure in considerazione di comportamenti di segno opposti tenuti dalle parti in precedenza"<sup>3</sup>.

Il rilievo della volontà politica di Stato e Regioni nell'attivazione e nello svolgimento del giudizio costituzionale che indubbiamente caratterizza la via principale di ricorso e il conflitto di attribuzione si accompagna a mutamenti di orientamento della Corte di non secondaria importanza, con riferimento in particolare alla posizione che a tali enti viene riconosciuta nel processo medesimo.

Si pensi, come si è visto, all'ampliamento dei motivi di ricorso da parte regionale, in relazione alla definizione della ridondanza e alla conseguente possibile progressiva trasformazione del giudizio in via principale

---

(ivi, p. 356). Per tali motivi, l'A. già escludeva che potesse applicarsi l'istituto dell'acquiescenza o quello della rinuncia extraprocessuale al giudizio di legittimità costituzionale in via principale, laddove "l'impugnazione sia adeguatamente motivata anche in ordine alle ragioni del mutato atteggiamento", per poi comunque tornare ad ammettere che in riferimento a Stato e Regioni "l'acquiescenza manifesta la volontà di uno dei due enti" che, "sia pure nei limiti intrinseci della politicità, impegna e vincola nel futuro l'ente acquiescente" (*ibidem*).

<sup>2</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 363.

<sup>3</sup> G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 363.

(o quantomeno al suo avvicinamento a quello in via incidentale); ancora, si pensi alle specifiche indicazioni che la Corte ha ritenuto di indirizzare, in particolare allo Stato, quanto alla scelta di impugnare o meno disposizioni regionali analoghe o identiche e di individuare i relativi parametri costituzionali. Con specifico riferimento al conflitto di attribuzione si pensi all'indubitabile intreccio e alla reciproca influenza che il relativo giudizio dispiega sulla parallela strada della giurisdizione amministrativa, a partire dalla stessa determinazione (ancora una volta discrezionale e politica) di attivare il primo o la seconda.

Anche le modifiche delle Norme integrative e la futura giurisprudenza costituzionale sugli interventi dei terzi e degli *amici curiae* potranno arricchire il giudizio costituzionale in via principale e il conflitto di attribuzione di nuove e diverse sfumature.

Questi indici di trasformazione ed evoluzione, però, sebbene alquanto significativi, non sembrano affatto scalfire il nucleo essenziale dell'impianto che sorregge il processo costituzionale e, dunque, il rapporto fra Stato e Regioni davanti alla Corte, restando irrinunciabile quel medesimo carattere che (solo apparentemente) sembra profondamente contraddittorio<sup>4</sup>.

Piena disponibilità nell'attivazione del giudizio in via principale e del conflitto di attribuzione e, dunque, piena disponibilità nella scelta sul se, quando e come tutelare le proprie attribuzioni costituzionali si accompagnano necessariamente e inscindibilmente alla indisponibilità di queste stesse attribuzioni, la cui difesa potrà essere esercitata sì in tempi e modi differenti, ma mai rinunciata per sempre, cristallizzando per il futuro scelte che devono restare discrezionali e facoltative.

Ciò tanto più vale se, ancora una volta, si considera nel suo complesso il sistema di giustizia costituzionale, inclusa la via incidentale di accesso alla Corte.

---

<sup>4</sup> Faceva riferimento a una sorta di "correzione di rotta [...] non [...] di poco conto e sicuramente" necessitante "gradualità e tappe intermedie", per poter "smentire nei fatti l'accusa rivolta ai giudici costituzionali di affiancare al noto antiregionalismo sostanziale un altrettanto grave antiregionalismo processuale", G. VOLPE, *Art. 137* (terza e quarta parte), cit., p. 368, rilevando il possibile raggiungimento di una "maggiore coerenza" della stessa giurisprudenza costituzionale anche in relazione al "modello costituzionale del processo".

E, infatti, se come si è detto le attribuzioni costituzionali non sono certamente disponibili (nel senso della possibilità di rinunziarvi) da parte degli enti che ne sono titolari, esse neppure possono essere sottratte a un eventuale sindacato costituzionale, potendo sempre formare oggetto di censura nel giudizio incidentale<sup>5</sup>.

I caratteri del giudizio in via principale e del conflitto di attribuzione, che li denotano, pur con le rispettive caratteristiche, nel senso di quella che è stata definita una vera e propria ambivalenza o ambiguità, da questo punto di vista, quindi, non sembrano affatto, come si è cercato di mostrare, contraddittori, né sono “il risultato di una mancata interpretazione sistematica”<sup>6</sup>, bensì rispecchiano direttamente le loro specifiche peculiarità che consentono di arricchire la molteplicità degli strumenti di controllo di costituzionalità<sup>7</sup>.

Essi, infatti, sembrano armonizzarsi e perfettamente inserirsi nel complessivo quadro delle attribuzioni della Corte costituzionale che, se pur nettamente differenziate tanto da non poterle ricondurre entro una categoria

---

<sup>5</sup> Sottolineano questo profilo anche C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 725, che rileva come “la legittimità costituzionale delle norme originariamente impugnate non viene «certificata» dalla composizione della lite – o dalla sua mancata proposizione –, ma può sempre venire messa in dubbio, in sede applicativa, tramite un giudizio in via incidentale”, e C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, cit., p. 366, laddove si sofferma sul controllo della Corte costituzionale sulle leggi regionali nel giudizio in via incidentale, “così avviando alla mancata attivazione del ricorso entro i termini perentori previsti dalla Costituzione, correggendo la disponibilità in ‘entrata’ dei ricorsi”.

<sup>6</sup> C. MAINARDIS, *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, cit., p. 726.

<sup>7</sup> In senso contrario si vedano le riflessioni di B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., p. 14, che prospetta una opera di “manutenzione straordinaria”, che riguarda “possibili soluzioni giurisprudenziali alternative che, valorizzando la natura obiettiva del giudizio, piuttosto che quella soggettiva, ne riducano la storica ‘asimmetria’, favoriscano l’apertura del contraddittorio, ripensino la *facoltatività* del ricorso e limitino la *disponibilità* del giudizio”. In particolare, l’A. ritiene “maturo il tempo per una svolta autentica, capace di valorizzare gli elementi del ricorso ascrivibili al modello astratto del giudizio sulle leggi (disciplina del contraddittorio, effetti delle decisioni, etc.) rispetto a quelli tipici del modello concreto del conflitto (carattere facoltativo del ricorso, potere di rinuncia, etc.), allo scopo di rendere più funzionale rispetto alle sue finalità costituzionali il giudizio in via principale” (*ibidem*).

unitaria di “processo costituzionale”<sup>8</sup>, restano in ogni caso tese con le proprie peculiarità a rendere effettiva la garanzia dell’integrità dell’ordinamento attraverso il sindacato di legittimità costituzionale.

Come è stato efficacemente osservato, se fra le diverse attribuzioni e competenze della Corte sono “considerati a sé il giudizio di legittimità delle leggi e il confitto di attribuzioni il quadro che ne risulta appare notevolmente unitario e coerente, certamente assai più [...] che non qualora ci si voglia spingere a trovare una unità logica che leghi anche le altre competenze della Corte, quella penale e quella in materia di *referendum*”. E tale “unità” può essere individuata, in fondo, “solo [...] in ragione di formule piuttosto generiche quale [...] quella della garanzia dell’ordinamento costituzionale”<sup>9</sup>.

Esistenza, dunque, di “più «processi costituzionali»”<sup>10</sup>, ciascuno dei quali soddisfa le esigenze obiettive di tutela costituzionale, a prescindere dalle modalità di instaurazione del relativo giudizio<sup>11</sup>, dando attuazione

<sup>8</sup> G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, cit., p. 522, che individua quale “elemento comune [...] solo quello assai generico della connotazione giurisdizionale delle forme di esercizio della gran parte di tali competenze”.

A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, cit., p. 264, ritiene che “anche il giudizio in via d’azione sta diventando un altro modo per assicurare il rispetto di valori materiali piuttosto che una verifica delle linee di demarcazione della *sovranità* dello Stato e dell’*autonomia politica* delle regioni, concetti fondamentali nel discorso costituzionale sull’unità e sul decentramento di una comunità politica. Anche in queste circostanze la giustificazione dell’allargamento dei confini formali del processo costituzionale verso orizzonti di *giustizia caso per caso* viene rinvenuta nella supremazia della carta del 1948 e nella collegata interpretazione estensiva della legittimazione del suo custode offerta dallo stesso giudice costituzionale”.

<sup>9</sup> G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 135, che sottolinea altresì che a prescindere dal tipo di giudizio costituzionale “l’identità dell’organo giudicante” fa “sì naturalmente che si determini un indirizzo interpretativo unitario e coerente in tema di interpretazione di norme costituzionali e ordinarie relative alla ripartizione dei poteri fra lo Stato e la regione” (ivi, p. 140 s.). Secondo l’A. sarebbe individuabile una “duplicità di fini nell’ambito della generale categoria della «garanzia dell’ordinamento costituzionale»”, riconducibile alla legittimità costituzionale delle leggi e alla tutela della ripartizione delle competenze (ivi, p. 141).

<sup>10</sup> M. D’AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, cit., p. 490.

<sup>11</sup> Si veda, ancora, M. D’AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., p.



al “*principio di legalità costituzionale*, implicito in ogni ricostruzione del significato della giustizia costituzionale”<sup>12</sup>.

La valorizzazione e lo studio specifico dei diversi processi costituzionali, peraltro, come è stato efficacemente sottolineato, ha condotto al “passaggio dalla «procedura» al «processo» [che] si è di certo imposto in base ad esigenze di «giustizia», di garanzia del diritto sostanziale attraverso forme processuali aventi regole autonome e non scavalcabili”<sup>13</sup>.

E proprio la “presenza di regole processuali ed il rispetto delle medesime” (pur all’interno dei diversi tipi di giudizio costituzionale) valgono “a fondare in larga misura la stessa legittimazione della Corte nel sistema”<sup>14</sup>.

In ciò, in fondo, risiede la specificità della funzione di controllo di costituzionalità, che non è “un’attività libera quale quella degli organi politici”, non rientrando il “‘se’, ‘su cosa’ e ‘quando’ delle proprie decisioni [...] nella disponibilità del Giudice”, ma derivando “da una serie di regole processuali che, sebbene più elastiche e in parte frutto della stessa giurisprudenza costituzionale, la Corte è tenuta ad osservare”<sup>15</sup>.

---

11 ss. e p. 293 ss., laddove si sofferma sulle origini processuali della “giustizia costituzionale” e del “diritto processuale costituzionale”, qualificando il processo costituzionale quale modello a contenuto oggettivo.

<sup>12</sup>M. D’AMICO, *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, cit., p. 292.

<sup>13</sup>M. D’AMICO, *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, cit., p. 494. Si rinvia anche a G. GROTANELLI DE’ SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, cit., p. 68, che sottolinea che, diversamente “dal giudizio di legittimità sollevato in via incidentale, conflitto e giudizio di legittimità in via di azione si configurano come due tipi di processo a parti contrapposte, e ciò non meramente in senso formale, ma sostanzialmente, perché l’accertamento e il provvedimento che si domanda al giudice dalla parte «è destinato ad operare con efficacia di soggezione»”.

Si vedano le considerazioni svolte da F. BIONDI, *Il processo costituzionale*, cit., p. 116, che sottolinea come “la riflessione sulla natura delle regole processuali nei giudizi dinanzi alla Corte [...] costituisca ancora oggi una prospettiva importante per comprenderne il ruolo nell’ordinamento costituzionale”.

<sup>14</sup>R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale dopo la “svolta” degli anni 1987-1989*, cit., p. 331.

<sup>15</sup>R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale dopo la “svolta” degli anni 1987-1989*, cit., p. 332. Si vedano ancora le note riflessioni di C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Forum Sulla vaccinazione in tempo di Covid-19*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, II, p. 257 ss.
- ADAMO U., *Le nuove Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale: la via principale*, in *Rivista AIC*, 2011, IV, p. 1 ss.
- AMBROSI A., *La garanzia del diritto ad un luogo di culto: un interminabile percorso ad ostacoli*, in *Le Regioni*, 2020, II, p. 331 ss.
- AMOROSO G.-PARODI G., *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015.
- ANGIOLINI V., *La Corte senza il “processo”, o il “processo” costituzionale senza processualisti?*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La giustizia costituzionale a una svolta*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 20 ss.
- ANGIOLINI V., *Processo giurisdizionale e processo costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, IV, p. 1084 ss.
- ANGIOLINI V., *Il processo costituzionale vent'anni dopo*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 165 ss.
- ANGIOLINI V.-VIOLINI L.-ZANON N. (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Giuffrè, Milano, 2002.
- ANZON A., *Gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 215 ss.
- ANZON A., *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunziabili dallo Stato ex art. 127 Cost.: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003, IV, p. 2256 ss.
- ANZON A., *Il giudizio in via di 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 cinquantésimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 1 ss.
- AZZARITI G., *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione Giustizia*, 27 marzo 2020.
- BALDINI V., *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra pro-*

- blema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, I, p. 877 ss.
- BALDUZZI R.-PARIS D., *Corte costituzionale e consenso informato tra diritti fondamentali e ripartizione delle competenze legislative*, in *Giur. cost.*, 2008, VI, p. 4953 ss.
- BARONCELLI S., *La didattica online al tempo del coronavirus: questioni giuridiche legate all'inclusione e alla privacy*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 438 ss.
- BARTOLE S., *Conflitti di attribuzioni fra Stato e Regioni a proposito di atti di autorità giurisdizionali*, in *Le Regioni*, 1992, II, p. 413 ss.
- 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, V, p. 903 ss.
- BELLETTI M., *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Forum cost.*, 30 gennaio 2019, p. 1 ss.
- BELLETTI M., *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 174 ss.
- BERTOLINI F., *Art. 134, 2° alinea*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2594 ss.
- BESSI D., *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, in *Forum cost.*, 2003, p. 1 ss.
- BIN R., *Sulle «leggi di reazione»*, in *Le Regioni*, 2004, VI, p. 1374 ss.
- BIN R., *La Corte e la scienza*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 1 ss.
- BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, V, p. 889 ss.
- BIN R., *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, 2019, I, p. 15 ss.
- BINDI E., *La Corte costituzionale e la tecnica della scissione dei ricorsi*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 43 ss.
- BINDI E., *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della «prudenza» della Corte nella dichiarazione di il-legittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 373 ss.
- BIONDI F., *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, I, p. 30 ss.

- BIONDI F., *Il processo costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 2020, IV, p. 114 ss.
- BIONDI F.-VILLASCHI P., *Il funzionamento delle Camere durante l'emergenza sanitaria. Riflessioni sulla difficile praticabilità di un Parlamento "telematico"*, in *Federalismi*, 2020, XVIII, p. 26 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Ridondanza «in concreto» e interpretazione conforme a Costituzione del decreto sicurezza nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, IV, p. 1137 ss.
- BOGGERO G., *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, I, p. 361 ss.
- BOGGERO G., *L'adozione del Piano strategico vaccinale tra atipicità degli atti ed elusione delle forme procedurali: un nuovo "banco di prova" per il rapporto tra Stato e Regioni*, in *Forum cost.*, 2021, I, p. 292 ss.
- BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 2007, I, p. 124 ss.
- BONETTI P., *I tempi dei giudizi costituzionali e l'esigenza di una loro ragionevole celerità*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 269 ss.
- BONETTI P., *La Costituzione regge l'emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, II, p. 690 ss.
- BRUNELLI G., *L'illegittimità costituzionale consequenziale come deroga al principio del contraddittorio*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 368 ss.
- BRUNELLI G., *Una riforma non necessaria: l'accesso diretto delle minoranze parlamentari al giudizio sulle leggi*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 148 ss.
- BRUNELLI G., *Significative convergenze: illegittimità derivata di norme analoghe e sentenze manipolative*, in *Scritti in memoria di Livio Paladini*, Jovene, Napoli, 2004, p. 345 ss.
- BRUNELLI G.-PUGIOTTO A., *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del «fatto» nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 245 ss.
- BUSATTA L., *Le dichiarazioni anticipate di trattamento, tra ordinamento civile e «ragioni imperative di eguaglianza»*, in *Le Regioni*, 2017, III, p. 563 ss.
- BUZZACCHI C., *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *Lacostituzione.info*, 2 marzo 2020.
- CALZOLAIO S., *La Corte di "no" all'allargamento del giudizio in via principale*, in *Forum cost.*, 25 maggio 2005, p. 1 ss.

- CALZOLAIO S., *Calo del contenzioso e recente prassi introdotta dalla «direttiva» del Ministro per gli Affari regionali: collaborazione, contrattazione o ritorno al controllo preventivo?*, in *Forum cost.*, 18 ottobre 2007, p. 1 ss.
- CALZOLAIO S., *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, in *Forum cost.*, 25 settembre 2007, p. 1 ss.
- CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum cost.*, 13 ottobre 2003, p. 1 ss.
- CAMERLENGO Q., *Poteri istruttori della Corte costituzionale e l'accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 163 ss.
- CAMERLENGO Q., *Il governo della pandemia tra Stato e Regioni: ritorno al coordinamento tecnico*, in *Le Regioni*, 2020, IV, p. 739 ss.
- CARAVITA B., *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *Federalismi*, 2020, VI, p. IV ss.
- CARAVITA B., *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi*, 21 aprile 2021, p. 2 ss.
- CARETTI P., *I riflessi della pandemia sul sistema delle fonti, sulla forma di governo e sulla forma di Stato*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 296 ss.
- CARLASSARE L., *Le decisioni di inammissibilità e di manifesta infondatezza della Corte costituzionale*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 27 ss.
- CARROZZINO P., *Il sistema delle fonti alla prova dell'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *Lacostituzione.info*, 19 marzo 2020.
- CARTABIA M., *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 2012, II, p. 455 ss.
- CARULLO G.-PROVENZANO P. (a cura di), *Le Regioni alla prova della pandemia da COVID-19. Dalla Fase 1 alla Fase 3*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, vol. I e vol. II.
- CARUSO C., *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 607 ss.
- CARUSO C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bononia University Press, Bologna, 2020.
- CASONATO C., *Il principio della volontarietà dei trattamenti sanitari fra livello statale e livello regionale*, in *Le Regioni*, 2009, III-IV, p. 627 ss.
- CATELANI E., *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Oss. sulle fonti*, 2019, III, p. 2 ss.
- CATELANI E., *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del coronavirus: una premessa*, in AA.VV., *L'emergenza e i rapporti tra lo Stato e le Regioni. Forum sull'emergenza, n. 2*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, II, p. 3 ss.

- CATELANI E., *Emergenza Covid-19 e forma di stato: fra autonomia ed accentramento*, in P. BIANCHI-E.A. FERIOLI-G. MARTINICO-C. NAPOLI (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza. Riflessioni dei colleghi pisani tra pensiero scientifico e ricordo*, Pisa University Press, Pisa, 2022, p. 89 ss.
- CAVASINO E., *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in *Le Regioni*, 2019, I, p. 37 ss.
- CAVINO M., *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2020, I, p. 2 ss.
- CECCHETTI M., *La "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali delle Regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Federalismi*, 2011, XV, p. 1 ss.
- CECCHETTI M., *La "ridondanza" tra mitologia e realtà. Vizi deducibili e legittimazione delle Regioni a difendere le proprie attribuzioni costituzionali contro gli atti legislativi dello Stato*, in *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 279 ss.
- CERINO CANOVA A., *Acquiescenza. III) Diritto processuale civile*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, p. 1 ss.
- CERRI A., *Competenza, atto e rapporto nel conflitto di attribuzioni*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Cedam, Padova, 1985, p. 171 ss.
- CERRI A., *Ancora sui limiti di sindacabilità dell'atto del giudice in sede di conflitto*, in *Le Regioni*, 1991, IV, p. 1047 ss.
- CERRI A., *Note in tema di giustizia costituzionale*, in *Foro it.*, 1995, IV, 1082 ss.
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008.
- CHIAPPETTA A., *Il processo costituzionale al tempo dell'emergenza: una cronaca*, in *Giur. cost.*, 2020, IV, p. 2292 ss.
- CHIEPPA R., *Ancora tra cessazione della materia del contendere, difetto di interesse e rinuncia parziale al giudizio*, in *Giur. cost.*, 2006, VI, p. 4390 ss.
- CHIOLA G., *Il coronavirus e la rivolta nelle carceri italiane*, in *Federalismi, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 2020, I, p. 2 ss.
- CONTI G.L., *La Corte costituzionale si apre (non solo) alla società civile. Appunti sulle modifiche apportate dalla Corte costituzionale alle norme integrative in data 8 gennaio 2020*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, I, p. 77 ss.
- CONSORTI P., *La libertà religiosa travolta dall'emergenza*, in *Forum cost.*, 2020, II, p. 370 ss.
- CORVAJA F., *La notifica a mezzo PEC nei giudizi in via d'azione: un'esclusione che non convince del tutto*, in *Forum cost.*, 2020, II, p. 553 ss.
- COSTANZO P., *Brevi osservazioni sull'amicus curiae davanti alla Corte costituzionale italiana*, in *Giurcost.org*, 2019, I, p. 120 ss.
- COSTANZO P., *Con l'emergenza, decolla la Corte 2.0*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 158 ss.
- COSULICH M., *Le differenziazioni come sfide all'uniforme regionalismo italiano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, III, p. 120 ss.

- D'ALOIA A., *Costituzione ed emergenza: l'esperienza del Coronavirus*, in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, p. 7 ss.
- D'AMICO M., *L'intervento nei giudizi per conflitto di attribuzioni*, in *Giur. cost.*, 1988, XI-XII, p. 2328 ss.
- D'AMICO M., *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, VI, p. 1789 ss.
- D'AMICO M., *Dalla giustizia costituzionale al diritto processuale costituzionale: spunti introduttivi*, in *Giur. it.*, 1990, XI, p. 480 ss.
- D'AMICO M., *Parti e processo nella giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1991.
- D'AMICO M., *La Corte riconosce l'interesse della parte privata (estranea al processo «a quo») ad intervenire nel giudizio costituzionale*, in *Giur. it.*, 1992, I, p. 385 ss.
- D'AMICO M., *Riflessioni sulla nozione di “tempo” nel diritto costituzionale*, in *Jus*, 1992, I, p. 39 ss.
- D'AMICO M., *Il processo costituzionale: il contraddittorio. Parti e terzi nel giudizio costituzionale incidentale*, in *Foro it.*, 1997, X, p. 310 ss.
- D'AMICO M., *Le parti del processo a quo costituite e non costituite*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 27 ss.
- D'AMICO M., *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 1999, V, p. 2969 ss.
- D'AMICO M., *Ma riuscirà una legge incostituzionale ad arrivare davanti al suo giudice (quello delle leggi, appunto...)?*, in *Forum cost.*, 13 maggio 2004, p. 1 ss.
- D'AMICO M., *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I Giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 217 ss.
- D'AMICO M., *I soggetti del processo costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale: una rilettura*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 223 ss.
- D'AMICO M., *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni. Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 191 ss.
- D'AMICO M., *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2019, III, p. 321 ss.
- D'AMICO M., *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, II, p. 16 ss.
- D'AMICO M., *Gli amici curiae*, in *Questione Giustizia*, 2020, IV, p. 122 ss.
- D'AMICO M.-BIONDI F. (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- D'AMICO M.-GUIGLIA G.-LIBERALI B. (a cura di), *La Carta Sociale Europea e la tutela dei diritti sociali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2013.
- D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica*

- della Corte costituzionale (*Nota a Corte cost. n. 303/2003*), in *Forum cost.*, 2003, p. 1 ss.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013.
- D'ATENA A., *Sul radicamento della Corte costituzionale e sull'apertura agli "amici curiae"*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- DAL CANTO F., *Il controllo sulle leggi regionali secondo la prassi introdotta dal Governo Prodi*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 448 ss.
- DAL CANTO F., *Corte costituzionale e attività interpretativa. Tra astrattezza e concretezza del sindacato di costituzionalità promosso in via di azione*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale. Nell'esperienza della rivista «Giurisprudenza costituzionale» per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 237 ss.
- DAL CANTO F., *Conflitto di attribuzione in ottemperanza al giudicato costituzionale*, in *Le Regioni*, 2019, II, p. 561 ss.
- DAL CANTO F., *Il giudizio in via principale nella novella delle Norme integrative del gennaio 2020*, in *Giurcost.org*, 2020, II, p. 324 ss.
- 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 (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 153 ss.
- DE SIERVO U., *Emergenza Covid e sistema delle fonti: prime impressioni*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 300 ss.
- DELLA BELLA A., *Emergenza COVID e 41 bis: tra tutela dei diritti fondamentali, esigenze di prevenzione e responsabilità politiche. A proposito delle polemiche in corso e dell'art. 2 d.l. 30 aprile 2020, n. 28*, in *Sistemapenale.it*, 1 maggio 2020.
- DELLA GIUSTINA C., *Il TAR in via cautelare non sospende l'ordinanza che vieta l'attività fisica. Nota a TAR Campania, sez. V, n. 01048/2020 del 18.03.2020*, *Pres. Scudeller*, in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, p. 243 ss.
- DELLEDONNE G.-PADULA C., *Accentramento e differenziazione nella gestione dell'emergenza pandemica*, in *Le Regioni*, 2020, IV, p. 753 ss.
- DEMURO G., *La democrazia regionale nell'emergenza pandemica: quali fallimenti della forma dello Stato?*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, II, p. 928 ss.
- DI COSIMO G., *Quel che resta della libertà di circolazione al tempo del Coronavirus*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 566 ss.
- DI COSIMO G.-MENEGUS G., *Coronavirus, il TAR sospende l'ordinanza della Regione Marche (che ne fa un'altra)*, in *Lacostituzione.info*, 28 febbraio 2020.
- DI COSIMO G.-MENEGUS G., *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, p. 183 ss.
- DOLSO G.P., *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, in *Le Regioni*, 2017, I-II, p. 225 ss.



- DOLSO G.P., *La Corte costituzionale tra 'posizioni organizzative di elevata specializzazione' e dirigenza pubblica: la prima volta degli "esperti di chiara fama" in una decisione che non convince*, in *AmbienteDiritto.it*, 2020, IV, p. 1 ss.
- DONATI F., *Giustizia online al tempo del Coronavirus e dopo*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- FABRIZZI F., *Un conflitto decostituzionalizzato o un conflitto politicizzato? Leggendo la sent. 259/2019 su un conflitto tra enti che somiglia a un conflitto tra poteri*, in *Le Regioni*, 2020, II, p. 358 ss.
- FALCON G., *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 531 ss.
- FALCON G., *La Corte costituzionale italiana e i suoi utenti*, in P. PASQUINO-B. RANDAZZO (a cura di), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 119 ss.
- FALCON G., *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 599 ss.
- FAMIGLIETTI G., *Il patrocinio legale a spese della Regione nel quadro del "magnetismo securitario" (a partire da Corte cost. n. 285 del 2019)*, in *Forum cost.*, 2020, II, p. 167 ss.
- FERRARI C., *Acquiescenza. II) Diritto amministrativo*, in *Enciclopedia giuridica Trecani*, Roma, 1988, p. 1 ss.
- FERRO G.A., *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012.
- FILICE F., *La parità di genere alla prova del Covid 19*, in *Dir. penale e uomo*, 2020, IV, p. 1 ss.
- FINOCCHIARO S., *Verso una giustizia costituzionale più "aperta": la Consulta ammette le opinioni scritte degli "amici curiae" e l'audizione di esperti di chiara fama*, in *Sistemapenale.it*, 23 gennaio 2020.
- FLICK G.M., *Superare il carcere*, in *Giustiziainsieme.it*, 11 aprile 2020.
- GAFFURI F., *L'acquiescenza al provvedimento amministrativo e la tutela dell'affidamento*, Giuffrè, Milano, 2006.
- GARGIULO R., *Il processo costituzionale telematico: prospettive*, in *Giurcost.org*, 2020, II, p. 272 ss.
- GATTA G.L., *I diritti fondamentali alla prova del coronavirus. Perché è necessaria una legge sulla quarantena*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 200 ss.
- GEMMA G., *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.*, 2003, IV, p. 2260 ss.
- GETI P.L., *Prospettive di estensione del contraddittorio nel conflitto Stato-Regione*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 347 ss.

- GIANFRANCESCO E., *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Giuffrè, Milano, 1994.
- GIANFRANCESCO E., *L'intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 225 ss.
- GIANFRANCESCO E., *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. cost.*, 2002, III, p. 1495 ss.
- GIANFRANCESCO E., *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 3 ss.
- GIOSTRA G., *Disinnescare in modo sano la bomba-virus nelle carceri. Gli effetti della pandemia di Covid-19 sulla realtà dei penitenziari e le soluzioni possibili*, in *Sistemapenale.it*, 22 marzo 2020.
- GIZZI E., *Manuale di Diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1981.
- GOLIA A.J., *L'equilibrio di bilancio e le sue corti: considerazioni su legittimazione della Corte dei conti e giudizio incidentale*, in *Quad. cost.*, 2019, IV, p. 901 ss.
- GRASSI S., *Il giudizio sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni (contributo allo studio dell'evoluzione giurisprudenziale ed alla definizione dell'autonomia di struttura e di funzione del processo costituzionale)*, Tipolitografia "G. Capponi", Firenze, 1979.
- GRASSI S., *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1985.
- GRASSI S., *Sull'inammissibilità dei conflitti di attribuzioni per le funzioni delegate dallo Stato alle Regioni*, in *Le Regioni*, 1986, VI, p. 1319 ss.
- GRISOLIA M.C., *Le modifiche alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, I, p. 5 ss.
- GROPPI T., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1997.
- GROPPI T., *L'istruttoria e l'udienza innanzi alla Corte*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 151 ss.
- GROPPI T., *Verso un giudizio costituzionale «aperto»? Riflettendo su interventi di terzi e amici curiae di fronte alle sfide per la giustizia costituzionale nel XXI secolo*, in *Quad. cost.*, 2019, II, p. 371 ss.
- GROPPI T., *Nuovo corso della Consulta sotto il segno della trasparenza*, in *Lavoce.info*, 17 gennaio 2020.
- GROTTANELLI DE' SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.
- GUZZETTA G., *Variazioni in tema di intervento delle Regioni terze nel processo costituzionale in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 458 ss.
- GUZZETTA G., *L'accesso di Province e Comuni alla giustizia costituzionale nella prospettiva della riforma costituzionale. Profili problematici*, in A. ANZON-P. CARET-

- TI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 266 ss.
- IANNUZZI A., *La camera di consiglio aperta agli esperti nel processo costituzionale: un'innovazione importante in attesa della prassi*, in *Osservatorio cost.*, 2020, II, p. 13 ss.
- LAMARQUE E., *Gli artt. 76 e 77 Cost. come parametri nel giudizio in via principale. Le oscillazioni della giurisprudenza costituzionale*, in V. COCOZZA-S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 513 ss.
- LAMARQUE E., *Il nuovo art. 127 della Costituzione e il giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Quad. cost.*, 2002, I, p. 96 ss.
- LAMARQUE E., *Chi sono gli assistenti di studio dei giudici costituzionali*, in *Giurcost.org*, 2011, p. 1 ss.
- LAMARQUE E., *I profili processuali della sentenza n. 22/2012 della Corte costituzionale*, in *Giurcost.org*, 2012, p. 1 ss.
- LANEVE G., *Ulteriori precisazioni, a futura (si spera) memoria, della Corte costituzionale in tema di conflitti tra Stato e Regioni, dalla "manifestazione estrinseca della volontà di attribuirsi la titolarità del potere" al "tono costituzionale": nota a margine delle sentenze n. 86 e 87 del 2015*, in *Federalismi*, 2015, XVII, p. 2 ss.
- LANEVE G., *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 410 ss.
- LANEVE G. (a cura di), *La scuola nella pandemia, dialogo multidisciplinare*, Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2020.
- LIBERALI B., *Un nuovo parametro interposto nei giudizi di legittimità costituzionale: la Carta Sociale Europea a una svolta?*, in *Federalismi*, 2017, XVII, p. 2 ss.
- LIBERALI B., *Vaccinazioni obbligatorie e raccomandate tra scienza, diritto e sindacato costituzionale*, in *BioLaw Journal*, 2019, III, p. 115 ss.
- LIBERALI B., *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, II, p. 1 ss.
- LIBERALI B., *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 343 ss.
- LIBERALI B., *Il rapporto fra Stato e Regioni fra Corte costituzionale e giurisdizione amministrativa*, in L. BARTOLUCCI-L. DI MAJO (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 249 ss.
- LIBERALI B., *La non manifesta infondatezza subordinata alle risultanze istruttorie: una trasformazione impropria?*, in *Rivista Interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, 2022, I, p. 121 ss.
- LICASTRO A., *Il lockdown della libertà di culto pubblico al tempo della pandemia*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 229 ss.

- LO CALZO A., *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nell'emergenza da Covid-19. Riflessioni in tema di fondamento e prassi del potere di sospensiva nel giudizio in via principale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2021, II, p. 85 ss.
- LOLLO A., *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa nel giudizio in via d'azione*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 659 ss.
- LONGO E., *Episodi e momenti del conflitto Stato-regioni nella gestione della epidemia da Covid-19*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 378 ss.
- LORENZETTI A., *Il carcere ai tempi dell'emergenza Covid-19*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 1 ss.
- LOSANA M.-MARCENÒ V. (a cura di), *Come decide la Corte dinanzi a questioni "tecniche"*, Università degli Studi di Torino, Torino, 2020.
- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Cedam, Padova, 1984.
- LUCIANI M., *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, IV, p. 1045 ss.
- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- LUCIANI M., *L'incognita delle nuove norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, II, p. 402 ss.
- MAINARDIS C., *Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 685 ss.
- MALFATTI E., *Art. 127*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2504 ss.
- MANGIA A., *Si caelum digito tetigeris. Osservazioni sulla legittimità costituzionale degli obblighi vaccinali*, in *Rivista AIC*, 2021, III, p. 432 ss.
- MANNOCCI G., *Legittima difesa privata e difesa legale pubblica (a margine di Corte costituzionale sent. n. 81 del 2017)*, in *Giurcost.org*, 2017, II, p. 345 ss.
- MARCENÒ V., *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quad. cost.*, 2019, II, p. 393 ss.
- MARESCA A., *Il diritto del lavoro al tempo del COVID-19*, in *Federalismi*, 2020, VIII, p. IV ss.
- MARONE F., *La dinamica processuale e gli effetti delle decisioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*, in R. BALDUZZI-P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 332 ss.
- MARONE F., *Processo costituzionale e contraddittorio nei conflitti intersoggettivi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011.
- MARZUILLO V., *Riflessioni sulla compatibilità della tutela cautelare con i tempi e l'oggetto del processo costituzionale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 381 ss.

- MASCIOTTA C., *La "ridondanza" nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *Federalismi*, 2020, XVI, p. 206 ss.
- MASCIOTTA C., *Note a margine delle nuove norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, I, p. 193 ss.
- MENEGUS G., *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum cost.*, 2021, II, p. 88 ss.
- MEZZANOTTE C., *Appunti sul contraddittorio nei giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (Commento a c. cost. 26 gennaio 1972, n. 10)*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 954 ss.
- MEZZANOTTE C., *Processo costituzionale e forma di Governo*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 63 ss.
- MEZZANOTTE C., *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- MEZZANOTTE M., *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Giucost.org*, 2021, I, p. 329 ss.
- MOBILIO G., *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, III, p. 195 ss.
- MOBILIO G., *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 352 ss.
- MONEGO D., *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, 2012, I-II, p. 237 ss.
- MONEGO D., *Legislazione regionale e gratuito patrocinio*, in *Le Regioni*, 2018, IV, p. 581 ss.
- MORANA D., *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum cost.*, 2021, II, p. 11 ss.
- MORELLI A., *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008.
- MORELLI A., *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Quad. cost.*, 2010, IV, p. 747 ss.
- MORELLI A., *Vaccinazioni e Regioni: quale lezione trarre riguardo al sistema delle autonomie?*, in *Diritti regionali*, 2021, I, p. 1 ss.
- MORRONE A., *La Corte costituzionale riscrive il titolo V?*, in *Forum cost.*, 8 ottobre 2003, p. 1 ss.
- MORRONE A., *Suprematismo giudiziario su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, II, p. 251 ss.
- NISTICÒ M., *Cronaca di giurisprudenza costituzionale: il conflitto tra Stato e Regioni avente ad oggetto un atto giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 2011, II, p. 1 ss.
- NOCILLA D., *Notificazioni, processo telematico, norme integrative*, in *Osservatorio cost.*, 2021, II, p. 167 ss.

- ONIDA V., *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione: profili processuali*, in *Le Regioni*, 1986, V, p. 986 ss.
- ONIDA V., *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione. Profili processuali*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 181 ss.
- ONIDA V., *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 2007, I, p. 11 ss.
- PADULA C., *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2005.
- PADULA C., *Vizi procedurali dei decreti-legge e sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 2012, III, p. 503 ss.
- PADULA C., *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto scurezza*, in *Forum cost.*, 29 agosto 2019, p. 1 ss.
- PADULA C., *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 2019, III, p. 737 ss.
- PAGANO F.F., *Il principio di unità e indivisibilità della Repubblica ai tempi dell'emergenza CoViD-19*, in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, p. 209 ss.
- PAGANO F.F.-SAITTA A.-SAITTA F., *Il giudice amministrativo stoppa la ripartenza anticipata della Regione Calabria: sul lockdown è lo Stato a dettare legge*, in *Osservatorio cost.*, 2020, III, p. 374 ss.
- PANZERA C.-RAUTI A.-SALAZAR C.-SPADARO A. (a cura di), *La Carta Sociale Europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.
- PATTI S., *Acquiescenza. I) Diritto civile*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, p. 1 ss.
- PENASA S., *La «ragionevolezza scientifica» delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2009, IV, p. 817 ss.
- PENSOVECCHIO LI BASSI A., *Il conflitto di attribuzioni*, Giuffrè, Milano, 1957.
- PERTICI A., *Il confronto politico nel giudizio sulle leggi in via d'azione*, in G. CAMPANELLI-F. DAL CANTO-E. MALFATTI-S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 65 ss.
- PIGNATELLI N., *Le «interazioni» tra processo amministrativo e processo costituzionale in via incidentale*, Giappichelli, Torino, 2008.
- PIGNATELLI N., *Le reciproche «incidenze» tra processo amministrativo e processo costituzionale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 17 ss.
- PIGNATELLI N., *Il potere di annullamento straordinario ex art. 138 TUEL di un'ordinanza comunale: il Covid-19 non «chiude» lo stretto di Messina*, in *Diritti regionali*, 2020, I, p. 555 ss.

- PINELLI C., *Gli obblighi di vaccinazione fra pretese violazioni di competenze regionali e processi di formazione dell'opinione pubblica*, in *Giur. cost.*, 2018, I, p. 100 ss.
- PIZZORUSSO A., *Art. 134*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, Zanichelli, Roma, 1983, p. 1 ss.
- POGGI A., *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *Federalismi*, 2020, XXV, p. IV ss.
- POGGI A., *Green pass, obbligo vaccinale e scelte del Governo*, in *Federalismi*, 2021, XXI, p. IV ss.
- POGGI A.-SOBRINO G., *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in *Osservatorio cost.*, 2021, IV, p. 231 ss.
- PONTE F., *Un'illegittimità troppo breve per essere accertata? Note minime su due ordinanze contingibili e urgenti in materia di sanità pubblica della regione Basilicata*, in *BioLaw Journal – Special Issue*, 2020, I, p. 239 ss.
- PROSPERI R., *L'acquiescenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1988, III, 340 ss.
- PUGIOTTO A., *Per un'autentica dialettica a Corte. Note a margine del seminario promosso a Palazzo della Consulta*, in *Quad. cost.*, 2019, II, p. 361 ss.
- PUGIOTTO A., *Le nuove norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Rivista AIC*, 2020, II, p. 426 ss.
- RAFFIOTTA E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, Bononia University Press, Bologna, 2019.
- RAFFIOTTA E.C., *CORONAVIRUS/Limitare la libertà per ragioni di sicurezza, la Costituzione dice sì*, in *IlSussidiario.net*, 25 marzo 2020.
- RAGONE G., *Eine empirische wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, Giappichelli, Milano, 2020.
- RAGONE G., *L'attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in *Osservatorio cost.*, 2020, I, p. 226 ss.
- RAGONE S., *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale consequenziale nel giudizio in via principale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 431 ss.
- RAIA F., *La gestione dei tempi dei processi costituzionali: un elemento di problematica compatibilità con la funzione giurisdizionale svolta dalla Corte*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 445 ss.
- RAIA F., *La gestione dei tempi dei processi costituzionali*, in G. CAMPANELLI-F. DAL CANTO-E. MALFATTI-S. PANIZZA-P. PASSAGLIA-A. PERTICI (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti. Scritti degli allievi di Roberto Romboli*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 87 ss.

- RANDAZZO B., *Dietro le quinte della Corte costituzionale: gli assistenti di studio*, in P. PASQUINO-B. RANDAZZO (a cura di), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 163 ss.
- RANDAZZO B., *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in *Rivista AIC*, 2012, II, p. 1 ss.
- RAUTI A., *Il decreto sicurezza di fronte alla Consulta. L'importanza, le incertezze e il seguito della sentenza n. 194 del 2019*, in *Le Regioni*, 2019, IV, p. 1164 ss.
- RIDOLA P., *La Corte si apre all'ascolto della società civile*, in *Federalismi*, 2020, II, p. IV ss.
- RIVOSECCHI G., *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2017, II, p. 357 ss.
- RIVOSECCHI G., *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi*, 2019, XV, p. 1 ss.
- RIVOSECCHI G., *Corte costituzionale, finanza pubblica e diritti fondamentali*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- ROMBOLI R., *Il giudizio costituzionale incidentale come processo senza parti*, Giuffrè, Milano, 1985.
- ROMBOLI R., *Illegittimità costituzionale consequenziale e formazione «giurisprudenziale» delle disposizioni processuali*, in *Giur. cost.*, 1992, VI, p. 4368 ss.
- ROMBOLI R., *La Corte costituzionale e il suo processo*, in *Foro it.*, 1995, IV, p. 1090 ss.
- ROMBOLI R., *Conflitto tra enti su atto giurisdizionale: le soluzioni della dottrina al vaglio della Corte costituzionale, nella perdurante latitanza del legislatore*, in *Le Regioni*, 2001, II, p. 397 ss.
- ROMBOLI R., *Il diritto processuale costituzionale dopo la “svolta” degli anni 1987-1989*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 317 ss.
- ROMBOLI R., *Corte costituzionale: profili processuali*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, Mucchi, Modena, 2012, p. 203 ss.
- ROMBOLI R., *L'“interesse qualificato” che legittima l'intervento del terzo nel giudizio incidentale sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 2014, II, p. 1810 ss.
- ROMBOLI R., *I contenuti “non rivoluzionari” della riforma delle norme integrative*, in *Giur. cost.*, 2020, I, 517 ss.
- ROSSI E., *Le parti necessarie nel giudizio in via principale*, V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 191 ss.
- ROSSI E., *Delle conseguenze del riformarsi dell'arretrato nel giudizio in via principale (e sulle pronunce di cessazione della materia del contendere)*, in *Giur. cost.*, 2000, III, p. 1346 ss.
- ROSSI E., *Le decisioni di estinzione per rinuncia nell'ultimo decennio di giurisprudenza costituzionale, tra ragioni sostanziali e profili procedurali*, in G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere. IV. Dei giudici e della giustizia costituzionale*, Jovene, Napoli, 2009, p. 1605 ss.



- ROSSI E., *Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza"*, in *Giurcost.org*, 2013, p. 1 ss.
- ROSSI E., *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2014-2016: profili statistici e tendenze più rilevanti*, in *Osservatorio cost.*, 2017, III, p. 1 ss.
- ROSSI E., *Appunti sull'abrogazione di decreti-legge in sede di conversione ad opera di successivi decreti-legge (nell'emergenza Coronavirus)*, in *Oss. sulle fonti*, 2020, fasc. speciale *Le fonti normative nella gestione dell'emergenza covid-19*, p. 642 ss.
- ROSSI E., *La ridondanza, sai, è come il vento... Considerazioni sui ricorsi regionali nei confronti di atti normativi statali nel giudizio in via principale*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- ROSSI E., *L'intervento di terzi nel giudizio in via principale dopo la modifica delle norme integrative*, in *Rivista AIC*, 2020, III, p. 406 ss.
- ROSSI E., *Il primo caso di sospensione di una legge (regionale): rilievi procedurali su un istituto al suo esordio*, in *Osservatorio cost.*, 2021, II, p. 154 ss.
- RUBECHI M., *Due "nuove" rondini... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *Federalismi*, 2021, X, p. 254 ss.
- RUGA RIVA C., *Regioni vs Governo: fino a che punto possono spingersi le ordinanze regionali più restrittive? A proposito di mascherine e altre misure di contenimento del rischio epidemiologico*, in *Sistemapenale.it*, 6 aprile 2020.
- RUGGERI A., *La Corte e il drafting processuale*, in *Quad. cost.*, 2004, I, p. 158 ss.
- RUGGERI A., *Ancora in tema di conflitti tra enti originati da atti giurisdizionali, ovvero sia quando la Corte-giudice si fa... legislatore (nota minima a margine della ord. n. 353 del 2006)*, in *Forum cost.*, 4 novembre 2006, p. 1.
- RUGGERI A., *Alla ricerca dell'identità del "diritto processuale costituzionale"*, in *Forum cost.*, 2009, p. 1 ss.
- RUGGERI A., *La "democratizzazione" del processo costituzionale: una novità di pregio non priva però di rischi*, in *Giustiziainsieme.it*, 24 gennaio 2020.
- RUGGERI A., *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Giurcost.org*, 2020, I, p. 210 ss.
- RUGGERI A., *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2020, III, p. 100 ss.
- RUGGERI A., *La forma di governo nel tempo dell'emergenza*, in *Giurcost.org*, 2020, II, p. 255 ss.
- RUGGERI A., *Non persuasivo il parere reso, dietro sollecitazione del Governo, dal Consiglio di Stato su un'ordinanza del Sindaco De Luca relativa all'attraversamento dello Stretto di Messina*, in *Giurcost.org*, 2020, I, 224 ss.
- RUGGERI A.-SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- SALAZAR C., *L'accesso al giudizio in via principale e la «parità delle armi» tra Stato e*

- Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 227 ss.
- SALAZAR C., *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in *I ricorsi in via principale*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 45 ss.
- SALAZAR C., *La Corte costituzionale immunizza l'obbligatorietà dei vaccini*, in *Quad. cost.*, 2018, II, p. 465 ss.
- SALAZAR C., *Spaghetti, pollo, insalatina e una tazzina di caffè... ai tempi del coronavirus (in margine a TAR Calabria, sent. n. 841/2020)*, in *Quad. cost.*, 2020, III, p. 599 ss.
- SCAGLIARINI S., *La ragionevole lunghezza del processo costituzionale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 469 ss.
- SILVESTRI G., *Covid-19 e Costituzione*, in *Unicost.eu*, 10 aprile 2020.
- SORRENTINO F., *Alla ricerca del "tono costituzionale" dei conflitti*, in *Giur. cost.*, 2019, V, p. 2665 ss.
- SORRENTINO F., *A proposito dell'emergenza coronavirus*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- SPERTI A., *Alcune riflessioni sull'apertura della Corte alla società civile nella recente modifica delle norme integrative*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- STAIANO S., *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Giurcost.org*, 2020, p. 1 ss.
- STERPA A., *"Negoziare le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *Federalismi*, 2011, XVII, p. 1 ss.
- TEGA D., *I ricorsi regionali contro il decreto sicurezza: la ridondanza dalla difesa delle competenze allo scontro sui diritti*, in *Quad. cost.*, 2009, II, p. 413 ss.
- TEGA D., *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2018, II, p. 3 ss.
- TEGA D., *Giudizi su conflitti che riguardano diritti. I parametri sostanziali nel giudizio in via principale*, in *Quad. cost.*, 2019, I, p. 131 ss.
- TEGA D., *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020.
- TOSI R., *Parità di trattamento in sede di controllo delle leggi regionali: un'esigenza insuscettibile di garanzia*, in *Le Regioni*, 1996, IV, p. 767 ss.
- TRANQUILLI S., *Ai più importanti bivi, non c'è segnaletica. I conflitti Stato-Regioni tra giudice amministrativo e Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2021, II, p. 168 ss.
- TROISI M., *Il processo innanzi alla Corte costituzionale in tempo di emergenza epidemio-logica: specificità e omologazione delle modalità telematiche*, in *Federalismi*, 2020, XVIII, p. 342 ss.

- VANDELLI L., *I difficili rapporti tra conflitto di attribuzione e giurisdizione amministrativa (a proposito di atti di controllo sull'amministrazione regionale)*, in *Giur. cost.*, 1977, I, p. 1788 ss.
- VILLARI S., *Il processo costituzionale. Nozioni preliminari*, Giuffrè, Milano, 1957.
- VIMERCATI B., *Consenso informato e incapacità. Gli strumenti di attuazione del diritto costituzionale all'autodeterminazione terapeutica*, Giuffrè, Milano, 2014.
- VIOLINI L. (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano 2005.
- VIOLINI L., *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Giuffrè, Milano, 2021.
- VIPIANA P., *Il potere di sospensiva delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano*, Cedam, Padova, 2008.
- VOLPE G., *Art. 137 (terza e quarta parte)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Garanzie costituzionali, Art. 134-139*, Zanichelli, Roma, 1983, p. 312 ss.
- VUOLO A., *La tutela cautelare nel processo costituzionale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 155 ss.
- VUOLO A., *La tutela cautelare nei giudizi costituzionali*, Jovene, Napoli, 2009.
- VUOLO A., *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *Federalismi*, 2020, XVI, p. 407 ss.
- VUOLO A., *Il potere cautelare della Corte costituzionale con specifico riguardo al giudizio in via principale: passato, presente e futuro*, in *Federalismi*, 2021, X, p. 309 ss.
- ZAGREBELSKY G., *La giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1977.
- ZAGREBELSKY G., *Conflitti di attribuzione. II) Conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988, p. 1 ss.
- ZAGREBELSKY G., *Processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1989.
- ZAGREBELSKY G., *Diritto processuale costituzionale?*, in *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 105 ss.
- ZAGREBELSKY G.-MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2018.
- ZANON N., *La giustizia costituzionale e i suoi «utenti»*, in P. PASQUINO-B. RANDAZZO (a cura di), *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 137 ss.
- ZANON N., *La Corte, i poteri istruttori e la dottrina*, in M. D'AMICO-F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 15 s.

Finito di stampare nel mese di giugno 2022  
nella Stampatre s.r.l. di Torino  
Via Bologna, 220

# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

PUBBLICAZIONI DEL DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO E SOVRANAZIONALE

Studi di diritto pubblico

---

## Per i tipi di Giuffrè

1. VITTORIO ITALIA, *Libertà e segretezza della corrispondenza e delle comunicazioni*, 1963, pp. XXII-348.
2. ROBERTO GIANOLIO, *Le occupazioni d'urgenza*, 1963, pp. VII-226.
3. VITTORIO ITALIA, *La denominazione nel diritto pubblico*, 1966, pp. XVII-209.
4. VALERIO ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, 1969, pp. IV-892.
5. VITTORIO ITALIA, *Gli statuti nel diritto pubblico*. vol. I, *Potestà e norma statutaria*, 1974, pp. XXVI-430.
6. CARLO EMILIO TRAVERSO, *Il partito politico nella Costituzione italiana*, 1969.
7. PIETRO GIUSEPPE GRASSO, *Il principio nullum crimen sine lege nella Costituzione italiana*, 1972, pp. XII-372.
8. RICCARDO VILLATA, *L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato*, 1971, pp. VIII-636.
9. VITTORIO ITALIA, *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, 1970, pp. XVI-366.
10. GIANFRANCO MOR, *Le sanzioni disciplinari ed il principio nullum crimen sine lege*, 1970, ristampa 1974, pp. VIII-224.
11. VITTORIO ITALIA, *La deroga nel diritto pubblico*, 1977, pp. XII-257.
12. RICCARDO VILLATA, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, 1974, pp. VIII-212.
13. GIANFRANCO MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, 1974, pp. VIII-244.
14. ALDO BARDUSCO, *La struttura dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, 1974, pp. VIII-404.
15. GUIDO GRECO, *Provvedimenti amministrativi costitutivi di rapporti giuridici tra privati*, 1977, pp. IV-406.
16. CARLO EMILIO TRAVERSO, *La tutela costituzionale della persona umana prima della nascita*, 1977, pp. IV-252.
17. ALDO BARDUSCO, *Lo stato regionale italiano*, 1980, pp. IV-252.
18. RICCARDO VILLATA, *«Disapplicazione» dei provvedimenti amministrativi e processo penale*, 1980, pp. IV-176.
19. GUIDO GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, 1980, pp. IV-256.

20. MARIA LUISA MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, 1982, pp. VIII-168.
21. CARLO EMILIO TRAVERSO, *Partito politico e ordinamento costituzionale*, 1983, pp. IV-280.
22. ERMINIO FERRARI, *I servizi sociali*, vol. I, 1986, pp. XVI-276.
23. ENZO BALBONI-FABRIZIO D'ADDABBO-ANTONIO D'ANDREA-GIOVANNI GUIGLIA, *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova (1985-1987)*, 1988, pp. XVI-236.
24. CARLO ENRICO PALIERO-ALDO TRAVI, *La sanzione amministrativa*, 1988, pp. XVI-356.
25. MARCO SICA, *Effettività della tutela giurisdizionale e provvedimenti d'urgenza*, 1991, pp. XII-352.
26. GIOVANNI BOGNETTI, *La cultura giuridica e le facoltà di giurisprudenza a Milano nel secolo ventesimo*, 1991, pp. X-198.
27. SERENA MANZIN MAESTRELLI, *Il partito politico nella giurisprudenza del tribunale costituzionale federale tedesco*, 1991, pp. VIII-156.
28. MARTA CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, 1991, pp. VI-138.
29. GIOVANNI BOGNETTI, *Europa in crisi*, 1991, pp. VIII-184.
30. MARILISA D'AMICO, *Giudizio sulle leggi ed efficacia temporale delle decisioni di incostituzionalità*, 1993, pp. XIV-182.
31. GIOVANNI BOGNETTI, *La costituzione economica italiana. Interpretazione e proposta di riforma*, 1993, pp. X-206.
32. MARILISA D'AMICO, *Donna e aborto nella Germania riunificata*, 1994, pp. VIII-286.
33. GABRIELLA MANGIONE, *La revisione del Grundgesetz in materia di asilo*, 1994, pp. X-106.
34. GIOVANNI BOGNETTI, *Costituzione, televisione e legge antitrust*, 1996, pp. VI-136.
35. LUCA ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, 1996, pp. XII-446.
36. EUGENIO BRUTI LIBERATI, *Consenso e funzione nei contratti di diritto pubblico tra amministrazioni e privati*, 1996, pp. X-352.
37. MAURIZIO CAFAGNO, *La tutela risarcitoria degli interessi legittimi. Fini pubblici e reazioni di mercato*, 1996, pp. VIII-360.
38. MARCO BIGNAMI, *Costituzione flessibile, costituzione rigida e controllo di costituzionalità in Italia (1848-1956)*, 1997, pp. VIII-242.
39. GIOVANNI BOGNETTI, *Lo stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, 1998, pp. XII-182.
40. MARGHERITA RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, 1998, pp. XII-524.
41. *Norme di correttezza costituzionale, convenzioni ed indirizzo politico. Atti del Convegno organizzato in ricordo del Prof. Paolo Biscaretti di Ruffia, a cura di Gianfranco Mor, Stefania Ninatti, Quirino Camerlengo e Giulio Enea Vigevani*, 1999, pp. VIII-194.

42. GABRIELLA MANGIONE, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale tedesco*, 1999, pp. X-262.
43. ALESSANDRA CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, 2000, pp. X-198.
44. MARIA ELENA GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, 2000, pp. X-316.
45. LUCA ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, 2000, pp. XII-418.
46. *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*. Atti del Convegno - Milano, 16-17 marzo 2000, a cura di Nicolò Zanon e Francesca Biondi, introduzione di Gustavo Zagrebelsky, 2001, pp. XVI-302.
47. MIRYAM IACOMETTI, *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, 2001, pp. X-518.
48. *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, voll. I e II, 2002, pp. X-1602.
49. *Le trasformazioni dello stato regionale italiano*. In ricordo di Gianfranco Mor, a cura di Vittorio Angiolini, Lorenza Violini, Nicolò Zanon, 2002, pp. X-488.
50. QUIRINO CAMERLENGO, *I fatti normativi e la certezza del diritto costituzionale*, 2002, pp. XIV-444.
51. GIUSEPPE MONACO, *Pubblico ministero ed obbligatorietà dell'azione penale*, 2003, pp. XIV-412.
52. WLADIMIRO TROISE MANGONI, *L'opposizione ordinaria del terzo nel processo amministrativo*, 2004, pp. X-350.
53. FRANCESCO GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, 2004, pp. X-396.
54. STEFANIA NINATTI, *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*, 2004, pp. XIV-324.
55. *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Nicolò Zanon e Alessandra Concaro, 2005, pp. VI-424.
56. *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*. Primo Incontro di Studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale, a cura di Lorenza Violini, con la collaborazione di Quirino Camerlengo, 2005, pp. X-590.
57. *La giustizia costituzionale ed i suoi utenti*. Atti del Convegno internazionale in onore del prof. Valerio Onida - Milano, 15 aprile 2005, a cura di Pasquale Pasquino e Barbara Randazzo, 2006, pp. X-192.
58. QUIRINO CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, 2007, pp. X-358.
59. MARCO CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, 2007, pp. XVI-590.
60. MONICA DELSIGNORE, *La compromettibilità in arbitrato nel diritto amministrativo*, 2007, pp. XIV-306.
61. PAOLO PIZZA, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, 2007, pp. XVI-698.
62. SARA VALAGUZZA, *La frammentazione della fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, 2008, pp. XXXII-422.

63. LUCA BERTONAZZI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica: persistente attualità e problemi irrisolti del principale istituto di amministrazione giustiziale*, 2008, pp. X-324.
64. BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed uguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, 2008, pp. XX-456.
65. *Come decidono le Corti Costituzionali (e altre Corti) - How Constitutional Courts make decisions*. Atti del Convegno internazionale svoltosi a Milano, il 25-26 maggio 2007, a cura di Pasquale Pasquino e Barbara Randazzo, 2009, pp. VIII-232.
66. GIUSEPPE PERICU, *Scritti scelti*, 2009, pp. VI-956.
67. STEFANO CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, 2010, pp. VIII-392.
68. IRENE PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, 2011, pp. XVIII-318.
69. *Verso il decentramento delle politiche di welfare*. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale, a cura di Lorenza Violini, 2011, pp. VIII-504.
70. MONICA DELSIGNORE, *Il contingentamento dell'iniziativa economica privata. Il caso non unico delle farmacie aperte al pubblico*, 2011, pp. VIII-208.
71. SARA VALAGUZZA, *Società miste a partecipazione comunale. Ammissibilità e ambiti*, 2012, pp. X-214.
72. WLADIMIRO TROISE MANGONI, *Il potere sanzionatorio della CONSOB. Profili procedurali e strumentalità rispetto alla funzione regolatoria*, 2012, pp. VIII-248.
73. FRANCESCA BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, 2012, pp. XIV-232.
74. BARBARA RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte europea dei diritti dell'uomo*, 2012, pp. X-270.
75. GIUSEPPE ARCONZO, *Contributo allo studio sulla funzione legislativa provvedimentale*, 2013, pp. XIV-376.
76. LUCA PIETRO VANONI, *Laicità e libertà di educazione. Il crocifisso nelle aule scolastiche in Italia e in Europa*, 2013, pp. VIII-318.
77. BENEDETTA VIMERCATI, *Consenso informato e incapacità. Gli strumenti di attuazione del diritto costituzionale all'autodeterminazione terapeutica*, 2014, pp. X-346.
78. ELISA FAGNANI, *Tutela dei diritti fondamentali e crisi economica: il caso dell'istruzione. Stato di attuazione, funzioni amministrative e finanziamento del sistema*, 2014, pp. XII-412.
79. *Scritti scelti di Giovanni Bognetti*, a cura di Miryam Iacometti, 2015, pp. XXXVI-530.
80. PAOLO PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, con prefazione di Diana-Urania Galetta, 2015, pp. XX-332.
81. *Il controllo preventivo dei trattati dell'Unione europea*. Atti del Convegno tenutosi a Milano il 28 maggio 2014, a cura di Nicolò Zanon, 2015, pp. XII-202.



82. STEFANIA LEONE, *Contributo allo studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale*, 2016, pp. X-394.
83. ALESSANDRA OSTI, *Teoria e prassi dell'access to Justice. Un raffronto tra ordinamento nazionale e ordinamenti esteri*, 2016, pp. X-238.
84. ANNALISA NEGRELLI, *Accesso al mercato e autorizzazioni amministrative nazionali*, 2016, pp. XLII-450.
85. ANTONIA BARAGGIA, *L'autonomia universitaria nel quadro costituzionale italiano ed europeo. Già e non ancora ...*, 2016, pp. XII-268.
86. SARA VALAGUZZA, *Il giudicato amministrativo nella teoria del processo*, 2016, pp. XIII-348.
87. BENEDETTA LIBERALI, *Problematiche costituzionali nelle scelte procreative. Riflessioni intorno alla fecondazione medicalmente assistita e all'interruzione volontaria di gravidanza*, 2017, pp. XVI-772.
88. FILIPPO ROSSI, *La costruzione giuridica del licenziamento. Legislazione, dottrina e prassi fra XIX e XX secolo*, 2017, pp. X-322.
89. *Il diritto all'acqua*, a cura di Lorenza Violini e Barbara Randazzo, 2017, pp. VI-282.
90. FEDERICO GAFFURI, *Il principio di non contestazione nel processo amministrativo*, 2018, pp. XVI-304.

### **Per i tipi di Giappichelli**

91. GIADA RAGONE, *Eine empirische Wende? La Corte costituzionale e le sfide della complessità tecnico-scientifica*, 2020, pp. X-246.
92. LORENZA VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, 2021, pp. XVIII-286.
93. *La Costituzione non odia. Conoscere, prevenire e contrastare l'hate speech on line*, a cura di Marilisa D'Amico e Cecilia Siccardi, 2021, pp. XXII-234.
94. GIULIA FORMICI, *La disciplina della data retention tra esigenze securitarie e tutela dei diritti fondamentali. Un'analisi comparata*, 2021, pp. XIV-434.
95. AA.VV., *Cinquant'anni dopo. L'esecuzione delle decisioni del Consiglio di Stato. Scritti di diritto processuale amministrativo dedicati a Riccardo Villata*, 2021, pp. XIV-274.
96. ELISABETTA CRIVELLI, *Il contributo dei Protocolli nn. 15 e 16 Cedu al processo di riforma della Corte di Strasburgo*, 2021, pp. X-142.
97. MARCO ANTONIOLI, *Rapporto senza potere e tutela dell'affidamento. Le nuove frontiere della responsabilità civile della P.A.*, 2022, pp. XVI-208.
98. BENEDETTA LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, 2022, pp. XXXII-400.