



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

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 costituzionale¹, sebbene presentino specifici aspetti che ne contraddistinguono la procedura e, conseguente-

¹ 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 oggetto².

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 efficacia³, 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.

² 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".

³ 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 leggi⁴ 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.

⁴G. 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"⁵.

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)⁶. 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.

⁵ 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".

⁶ 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”⁷.

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*).

⁷ 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 principale⁸.

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"⁹) che ac-

⁸ 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.

⁹ 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). Ritieni 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 evocabili¹⁰. 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)¹¹. 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.

¹⁰ 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).

¹¹ 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 "direzione" 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 2001¹² 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 acquiescenza¹³.

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

¹² 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".

¹³ 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*¹⁴, e conferma il carattere di giudizio di parti¹⁵, 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 applicazione¹⁶.

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”¹⁷.

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-

¹⁴ 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”.

¹⁵ 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”.

¹⁶ 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”.

¹⁷ 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”¹⁸.

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 enti¹⁹.

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

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

¹⁹ 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.²⁰ 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.

²⁰ 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 2020²¹.

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 attribuzione²².

²¹ 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.

²² 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 ricorso²³. 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 discrezionalità²⁴.

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.

²³ 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.

²⁴ 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".