

NICOLA PIGNATELLI
Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico
Università di Bari
nicola.pignatelli@uniba.it

IL CONTENZIOSO COSTITUZIONALE STATO-REGIONI COME SINTOMO DELLA NECESSITÀ DI RIFORME COSTITUZIONALI

THE CONSTITUTIONAL CONFLICT BETWEEN THE STATE AND THE REGIONS AS AN INDICATOR OF THE NEED FOR CONSTITUTIONAL REFORM

SINTESI

Il presente lavoro intende riflettere sul regionalismo *al di là* del regionalismo differenziato, attraverso una specifica visuale prospettica, quella processuale. Dalle dinamiche processuali, dai dati quantitativi del contenzioso costituzionale Stato-Regioni e dalla natura di esso, possono trarsi elementi utili per una riflessione sistemica. In sintesi, il giudizio costituzionale in via principale e con esso i ricorsi dello Stato e delle Regioni hanno raggiunto nel 2024 un dato sensibilmente più basso rispetto alla media degli ultimi 15 anni. Tale *decremento* quantitativo non può essere spiegato alla luce di una stabilizzazione giurisprudenziale ed ermeneutica intorno al Titolo V ma deve essere imputato alla progressiva affermazione di *meccanismi di raccordo politico*, in sede extra processuale, tra Stato e Regioni. Si tratta di meccanismi che il Governo, valorizzando la natura politica della scelta impugnatoria sottesa dal giudizio in via principale, ha tentato di proceduralizzare, svelando una progressiva ricerca di un punto di equilibrio, fuori dal processo, che incide sul processo e sulla forma di Stato, pur in assenza di un quadro costituzionale idoneo a garantire effettive sedi di raccordo per le funzioni legislative. Tuttavia, l'emersione di tali profili impone una riflessione sia sulla natura di questa sorta di “contrattazione di legittimità”, e quindi sulla disponibilità non solo delle azioni processuali ma anche del parametro di legittimità, ossia della Costituzione, sia sulla necessità di tornare a riflettere in senso riformatore sull'individuazione di sedi costituzionali per il raccordo tra Stato e Regioni, nelle quali non siano coinvolti esclusivamente gli esecutivi.

ABSTRACT

This contribution investigates the current trajectory of Italian regionalism, disentangling it from the narrower debate on *asymmetric regionalism* under Article 116(3) of the Constitution. It argues that the reduction of regionalism to differentiated autonomy reflects an ideological misrepresentation that obscures the structural crisis of Title V and the persistent imbalance between unity and

autonomy. The analysis combines constitutional jurisprudence and quantitative data on State–Region litigation, showing both the decline of principal proceedings before the Constitutional Court and the rise of extra-judicial coordination mechanisms, often resulting in a problematic “bargaining of legitimacy.” The paper contends that such practices undermine constitutional rigidity and transparency, calling instead for systemic reforms: notably the establishment of a second chamber representing regional interests, the strengthening and possible constitutionalization of the State–Regions Conference, and the elevation of loyal cooperation to a foundational constitutional principle. Only through such reforms can the Italian system reconcile the dialectic of unity and differentiation in a manner consistent with constitutional legality and the protection of fundamental rights.

PAROLE CHIAVE: Regioni, Regionalismo, Costituzione, Giudizio costituzionale in via principale, Riforme costituzionali.

KEYWORDS: Regions, Regionalism, Constitutional law, Judicial review, Constitutional reform.

INDICE: 1. Una notazione di metodo. Il regionalismo *al di là* del regionalismo differenziato. - 2. Una notazione quantitativa. Il regionalismo *nel* processo costituzionale. Il decremento del giudizio in via principale. - 3. La disponibilità dell'azione e la politicità del ricorso in via principale. - 4. La procedimentalizzazione dei meccanismi di raccordo politico. - 5. Una notazione sistemica. Le distorsioni costituzionali della “contrattazione di legittimità”. - 6. Una notazione finale sulle riforme costituzionali, ancora necessarie.

1. Una notazione di metodo. Il regionalismo *al di là* del regionalismo differenziato

Il dibattito sul regionalismo dovrà essere finalmente depurato da quello sul regionalismo differenziato.

È abnorme come negli ultimi anni il tema del *regionalismo differenziato* sia stato fatto coincidere in modo assorbente con quello del *regionalismo*, come se l'autonomia regionale si risolva in via esclusiva nell'art. 116, 3° comma, Cost. e come se il regionalismo differenziato possa (o potesse) superare le criticità strutturali derivanti dalle inattuazioni del Titolo V.

In questa retorica costituzionale, che ha inquinato il dibattito istituzionale, si annida un'alterazione ideologica, una sorta di reazione scomposta alla crisi storica del regionalismo, caratterizzata da un tentativo di scaricare sul regionalismo differenziato tutte le aspettative di risoluzione della stessa crisi.

Emerge quindi la necessità di una riflessione sul regionalismo, *al netto* del regionalismo differenziato¹; la “geografia del potere”, come “problema costitu-

¹ Sul tema, tra i molteplici contributi, cfr. P. LOGROSCIGNO, A.M. NICO, N. PIGNATELLI, R.G. RODIO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenza*, Torino, 2024 e la bibliografia richiamata; si veda anche il numero monografico della Rivista del Gruppo di Pisa n. 2/2020: A. LO CALZO, G. SEGESE, C. SICCARDI (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, in www.gruppodipisa.it; cfr. anche, *ex plurimis*, L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2019; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla*

zionale”, diventa così il crocevia di tenuta dell’ordinamento costituzionale².

In questa prospettiva è evidente la necessità sistemica di evitare un “uso congiunturale dell’autonomia”³, un uso ideologico del regionalismo, soprattutto in questo momento storico.

Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 potevano dirsi regionalisti in molti; la riforma del Titolo V costituiva un’opzione ideologica, largamente condivisa, in quel momento storico.

Progressivamente abbiamo assistito, invece, ad una sorta di *torsione centralista*, spesso altrettanto ideologica.

Si pensi in via esemplificativa agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale, che ha elaborato il principio di chiamata in sussidiarietà delle competenze legislative (Corte cost. n. 303/2003) o il criterio di prevalenza, quale grimaldello di attrazione di competenze regionali, arrivando peraltro a dilatare le competenze legislative statali *ex art. 117, 2° comma, Cost.* e quindi a comprimere la dimensione competenziale residuale delle Regioni *ex art. 117, 4° comma, Cost.*, in nome della crisi economica; significativa è apparsa peraltro la diffusa critica nei confronti della classe politica regionale, dovuta in parte a difficoltà rappresentative (sia del sistema degli Enti locali sia del sistema produttivo) e in parte alla delegittimazione politica derivante dalle vicende giudiziarie (in sede penale e amministrativo-contabile) conseguenti alla gestione dei contributi ai gruppi consiliari⁴.

Tuttavia, questa torsione centralista si è arrestata con il fallimento della riforma costituzionale del 2016, che aveva tentato di recepire e di intercettare quello spirito anti-regionalista progressivamente emerso⁵.

A seguito di tale fallimento è divampata una sorta di *reazione regionalista*, caratterizzata dal rafforzamento ideologico delle ragioni dell’autonomia, che si è incanalata, in modo oltranzista, verso il regionalismo differenziato, tentando dopo circa 20 anni il disgelo di una disposizione costituzionale (art. 116, 3° comma, Cost.).

Non può negarsi però come la via del regionalismo differenziato sia stata caratterizzata da molteplici criticità, ancor prima dell’argine solido posto dalla

(presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost., in Osservatorio sulle fonti, n. 2/2019, 1 ss..

2 G. FALCON, *Tre livelli della “geografia del potere” come problema costituzionale*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2019, 1 ss.; A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, n. 3/2019, 1 ss.

3 Così in modo assai lucido A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, n. 3/2019, 116.

4 Sia consentito rinviare a N. PIGNATELLI, *La Corte costituzionale “in” politica regionale: autonomia costituzionale regionale vs. sindacato (giurisdizionale e amministrativo) della Corte dei conti*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Il pendolo della Corte. Le oscillazioni della Corte costituzionale tra l'anima ‘politica’ e quella ‘giurisdizionale’*, Giappichelli, Torino, 2017, 331-338.

5 Per una ricostruzione storica cfr. G. ROLLA, *L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 2019, 141 ss.

sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale⁶:

Si è tentato di trasformare una disposizione *eccezionale* in una soluzione *generale* per il sistema, rivendicando, sotto il profilo quantitativo, un numero sovrabbondante di materie, in violazione della stessa *ratio* sottesa all'art. 116, 3° comma, Cost. (che parla non di "maggiore autonomia", come rivendicato, ma di "condizioni particolari di autonomia"), nonché più in generale in violazione del principio di proporzionalità.

Inoltre, è risultata *carente la motivazione* stessa sottesa alle singole richieste di autonomia differenziata.

L'autonomia, in generale, può essere identitaria (ossia fondata su ragioni extra-giuridiche), decisionale (ossia fondata sull'esigenza di soddisfare interessi pubblici specifici) o funzionale (ossia fondata sull'esigenza di maggiore efficienza dell'azione pubblica).

Nel caso del regionalismo differenziato è sembrata mancare una espressa individuazione delle ragioni legittimanti, risultando quindi carente un parametro di valutazione della congruità e sostenibilità della stessa pretesa.

Pertanto, è emersa una prospettiva limitata, posto che l'oggetto della rivendicazione non è stato spesso quello del trasferimento di *funzioni legislative* (in armonia con lo spirito dell'art. 116, 3° comma, Cost.) ma quello del trasferimento di *funzioni amministrative*, con un conseguente rischio di frammentazione delle funzioni e di amministrativizzazione delle Regioni; un rischio di neo-centralismo regionale, pericoloso anche per l'autonomia degli Enti locali.

Si aggiunga anche il rischio sistemico che l'art. 116, 3° comma, Cost. si sostituisca all'art. 118 Cost.⁷, generando così una divaricazione, poco sostenibile, tra funzioni amministrative non modificabili-allocabili con legge ordinaria

⁶ Su questa pronuncia si vedano i molteplici commenti pubblicati nel 2024 nelle riviste telematiche: G. BOGGERO, *Quale differenziazione per la Regione Piemonte dopo la sentenza n. 192/2024?*, per g.c. di *Il Piemonte delle Autonomie*; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato» per g. c. di Astrid*; C. CUCCURU, *L'intervento delle Regioni "terze" nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, negli *Studi 2025/II* di *giurcost.org*; P.I. D'ANDREA, *Profili fiscali e finanziari dell'autonomia differenziata*, per g.c. dell'Osservatorio di Nomos; R. MANFRELOTTO, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, per g.c. di *lecostituzionaliste.it*; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024 per g.c. di Giustizia Insieme*; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare per g.c. di Federalismi.it*; G. RIVISECCHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, per g.c. di *lecostituzionaliste.it*; A. SPADARO, *La "quadratura del cerchio"... o della sent. cost. n. 192/2024*, per g.c. di *Diritti Regionali*; V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: Commissione fabbisogni e Ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, per g.c. della *Rivista AIC*; P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, per g.c. di *Federalismi.it*; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, per g.c. di *lecostituzionaliste.it*.

(quelle di cui all'art. 116, 3° comma, Cost.) e funzioni amministrative modificabili-allocabili con legge ordinaria (quelle di cui all'art. 118 Cost.).

Più in generale, dietro il regionalismo differenziato, si annida il rischio di una alterazione del quadro costituzionale con la nascita di un terzo genere (oltre alle Regioni a Statuto ordinario e a Statuto speciale), quello delle Regioni a regime differenziato⁸.

La stessa emergenza ha dimostrato i limiti del regionalismo “garantista” (fondato sulla separazione delle competenze e sulla rigidità del riparto di funzioni), la debolezza del regionalismo “cooperativo” (in assenza di una Camera delle autonomie e in carenza di costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni), la pericolosità del regionalismo “competitivo” (accentuato peraltro dalle vicende elettorali regionali), soprattutto per la tenuta degli elementi unificanti del sistema sanitario nazionale.

Alla luce di queste sintetiche osservazioni, e visto l'arresto della reazione regionalista al centralismo, in questa continua interazione tra le ragioni dell'*unità* e quelle della *differenziazione*, alla ricerca di un punto di equilibrio (art. 5 Cost.), rimane attuale un quesito. Dobbiamo continuare a chiederci se le tensioni a cui abbiamo assistito e stiamo assistendo impongano una *riforma* o una *attuazione* del Titolo V della II Parte della Costituzione.

In modo pragmatico ritengo che, in attesa delle riforme, sia necessaria l'attuazione.

Le inattuazioni da colmare sono ancora molteplici. Si pensi principalmente alle vicende relative al principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.) o alla mancata determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, 2° comma, let. m), quale elemento certamente dotato di una forza unificante.

Tuttavia, ai fini di una nuova riflessione, nel medio periodo, su una riforma costituzionale del Titolo V appare necessaria, *infra alia*, un'analisi del contenzioso costituzionale.

Dalle dinamiche processuali, dai dati quantitativi del contenzioso costituzionale Stato-Regioni e dalla natura di esso possono trarsi elementi utili verso le riforme.

2. Una notazione quantitativa. Il regionalismo nel processo costituzionale. Il decremento del giudizio in via principale

Dall'analisi dei dati quantitativi relativi al contenzioso costituzionale, con particolare riferimento al giudizio in via principale, quindi ai rapporti processuali tra Stato e Regioni, emergono indicazioni rilevanti per la forma di Stato.

⁷ Cfr. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in www.federalismi.it, 2019, 1 ss.

⁸ A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato: attuazione o cambiamento costituzionale?*, in www.dirittiregionali.it, n. 2/2019, 1 ss.

Il processo costituzionale deve essere utilizzato quale sede di verifica delle relazioni dinamiche tra centro e autonomia regionale.

Nel 2024 il totale complessivo delle decisioni della Corte costituzionale è stato pari a 212; un dato assai inferiore al valore medio (329 decisioni) degli ultimi quindici anni (2010-2014).

Le decisioni rese nel giudizio in via principale sono state 59, pari quindi al 27,7% del totale delle decisioni (65,3% giudizio in via incidentale, 0,5% conflitto tra enti, 4,2% conflitto tra poteri dello stato; 2,3% correzione errori materiali).

Tale dato del 27,7% evidenzia un oggettivo e importante decremento del 15,7% rispetto alle 70 del 2023 (30,6% del totale), che a propria volta evidenzia un decremento pari al 16,7% rispetto al 2022 (84 decisioni).

Più in generale si tratta, in via significativa, del dato (27,7%) più basso degli ultimi anni (2022: 31,1%; 2021: 40,6%; 2020: 32,7%; 2019: 32,6%; 2018: 36,1%; 2017: 35,6%; 2016: 35,5%; 2015: 40,9%; 2014: 31,7%; 2013: 45,7%; 2012: 47,5%); si consideri peraltro, come emerge da questi ultimi dati, che negli ultimi quindici anni è stata superata la soglia del 40% in quattro anni e in due annualità (2012 e 2013) si è persino registrata una prevalenza quantitativa del giudizio in via principale su quello incidentale (rispettivamente con il 47,5% e il 45,7%).

Le ragioni di tale complessivo decremento possono essere molteplici, tenuto conto che per i giudizi in via principale, come è stato rilevato nella relazione del Presidente della Corte costituzionale per il 2023, il flusso degli atti di promovimento dipenda certamente da molteplici variabili contingenti: *“l'attività legislativa, maggiore o minore, delle Regioni, le impugnative del Governo, o delle Regioni, l'insorgenza di contrasti di livello costituzionale, le iniziative referendarie”*.

Tuttavia, è innegabile, e su questo converrà ragionare, come il calo delle decisioni in via principale si colleghi alla drastica riduzione dei ricorsi in via principale (rispetto al 2022 vi è stata una riduzione di circa il 50% negli anni successivi).

In questo quadro appare certamente utile rilevare altresì come, a fronte di un dato medio di circa 680 leggi regionali per anno, quanto al piano della produzione normativa, lo Stato abbia impugnato il 10% delle leggi regionali nel 2018, il 12% delle leggi regionali nel 2019, il 14% delle leggi regionali nel 2020 e il 16% delle leggi regionali nel 2021, potendosi osservare un incremento della conflittualità soltanto nel biennio 2020-2021, spiegabile alla luce della emergenza sanitaria che, da una parte, ha accentuato le tensioni tra centro e autonomie, e, dall'altra, ha reso più difficile la operatività (da remoto) degli strumenti di raffreddamento del conflitto, di cui si dirà di seguito.

Si tratta comunque di dati, confermati anche nell'ultimo biennio (2023-2024), largamente inferiori rispetto, ad esempio, al biennio 2011-2012, nel quale è rilevabile un dato di impugnazione delle leggi regionali pari al 17 e

18% circa⁹.

Peraltro, tra le decisioni rese nel giudizio in via principale, sono aumentate le decisioni (sentenze e ordinanze) di cessazione della materia del contendere e di estinzione del giudizio.

Nella relazione del Presidente della Corte costituzionale del 2023¹⁰ si spiega questa complessiva traiettoria in modo chiaro: “*tale sensibile decremento del contenzioso tra Stato e Regioni è verosimilmente imputabile ai meccanismi di raccordo politico fra Governo e Regioni che permettono loro di mediare tra le reciproche posizioni e raggiungere punti di composizione. Su questi ultimi non spetta alla Corte intervenire, fermo restando il possibile successivo controllo di costituzionalità in via incidentale che potrebbe avere luogo sulla medesima normativa regionale*”.

Tale argomentazione, che richiama in modo espresso i meccanismi di raccordo politico tra Stato e Regioni, si discosta in modo evidente dalle precedenti prospettazioni emerse nelle stesse relazioni del Presidente della Corte costituzionale, che nel 2018 imputava la riduzione del numero dei ricorsi principali all’“*azione chiarificatrice della Corte*” sul contenuto del Titolo V della II parte della Costituzione¹¹.

In realtà vi è certamente qualcosa di più di un mero assestamento ermeneutico. Il ridimensionamento della conflittualità tra Stato e Regioni non è soltanto merito del diritto giurisprudenziale costituzionale.

In questa prospettiva appare necessario indagare tali meccanismi di raccordo, una dimensione *extra processuale*, che evita il processo o incide sul processo, sulle norme oggetto del giudizio costituzionale e più in generale sulla ricerca del punto di equilibrio tra centro e autonomie, pur in un quadro costituzionale in cui sono carenti le sedi di raccordo per la funzione legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni.

Ovviamente tali meccanismi di raccordo sono assecondati dalla natura stessa del giudizio costituzionale in via principale e più specificatamente dalla disponibilità dell’azione e con essa dalla scelta politica del ricorso.

9 Si vedano in questo senso i dati e l’analisi contenute nella *Relazione sul controllo delle leggi delle Regioni e delle Province autonome* del Gruppo di Lavoro istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, inviata in data 9.2.2021 ai Presidenti di Regione e al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Per una riflessione sul lavoro del gruppo, da parte di un membro dello stesso, si veda C. TUBERTINI, *Le liti tra Stato e Regioni impegnano 1 sentenza su 2 della Consulta*, in *Il Sole24 ore*, 6 settembre 2019.

10 Cfr. G. REPETTO, *Cosa succede al contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in www.diariodirittopubblico.it, 2024, 1 ss.

11 Nella relazione del 2018 si legge che la giurisprudenza costituzionale si “*è attestata su principi, che una volta elaborati e consolidati, devono essere semplicemente applicati alle questioni sopravvenute, cosa che senza dubbio ha reso il contenzioso in via principale meno problematico di quanto non sia stato negli ultimi anni che hanno immediatamente seguito la riforma costituzionale*”. Cfr. anche R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2017-2019)*, Torino, 2020, 116 ss.

3. La disponibilità dell'azione e la politicità del ricorso in via principale

Nel giudizio in via principale è certamente rinvenibile una doppia anima, quella ancorata alla natura *soggettiva* di conflitto di attribuzioni legislative e quella *oggettiva* di controllo di costituzionalità delle leggi¹².

Tale doppia anima genera un'ulteriore tensione, ossia quella tra la *disponibilità* dell'azione da parte di Stato e Regioni e la *indisponibilità* delle attribuzioni costituzionali e con esse dell'assetto competenziale definito dalla Costituzione.

In questa prospettiva, quanto alla prima dimensione evocata, il giudizio costituzionale in via principale si palesa caratterizzato da una spiccata natura discrezionale dell'attivazione e quindi dalla piena disponibilità dell'azione processuale (come si desume letteralmente anche dall'art. 127 Cost. in cui si legge “*può promuovere*”), nella logica stringente, per motivi, del principio della domanda, che conforma il *thema decidendum* del giudizio.

Tale natura si risolve, ad esempio, nella scelta politica, soprattutto da parte dello Stato, di differenziare l'impugnazione (quanto all'*an* del ricorso o ai parametri) anche innanzi a leggi regionali identiche o analoghe¹³; in ogni caso nell'individuazione dei parametri costituzionali; nelle scelte di rinuncia al ricorso e di eventuale accettazione, in senso satisfattivo, della modifica delle disposizioni impugnate (con conseguente decisione della Corte costituzionale di estinzione del giudizio [art. 23 N.I.] o, diversamente, di cessazione della materia del contendere¹⁴); peraltro un'ulteriore conferma di tale natura può desumersi a

12 Cfr. in tal senso G. VOLPE, art. 137, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Garanzie costituzionali*, art. 134-139, Roma, 1981, 129 ss.; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 248 ss.; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 112 ss. Da ultimo per una ricostruzione sistematica di questi profili si veda l'opera monografica di B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino, 2022, 31 ss.

13 Cfr. P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale, caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 791 ss.

14 La tipologia di decisione di cessazione della materia del contendere è subordinata da parte della giurisprudenza costituzionale (cfr., ad esempio, Corte cost. n. 137/2004) ad alcune condizioni. In primo luogo deve valutarsi se la normativa sia “*effettivamente sopravvenuta, nel senso di pertinente rispetto all'oggetto del giudizio*”. In secondo luogo è necessario “*verificare se lo ius superveniens sia caratterizzato da una effettiva innovatività*” ovvero se dalla disposizione legislativa sopravvenuta sia ricavabile “*una norma sostanzialmente coincidente con quella impugnata nel ricorso*”. Inoltre “*si deve accertare il carattere satisfattivo o meno delle censure fatte valere nell'atto introduttivo del giudizio*”. Infine anche qualora le pretese del ricorrente risultino soddisfatte dalla modifica normativa è necessario verificare se “*la disposizione oggetto del giudizio abbia ricevuto una qualche attuazione medio tempore*”. Cfr. anche Corte cost. n. 117/2020, secondo cui “*per costate orientamento (...) qualora la modifica intervenuta in pendenza del giudizio abbia carattere satisfattivo delle pretese del ricorrente e la norma abrogata non abbia trovato medio tempore applicazione, è pronunciata la cessazione della materia del contendere*”. In dottrina cfr. C. PADULA, *Riflessioni su interesse al ricorso e cessazione della materia del contendere*, in *www-giurcost.org.*, 2024, 1006 ss.; F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens*, cit., 11.

contrario dal divieto di acquiescenza, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, ossia dalla impossibilità di far derivare da precedenti mancate impugnazioni la rinuncia al ricorso¹⁵.

Più specificatamente il carattere facoltativo e disponibile della scelta di impugnazione emerge in tutta la sua evidenza dalle valutazioni politiche del Consiglio dei Ministri o della Giunta regionale contenute nelle delibere di costituzione in giudizio, per quanto la fase preparatoria sia connotata da una istruttoria tecnica.

È stato affermato in modo puntuale come la Corte costituzionale 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 iscrivono 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 impugunate: *e solo queste*”¹⁶.

Nella giurisprudenza costituzionale si legge, infatti, che il ricorso è “*connotato da un forte grado di discrezionalità politica che le consente (...) la piena disponibilità*”¹⁷, per quanto non siano mancati moniti (inascoltati) rispetto alla coerenza e trasparenza delle scelte impugnatorie¹⁸.

Analogamente la Corte costituzionale prende atto, senza valutare il merito delle censure, della rinuncia e dell'accettazione ai fini dell'estinzione del giudizio¹⁹, anche quando le parti non esplicitino specifiche motivazioni (come quella della inapplicabilità delle norme censurate, della sopravvenuta abrogazione o della modifica parziale²⁰).

15 In questi termini cfr. Corte cost. n. 117/2020, secondo cui “*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*”. Cfr. anche Corte cost. n. 16/2020; 56/2020; 178/2019; 286/2019; 290/2019.

16 C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, cit., 61.

17 Corte cost. n. 107/2016.

18 Nella stessa sentenza citata (Corte cost. n. 107/2016) si legge 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 stessi*”; “*la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97 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*”. In questa logica le modalità di impugnazione devono connotarsi quindi in termini di “*assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza*”; “*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*”.

19 Cfr., ad esempio, Corte cost. n. 124/2020.

20 Sulla problematica delle normative sopravvenute, a seguito di contrattazione tra lo Stato e le Regioni, cfr. F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio costituzionale in via principale*, in www.giurcost.org, 2014, 1 ss., il quale analizza in modo

In ogni caso non può negarsi come sulle dinamiche, anche politiche, del giudizio in via principale insista, quale elemento strutturale, la problematica dell'asimmetria tra Stato e Regioni in relazione ai parametri costituzionali (al netto della giurisprudenza costituzionale espansiva sulla ridondanza²¹, che legittima le Regioni a far valere vizi ulteriori rispetto a quelli strettamente competenziali).

Tuttavia, deve essere chiaro come la disponibilità dell'azione processuale non equivalga a disponibilità delle attribuzioni costituzionali, posto che non è configurabile alcuna possibilità di rinunciare "per sempre"²² alle competenze o di accettare la violazione del riparto di competenze, come è confermato dal suddetto divieto di acquiescenza, corollario della stessa organizzazione costituzionale e della forma di stato²³.

4. La procedimentalizzazione dei meccanismi di raccordo politico

I meccanismi di raccordo politico hanno subito di recente anche un tentativo di procedimentalizzazione.

Dapprima l'obiettivo del contenimento dei ricorsi in via principale, sotto la vigenza del nuovo Titolo V, è stato fattualmente perseguito mediante la prassi dei "tavoli" di concertazione preventiva, dei quali le Regioni potevano richiedere l'attivazione al Dipartimento per gli affari regionali al fine di avviare un confronto con lo Stato prima dell'approvazione delle leggi regionali di particolare complessità.

specifico lo strumentario della Corte costituzionale innanzi allo *ius superveniens*: i) rinvio della questione a nuovo ruolo, ii) decisione nel merito, in caso di una valutazione in termini non soddisfatti della modifica o qualora la normativa abbia trovato applicazione *medio tempore*, iii) dichiarazione della cessazione della materia del contendere, in caso di innovazioni sostanziali e soddisfatti; iv) dichiarazione di estinzione del giudizio, in caso di rinuncia e accettazione; v) prosecuzione del giudizio e trasferimento d'ufficio della questione dalla disposizione originariamente impugnata alla disposizione sopravvenuta; vi) dichiarazione di illegittimità costituzionale consequenziale *ex art. 27 l. n. 87/1953*.

21 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*, in AA. VV., *I ricorsi*, cit., 279.

22 B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, cit., 373, secondo cui "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".

23 Cfr. G. VOLPE, *Art. 137*, cit., 363, secondo cui il divieto di applicazione della acquiescenza al processo costituzionale manifesta 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".

Nel 2023 è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, in una logica di rafforzamento sistemico della concertazione, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri avente ad oggetto “*Esame delle leggi delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo*”, adottata con l'obiettivo di disciplinare la procedura di esame da parte degli apparati ministeriali delle leggi regionali (e delle province autonome) al fine di ridurre il contenzioso e di promuovere “forme di collaborazione” fra Stato e Regioni.

Tale direttiva, pur problematica sotto il profilo sistemico della collocazione nel sistema delle fonti, essendo stata adottata in assenza di una norma legislativa attributiva, si fonda proprio sulla constatazione dell'aumento progressivo delle pronunce della Corte costituzionale che dispongono, a seguito di negoziazioni tra lo Stato e le Regioni, la cessazione della materia del contendere o l'estinzione del processo a seguito di rinuncia al ricorso da parte dello Stato, preso atto della decisione delle Regioni di abrogare o modificare - in pendenza del giudizio - le disposizioni impugnate.

La direttiva si muove quindi nel solco della ricerca di forme di potenziamento del raccordo, in applicazione del principio generale di leale collaborazione, al fine di consentire “*un confronto politico*” fra tali enti, destinato all'individuazione di “*soluzioni conciliative*” che vengono ad avere la forma di “*un impegno*”, da parte della regione “*ad apportare le modifiche normative necessarie a ricondurre la legislazione regionale a conformità con il quadro costituzionale*”, in tempi ragionevoli al fine di evitare la produzione di “*effetti non conformi con il quadro costituzionale*”.

Più specificatamente la direttiva delinea dunque una “procedura di valutazione” delle leggi regionali (e provinciali), strutturata in tre fasi, secondo una rigida scansione temporale²⁴:

1) una prima fase rimessa all'ufficio legislativo del Ministero competente per materia (che esprime parere sulla necessità o meno di impugnare la legge regionale);

2) una seconda fase, di confronto con le Regioni e di preparazione della deliberazione del Consiglio dei ministri, rimessa al Dipartimento per gli affari regionali;

3) una terza fase di esercizio del potere da parte del Consiglio dei ministri.

24 Per una analisi puntuale della Direttiva cfr. F. POLITI, *La direttiva sulla razionalizzazione della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti, 11/2023, 1 ss; G. AVERSENTE, *L'attività istruttoria del Governo nel controllo di legittimità costituzionale delle leggi regionali: la nuova “direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 23 ottobre 2023”*, in www.osservatoriosullefonti, 3/2023, 1 ss.; F.G. CUTTAIA, *La Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 ottobre 2023: un'iniziativa per l'ulteriore rafforzamento della leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni*, in www.federalismi.it, 2023, 21 ss.

Da tale procedimento²⁵ emerge certamente una sorta di *favor* per una “terza opzione (fra impugnativa o meno della legge regionale) cui è assegnata (laddove vi sia impegno della regione) una posizione preferenziale rispetto all’impugnativa (che invece viene ad assumere la qualifica di *extrema ratio*)”²⁶, con l’eventuale adozione di un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni (ai sensi dell’art. 4 del d. lgs. n. 281 del 1997), avente ad oggetto la disciplina delle modalità per l’assunzione dell’impegno da parte delle Regioni e delle Province autonome.

L’ultima parte della direttiva prevede in capo al Dipartimento per gli affari regionali il compito di svolgere l’attività di “monitoraggio” del rispetto da parte delle Regioni dell’impegno assunto; in questa logica il Dipartimento deve acquisire dalle Regioni gli aggiornamenti in merito al rispetto dell’impegno assunto e il Ministro per gli affari regionali deve riferire semestralmente al Consiglio dei ministri sull’attuazione degli impegni assunti dalle Regioni e dalle province autonome; spetta allo stesso Dipartimento affari regionali acquisire dalle Regioni la dichiarazione relativa alla mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impugnate.

25 1) In primo luogo, si prevede che la legge regionale, quando pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione, sia trasmessa dal Dipartimento per gli affari regionali all’ufficio legislativo del ministro competente. Entro i successivi trenta giorni (“salvo il diverso termine indicato dallo stesso Dipartimento”), l’ufficio legislativo interpellato fa pervenire al Dipartimento affari regionali il proprio parere, con l’eventuale proposta di impugnazione. Tale parere (c.d. “nota ministeriale”), se recante una proposta di impugnazione della legge regionale deve indicare: i) gli elementi costitutivi della questione di costituzionalità (oggetto; parametri di legittimità; i motivi dell’impugnazione; il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento); ii) le soluzioni legislative idonee a fare venire meno le censure di incostituzionalità.

La direttiva specifica anche il contenuto della “nota ministeriale”: a) indicazioni dei requisiti previsti dalla legge (art. 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953) e dalla giurisprudenza costituzionale (che esige che i predetti requisiti siano contenuti, a pena di inammissibilità, già nella relazione ministeriale allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che promuove l’impugnativa della legge regionale); b) “indicazione di soluzioni legislative idonee a fare venire meno le censure di costituzionalità”.

2) Il confronto con la regione (o con la provincia autonoma) interessata, quando la nota ministeriale rilevi un contrasto della legge regionale con parametri costituzionali, costituisce la seconda fase della procedura, gestita dal Dipartimento affari regionali che trasmette alla regione il parere e che formula le richieste di chiarimento ritenute necessarie. Le “controdeduzioni” della regione (o provincia autonoma) sono valutate, con le amministrazioni competenti, dal Dipartimento affari regionali che provvede anche a comunicare all’Avvocatura dello Stato le disposizioni oggetto di possibile impugnazione, con l’indicazione dei relativi parametri.

3) La terza fase è costituita dalla proposta di impugnazione o di non impugnazione della legge regionale o provinciale; tale proposta è sottoposta all’esame del Consiglio dei ministri, almeno sette giorni prima della scadenza del termine di sessanta giorni ex art. 127 Cost. e la proposta del Ministro per gli affari regionali è inviata il giorno precedente lo svolgimento del Consiglio dei ministri; nel caso in cui la regione (o la provincia autonoma) interessata si sia impegnata, in conformità al rispettivo ordinamento, all’abrogazione o alla modifica delle disposizioni legislative regionali ritenute in contrasto con la Costituzione, viene sottoposta all’esame del Consiglio dei ministri la “proposta di non impugnazione”.

26 F. POLITI, *La direttiva sulla razionalizzazione della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, cit., 2.

Si tratta evidentemente di un tentativo di razionalizzazione, i cui esiti applicativi potranno essere analizzati in modo serio soltanto nel medio periodo.

Tuttavia, ad oggi appaiono necessarie delle osservazioni più generali sulla natura di tale “contrattazione di legittimità”.

5. Una notazione sistemica. Le distorsioni costituzionali della “contrattazione di legittimità”

Non vi è dubbio, come sopra detto, che la “*contestazione* di legittimità” abbia trovato nella “*contrattazione* di legittimità”²⁷ un argine.

Il contenzioso costituzionale si è trasformato così, caso per caso, nel principale strumento di dialettica tra Stato e Regioni, attraverso un uso “*tattico*” o “*strategico*”²⁸ del ricorso e quindi del processo costituzionale, ai fini negoziali e di mediazione.

Si tratta però di una dimensione problematica, sotto molteplici profili.

In primo luogo, il fenomeno della contrattazione, che sembrava archiviato dopo la riforma del Titolo V e il superamento dell’istituto del ricorso preventivo, “*presenta tutta la sua gravità*”²⁹ specialmente se esaminato sotto il versante dei ricorsi promossi da parte del Governo, essendo meno frequente l’ipotesi del ricorso regionale ai fini della contrattazione.

La contrattazione, come anticipato, si risolve o nella non attivazione del giudizio o in una successiva cessazione della materia del contendere, a seguito dello *ius superveniens* (quindi più spesso nella modifica della normativa regionale), della mancata applicazione della normativa regionale (anticipatoria di una modifica), della risoluzione in sede di Conferenza Stato-Regioni della controversia; peraltro, la politicità della negoziazione emerge in modo ancora più evidente in quei casi in cui il mutamento delle maggioranze politiche inverte l’indirizzo rispetto alle precedenti richieste di adeguamento della normativa.

Tale prassi eleva a fisiologia ciò che è patologico per il sistema costituzionale³⁰.

Si tratta di una prassi certamente distorsiva del quadro costituzionale, per quanto non si risolva in un’usurpazione o in uno sconfinamento permanente, vista l’indisponibilità costituzionale delle competenze.

27 Qui si richiamano le categorie costituzionali di 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, I, 541 ss.

28 Così E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì ma come?*, in www.ipof.it, 2013, 6.

29 A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della “contrattazione” Stato-Regioni: una storia senza fine...*, in www.federalismi.it, 2013, 4. Sulle criticità della contrattazione cfr. anche A. STERPA, *La pericolosa anomalia della contrattazione Stato-Regioni, Una storia senza fine*, in www.federalismi.it, 2013, 1 ss.; A. STERPA, *Negoziare le leggi. Quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 2011, 1 ss.

30 A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della “contrattazione” Stato-Regioni: una storia senza fine...*, in www.federalismi.it, 2013, 8.

Non può negarsi come il giudizio costituzionale in via principale presupponga un riparto di competenze legislative (art. 117 Cost.) e più specificatamente l'esercizio di funzioni legislative, il cui coordinamento, al di là dei criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale per risolvere il caso concreto (trasversalità, criterio di prevalenza, chiamata in sussidiarietà, ecc.), dovrebbe essere affidato a istituti e sedi disciplinate espressamente dalla Costituzione.

Attualmente assistiamo, invece, a un'attività di mediazione impropria, condotta in modo poco trasparente da pochi funzionari amministrativi, risultando del tutto inadeguata, sotto il profilo della legittimazione di tale prassi, la suddetta direttiva del 2023, come sopra argomentato.

Tale mediazione genera spesso la produzione normativa di atti "complessi"³¹ o duali (*rectius*, atti normativi concordati), anche nelle materie di competenze residuale regionale (art. 117, 4° comma, Cost.) o nelle materie di competenza concorrente, quanto alla normativa di dettaglio (art. 117, 3° comma, Cost.).

È evidente come risulti compromessa la stessa *rigidità* della Costituzione, rispetto alla quale rimane comunque fermo il baluardo del giudizio costituzionale in via incidentale e lo specifico ruolo del giudice amministrativo, quale giudice *a quo*, vista la contiguità materiale tra competenze legislative regionali (art. 117 Cost.) e giurisdizione amministrativa (art. 103 Cost., artt. 7 e 133 c.p.a.)³².

31 A. SPADARO, *La pericolosa anomalia della "contrattazione" Stato-Regioni: una storia senza fine...*, cit., 10.

32 N. PIGNATELLI, *Le "interazioni" tra processo costituzionale in via incidentale e processo amministrativo*, Torino, 2012, cit. Da una analisi delle pronunce della Corte costituzionale rese su questioni sollevate dai Tribunali amministrativi regionali emerge chiaramente come il giudice amministrativo eserciti uno scrutinio assai frequente (verrebbe da dire prevalente) sulla legittimità costituzionale della *legge regionale*. Infatti gli atti impugnati dinanzi al giudice amministrativo sono spesso regolati dalla legge regionale sul presupposto che l'*ordinamento amministrativo*, diversamente da quello civile e penale, non rientra nella sfera di competenza esclusiva dello Stato come disposto dall'art. 117, 2° comma, let. l, Cost. Già prima della riforma del Titolo V erano individuabili delle materie nelle quali era riconosciuta alla Regione una competenza concorrente nella disciplina della organizzazione amministrativa e nella definizione dei procedimenti amministrativi; nel vecchio art. 117, 1° comma, Cost. si faceva riferimento, ad esempio, all'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione, all'urbanistica, alle cave e torbiere, alle tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale, ai lavori pubblici di interesse regionale. A maggior ragione, dopo la modifica costituzionale del Titolo V sono riconducibili nell'alveo di competenza residuale delle Regioni (art. 117, 4° comma, Cost.) le materie dei lavori pubblici, dell'industria, del commercio, dell'organizzazione dei servizi pubblici; tale competenza si affianca alla potestà legislativa concorrente (art. 117, 3° comma, Cost.) in materie come quelle della tutela della salute, del governo del territorio, delle grandi reti di trasporto e di navigazione, della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tra l'altro al di fuori della giurisdizione amministrativa generale (radicata intorno alla sussistenza di un interesse legittimo dinanzi all'esercizio di un potere pubblico, frequentemente disciplinato -soltanto o anche- da una legge regionale), un riscontro ulteriore sulla probabile applicabilità delle norme regionali può derivare dalla affinità riscontrabile tra le materie sopra citate e quelle elencate nell'art. 133 c.p.a., che definiscono l'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Certamente il *nomen* "materia" per la giurisdizione esclusiva ha un significato diverso da quello

Le distorsioni sono ancor più evidenti nelle ipotesi in cui la contrattazione preceda l'approvazione della legge regionale, attraverso una sottoposizione preventiva da parte delle Regioni del disegno di legge al Governo.

Dalla stessa giurisprudenza costituzionale emerge, al di là di qualche valorizzazione dell'opportunità di un "*incontro di volontà*"³³, un rifiuto verso la contrattazione di legittimità³⁴, proprio sul presupposto sistemico 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 per il tramite*

che emerge nell'art. 117 Cost., dove si designa un complesso tendenzialmente organico; nel contesto della giurisdizione esclusiva le disposizioni legislative non sono invece omogenee e fanno uso di un concetto non uniforme di "materia", alcune volte rispetto a istituti generali (pubblici servizi), alcune volte rispetto a istituti particolari (tutela del diritto di accesso), altre volte ancora rispetto a singoli procedimenti. Tuttavia possono scorgersi delle sovrapposizioni tra il contenuto dell'art. 117 Cost. e l'art. 133 .p.a. nella parte in cui quest'ultimo si riferisce, ad esempio, ai pubblici servizi (ivi compresi quelli afferenti ai trasporti, alle telecomunicazioni) all'urbanistica, all'edilizia. Posta allora la *naturale applicabilità delle norme regionali nel processo amministrativo* e quindi la probabilità che una questione di costituzionalità sollevata dal giudice amministrativo verta su tali norme, si tratta di capire quali parametri costituzionali siano invocati nelle ordinanze di rinvio. Possono essere individuate a tal proposito tre "classi". La prima, quantitativamente significativa, che si risolve nell'uso dell'art. 117 Cost. ed attiene in modo specifico al rapporto, di cui si è detto, tra autonomia e decentramento; la seconda, legata qualitativamente alla prima, che si risolve nell'uso degli statuti regionali; la terza, in cui sono riconducibili tutti i parametri diversi dalle prime due classi. Sembra significativo come l'uso del solo parametro rappresentato dall'art. 117 Cost. sia più frequente dell'uso di tutti gli altri parametri costituzionali della terza classe (tra i quali si ricorda il combinato disposto dell'art. 3 e dell'art. 97 Cost.). I Tar esprimono una sorta di inclinazione a sindacare il *vizio di incompetenza* della legge regionale, mostrando probabilmente una sorta di attitudine logico-argomentativa, più in generale culturale, a maneggiare uno strumentario (anche retorico) assai vicino a quello del proprio processo, in cui sono chiamati a sindacare -tra gli altri- il vizio di incompetenza dell'atto amministrativo. Lo scrutinio di costituzionalità, nel suo momento di attivazione, subisce il peso culturale del processo impugnatorio e delle sue categorie (anche sostanziali). Sembra tra l'altro di poter dire che la funzione di "portiere" esercitata in tal senso dai Tar possa risultare in taluni casi decisiva (soprattutto in alcuni settori come quello dell'urbanistica e dell'edilizia) ai fini dello scrutinio dell'attività legislativa regionale, rappresentando nella logica generale del controllo di costituzionalità delle leggi uno strumento "sussidiario" e "complementare" all'uso discrezionale e politico che il Governo fa del giudizio in via d'azione. Proprio a proposito dei rapporti tra giudizio incidentale e giudizio in via d'azione si era sostenuto in dottrina (G. FALCON, *Riforma titolo V*, cit., 102) che il venir meno del controllo preventivo della legge regionale avrebbe generato un riflesso sui giudici amministrativi: si metteva in evidenza come il nuovo sistema avrebbe indotto il Governo a limitare le impugnazioni ad una misura inferiore, sul presupposto che lo Stato non sarebbe stato più corresponsabile della legge regionale. Allora, venuto meno il filtro preventivo, sarebbero diventate più frequenti le censure di illegittimità costituzionale delle leggi regionali prospettate nell'occasione dell'impugnazione di atti applicativi. In realtà, a noi pare che la cultura processuale del giudice amministrativo lo abbia portato anche prima della modifica del Titolo V ad esercitare un controllo (di competenza) sulle leggi regionali, non potendo rilevarsi una discrasia tra il periodo precedente e quello successivo alla l. cost. 3/2001; in questa logica può parlarsi di una sussidiarietà del giudizio in via incidentale non certamente limitata ad una sola fase storica. Più in generale la Corte costituzionale ha affermato chiaramente come "è sufficiente rammentare l'orientamento (...) 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

di proprie disposizioni di legge”³⁵. La Corte costituzionale ha affermato chiaramente che gli accordi tra Stato e Regioni non possono “*modificare l'ordine costituzionale delle competenze*”³⁶, come d'altronde affermato anche prima della riforma costituzionale del Titolo V³⁷.

Tuttavia la dottrina ha osservato come la Corte costituzionale, al di là delle affermazioni di principio, abbia mostrato una “propensione ad accrescere lo spazio delle parti di gestione del conflitto costituzionale, questa volta in coerenza con la natura dispositiva del processo in via principale, ma talora schiacciando eccessivamente il processo in via d'azione sugli orientamenti contingenti manifestati dai soggetti in lite, con la conseguente sottovalutazione delle ragioni oggettive della legalità costituzionale”³⁸.

In secondo luogo, in una prospettiva più specifica, è evidente la difficile qualificazione degli impegni a modificare la legge regionale assunti dal Presidente della Regione, non essendo individuabili effettive garanzie del rispetto del riparto costituzionale delle competenze anche all'interno dei relativi “tavoli di concertazione”, in cui sembra consumarsi uno spazio decisionale interamente politico con il “*rischio di trattamenti differenziati e di tacite deroghe alla Costituzione*”³⁹; peraltro si tratta, in una prospettiva ulteriormente critica, di impegni dei Presidenti delle Giunte regionali (in una logica di contrattazione tra esecutivi) che dovrebbero obbligare un organo terzo⁴⁰, invadendone le competenze, ossia il Consiglio regionale, titolare della funzione legislativa.

Più in generale il sistema di contrattazione, ponendosi nell'alveo delle convenzioni costituzionali insuscettibili di coercizione⁴¹, svela tutta la sua debolezza, posto che l'inadempimento della controparte non potrebbe far rivivere il potere di impugnazione, in elusione dei termini decadenziali per l'attivazione del giudizio; in questa logica la Corte costituzionale, dichiarando inammissibile un ricorso governativo presentato fuori termine, ha affermato in modo solare

evitare, non preclude, comunque, che quello *stesso vizio* possa essere successivamente fatto valere nei modi e nei termini propri del procedimento in via incidentale”.

33 Cfr. Corte cost. n. 307/2009; 63/2010; 14/2010; 89/2011.

34 Cfr. Corte cost. n. 272/2009; 163/2011. Su questa giurisprudenza si veda l'analisi di A. STERPA, “*Negoziare le leggi*”; quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale, in AA. VV., *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Napoli, 2012, 159 ss.

35 Cfr. Corte cost. n. 237/2009.

36 Corte cost. n. 63/2006.

37 Corte cost. n. 126/1996, secondo cui “*l'ordine costituzionale delle competenze, infatti, essendo indisponibile, non può dipendere da accordi*”.

38 F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens*, cit., 35; B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in AA. VV., *La “manutenzione” della giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia*, Torino, 2012, 163 ss.

39 F. POLITI, *La direttiva sulla razionalizzazione della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, cit., 2.

40 A. STERPA, *La pericolosa anomalia della contrattazione Stato-Regioni, Una storia senza fine*, in www.federalismi.it, 2013, 15.

41 G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, *passim*.

che “in mancanza di disposizioni che consentano di attribuire rilevanza sul piano costituzionale ad eventuali accordi normativi diretti a determinare il contenuto di testi legislativi”⁴².

In questa logica quindi, riconoscendo la Costituzione specifici istituti (art. 127 Cost.) attraverso i quali far valere le violazioni della Costituzione da parte del legislatore statale e dei legislatori regionali, “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”⁴³.

6. Una notazione finale sulle riforme costituzionali, ancora necessarie

La pericolosità dell'uso ideologico del regionalismo impone di tornare a ricercare il punto di equilibrio tra unità e differenziazione, soprattutto nella fase di esercizio delle funzioni legislative, attraverso una nuova riflessione sulle riforme costituzionali, al fine di non lasciare al mero raccordo politico, regolato da fonti di problematica legittimità (come la direttiva del 2023), la dialettica Stato-Regioni.

Pizzorusso ha sempre sostenuto, in sintesi, che la differenziazione è un esito ineludibile del regionalismo, per quanto il vero problema rimanga quello dell'individuazione dei limiti⁴⁴ e degli strumenti costituzionali.

In primo luogo rimane ferma l'esigenza di una *Camera delle autonomie*, che garantisca la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali e alla funzione legislativa; soltanto il superamento del bicameralismo paritario e la creazione di una seconda Camera può generare la sede istituzionale di sintesi tra unità ed autonomia; la stessa Corte costituzionale ha affermato in modo espresso la “*perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari*”⁴⁵ e quindi la carenza di un meccanismo di collaborazione legislativa, attraverso il quale canalizzare in uno dei due rami del Parlamento la dialettica Stato-Regioni.

42 Cfr. Corte cost. n. 160/2009, su cui E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì ma come?*, 13. In senso analogo cfr. Corte cost. n. 401/2007; 222/2008.

43 Corte cost. n. 198/2004, che afferma altresì 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 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*”; tuttavia ciò che “*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.*”

44 Più di recente cfr. R. BIFULCO, *Differenziazione e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *www.dirittiregionali.it*, n. 1/2020, 139 ss.

45 Corte cost. n. 6/2004; cfr. anche Corte cost. n. 7/2016.

La trasformazione di una Camera in senso rappresentativo delle Regioni inciderebbe certamente sul contenzioso costituzionale e specificatamente sui giudizi attivati dalle Regioni, alla luce della partecipazione di queste ultime alla formazione degli atti legislativi; peraltro “*indirettamente un effetto positivo di mitigazione della conflittualità si avrebbe anche sul contenzioso promosso dallo Stato nei confronti delle leggi regionali, se non altro perché alle scelte politiche contenute nelle leggi statali a vario titolo incidenti nelle competenze regionali avrebbero modo di partecipare i rappresentanti delle Regioni stesse*”⁴⁶.

Più volte anche i Presidenti della Corte costituzionale, nelle relazioni annuali, hanno auspicato il potenziamento degli strumenti di composizione preventiva dei conflitti Stato-Regioni (si veda, in via esemplificativa, la Relazione del Presidente Silvestri sulla giurisprudenza costituzionale del 2013).

Non pare, invece, risolutivo il tema dell’attuazione dell’art. 11 l. cost. n. 3/2001, relativo al ruolo della Commissione parlamentare integrata per le questioni regionali⁴⁷.

In secondo luogo, e in ogni caso, le vicende sopra richiamate dimostrano anche l’inadeguatezza dell’attuale disciplina della *Conferenza Stato-Regioni*⁴⁸. Si dovrà tornare a riflettere non soltanto sull’opzione della costituzionalizzazione di tale organo ma anche sul superamento di alcuni evidenti limiti funzionali, relativi alla poca trasparenza dell’attività, alla scarsa procedimentalizzazione, alla debolezza delle Assemblee legislative rispetto agli Esecutivi, alla debolezza giuridica delle intese.

Più in generale può quindi dirsi che il *principio di leale collaborazione* necessita di una svolta⁴⁹.

Nell’attuale quadro costituzionale risulta soltanto evocato nell’art. 120 Cost. e comunque di natura debole, perché di matrice giurisprudenziale.

Peraltro, nella giurisprudenza costituzionale è stato utilizzato, come noto, prevalentemente in relazione alle funzioni amministrative, essendo del tutto eccezionali e isolati i casi in cui tale principio ha assunto un rilievo rispetto alle

⁴⁶ E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì ma come?*, 15.

⁴⁷ E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all’attuazione dell’art. 11 l. cost. n. 3/2001*, in *Rass. parl.*, 2004.

⁴⁸ Cfr. sul tema A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle Conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020.

⁴⁹ E. GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì ma come?*, cit., 25 evoca, invece, il principio di leale collaborazione al fine di inquadrare i rapporti Stato-Regioni in fase di contrattazione di legittimità: “il principio di leale collaborazione non va confinato, quindi, nell’ambito dei rapporti fisiologici tra Stato e Regioni. Esso può estendersi alla configurazione delle complesse vicende che ruotano attorno all’impugnazione della legge statale o regionale, con le finalità - entrambe apprezzabili - di consentire una più semplice soluzione delle questioni di costituzionalità ad opera della Corte, grazie alla linearità della questione per come è venuta a formarsi o anche -ed il risultato ottimale- di prevenire la soluzione giudiziale a favore di una definizione consensuale e transattiva della controversia”.

funzioni legislative⁵⁰; è stato peraltro utilizzato principalmente come limite alle chiamate in sussidiarietà dello Stato, divenendo così una sorta di strumento compensativo legittimante paradossalmente la erosione di competenze regionali.

Oggi il principio di leale collaborazione necessita di essere elevato, invece, a principio *organizzativo* e non meramente *funzionale*, per quanto indispensabile anche sotto quest'ultimo profilo come metodo di raccordo tra i livelli di governo⁵¹.

Soltanto in questa prospettiva potrà trovare soddisfazione il bisogno costituzionale, emerso anche nell'emergenza in modo dirompente, di individuare elementi unificanti anche per la tutela dei diritti fondamentali.

In conclusione, è davvero necessario tornarsi a chiedere “quale è lo Stato delle Regioni”⁵² o più semplicemente “dove si va?”⁵³, tenendo in considerazione quanto emerge dal processo costituzionale o intorno al processo costituzionale.

50 Cfr. Corte cost. n. 251/2016.

51 F. SEVERA, *Sui raccordi tra livelli di governo in tempi di emergenza*, in www.biodiritto.org, marzo 2020, 1 ss.

52 F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, 1 ss.

53 R. BIN, *Le Regioni dopo le elezioni: dove si va?*, in www.lacostituzione.info, 2020, 1 ss.