

SIMON LUCA MORSIANI

RECENTI LINEE EVOLUTIVE DELLA CONFLITTUALITÀ
TRA AUTONOMIE REGIONALI E STATO
NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

SOMMARIO

1. La dimensione del conflitto Stato-Regioni innanzi alla Corte costituzionale nella prospettiva della riforma del Titolo V. 2. Le specializzazioni del conflitto nel quadro della giurisdizione costituzionale: a) i conflitti di attribuzione intersoggettivi; b) il giudizio di legittimità in via d'azione; c) il giudizio di legittimità in via incidentale. 3. Le innovazioni del quadro costituzionale di riferimento: la riforma del Titolo V. 4. La gestione della fase transitoria da parte della Corte costituzionale. 5. Attualità e prospettive del contenzioso Stato-Regioni.

1. La dimensione del conflitto Stato – Regioni innanzi alla Corte costituzionale nella prospettiva della riforma del Titolo V.

Non vi è dubbio che la portata del contributo dato, nel corso di quasi cinquanta anni di attività, da parte della Corte costituzionale italiana, alla definizione del ruolo delle autonomie territoriali regionali così come previste sin dalla definizione della Costituzione del 1948, sia stata determinante e significativa dell'evoluzione, giuridica ed istituzionale, dell'ordinamento repubblicano. È chiaro che tale contributo può essere utilmente e sistematicamente ricostruito attraverso l'evidenziazione di una serie di fasi che si sono distinte per diversi orientamenti ed alterni contenuti nella portata qualificatoria della qualità e della quantità del grado di autonomia regionale. È opportuno ricordare, in questo senso, come ancora nel corso degli anni Sessanta la Corte costituzionale manifestasse, evitando di dare concreta risposta alle istanze delle autonomie regionali, un condizionamento legato anche all'indirizzo governativo poco incline ad un riconoscimento del ruolo delle Regioni (si pensi ai ritardi nella fase di adozione dei decreti attuativi degli Statuti speciali), privilegiando la funzione di garanzia dell'unità (nella prospettiva dell'art. 5 della Costituzione) ascrivibile all'ordinamento statale (è il caso della pronuncia n. 9 del 1957), e dando rilievo quindi all'entità regionale come elemento e cardine di decentramento funzionale piuttosto che ente autonomo espressivo degli in-

teressi di una comunità territoriale. Ancora all'inizio degli anni Settanta, nella fase di attuazione delle Regioni a statuto ordinario, la Corte ha mantenuto una posizione scarsamente sensibile alle esigenze di un effettivo decentramento funzionale, in concomitanza con un panorama istituzionale che si distingueva per il ritardo nella adozione delle leggi cornice, nella attuazione della tecnica di ritaglio delle competenze a favore dello Stato centrale, nell'affermazione dei limiti dell'interesse nazionale. Restava salvo, però, il graduale instaurarsi di una progressiva aspirazione a caratterizzarsi quale arbitro più consapevole ed imparziale, anche attraverso un indubbio affinamento della tecnica di giudizio, tale da distinguersi in una migliore caratterizzazione dello schema del conflitto di attribuzione rispetto al giudizio di legittimità. Non è infatti trascurabile, in un approccio alla definizione del modello regionale italiano attraverso l'analisi del contributo della Corte costituzionale, il richiamo delle diverse tipologie di giudizio che, integrando l'insieme delle competenze riservate alla giurisdizione costituzionale, offrono distinti campi di confronto alla dialettica Stato-Regioni. È noto infatti che, sulla scorta della ampia riflessione della dottrina tedesca nella prima parte del XX secolo inerente alle 'controversie costituzionali'¹, la competenza della Corte delineata dall'art. 134 della Costituzione viene ad isolare la decisione sui conflitti di attribuzione come settore distinto rispetto all'ambito del controllo di legittimità, ciò anche in considerazione del ruolo *tout court* assunto dalla Corte, arbitro dell'equilibrio tra poteri e custode della coerenza dell'ordinamento legislativo. Dal dibattito costituente, non immune da oscillazioni che come noto hanno variamente orientato la sensibilità dei membri dell'Assemblea talora verso una predominanza della natura politica piuttosto che costituzionale della Corte, emerge comunque l'esigenza della caratterizzazione del conflitto di attribuzione – altro dal giudizio sulle leggi – come modalità ben distinta da confrontabili tipologie quali quelle dei conflitti interni di competenza (tra organi dello stesso potere), e di quei conflitti che, tipicamente giurisdizionali, hanno effetto nella sfera di applicazione del regolamento della Corte di Cassazione. L'esigenza di una giurisdizionalizza-

¹ Utile qui fare riferimento alla nota distinzione tra *Staatsgerichtsbarkeit* e *Verfassungsgerichtsbarkeit*, ovvero giurisdizione inerente ai conflitti tra le istituzioni dell'apparato statale e giurisdizione inerente alla legittimità costituzionale delle leggi. Sul punto, HAEBERLE, *Grundprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit*, in AA.VV., *Verfassungsgerichtsbarkeit*, a cura di HAEBERLE, Darmstadt, 1976; KELSEN, *Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit*, in "Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer", 1929, in AA.VV., *Verfassungsgerichtsbarkeit* cit.

zione dei conflitti costituzionali, e l'esclusione della ipotesi della loro composizione in sede esclusivamente politica, veniva specificamente giustificata nella logica di un pluralismo istituzionale volto alla migliore garanzia della dialettica democratica. Il dato sostanziale della articolazione del potere politico su base territoriale e l'opportunità di creare per la Corte una via di accesso e verifica anche in quei settori normativi disciplinati da fonti non legislative convergevano nella direzione di mediazione tra esigenze dell'unità del governo centrale e pulsioni autonomistiche degli enti territoriali. Evidentemente, peraltro, anche la rigidità della Carta costituzionale concorreva nell'esigere idonei meccanismi di tutela dei soggetti coinvolti nella applicazione, e nella eventuale contestazione delle modalità operative, inerenti alla organizzazione e ripartizione delle competenze statali e regionali. In questa ottica, si inserisce coerentemente quella che può essere definita come via privilegiata di accesso alla giurisdizione costituzionale di legittimità e rimane affidata all'iniziativa dello Stato o della Regione, concretizzandosi nella modalità di attivazione in via diretta o principale del giudizio di legittimità.

La definizione di accesso 'privilegiato' però, pur giustificabile nell'ottica di una generale prospettiva di analisi dei canali di accesso alla giustizia costituzionale, potrebbe portare a sopravvalutare l'intento garantistico insito nella previsione costituzionale; infatti, è facile osservare come il fine della architettura del giudizio costituzionale rispondesse più immediatamente alla esigenza di mantenere un controllo giurisdizionale sufficiente sulla neonata potestà legislativa regionale piuttosto che non a tutelare le Regioni rispetto ad una ipotetica invasione di competenza da parte della legislazione statale. È questa la prospettiva che può più plausibilmente giustificare la differenziazione di una tipologia di ricorso c.d. preventiva rispetto ad una c.d. successiva, così come derivava dalla formulazione letterale dell'art. 127 Cost. prima della stagione di riforma che ha interessato l'impianto dell'intero Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Detta riforma, come noto, ha, quindi, sul punto innovato sia tramite la nuova formulazione dell'art. 123 come modificato dalla l. cost. n. 1/1999 quanto alla impugnazione degli Statuti regionali entro trenta giorni dalla loro pubblicazione, sia attraverso il disposto della l. cost. n. 3/2001, con l'intento manifesto di una parificazione tendenziale delle prerogative dei contendenti nella dialettica Stato – Regioni².

² Rimane peraltro significativo osservare come quello del ricorso diretto da parte del Governo disciplinato nel quadro dell'art. 127 della Costituzione ante-riforma fosse l'unico

Nel contesto delle attività di controllo sulla potestà legislativa regionale deve essere, per completezza, inserito anche lo strumento del ricorso per questione di merito innanzi alle Camere, secondo la previsione originariamente contenuta nell'ultimo comma dell'art. 127 Cost. (nella ipotesi del 'contrasto di interessi'). Se il meccanismo può essere con un certo rigore definito desueto (tanto da essere senza incertezze rimosso nel riformato Titolo V), occorre aggiungere che proprio la valutazione del rapporto tra limiti di merito e limiti di legittimità ha condotto la Corte ad avallare quella evoluzione che, attraverso il contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, ha portato nel tempo al superamento della tradizionale prospettiva ortogonale della ripartizione di competenza ed autonomia. Proprio in relazione ad una interpretazione evolutiva dell'interesse nazionale come referente dal contenuto in astratto non determinabile (sentenza n. 177 del 1988), ha trovato luogo la tendenziale conversione della prospettiva del limite di merito in limite di legittimità, anche in relazione alla valutazione della tecnica del ritaglio di competenze in determinate materie in occasione del trasferimento delle funzioni amministrative (in riferimento al d.P.R. n. 616 del 1977), nonché la qualificazione della funzione di indirizzo e coordinamento (come introdotta dalla legge n. 281/1970 e riconosciuta dalla Corte nel 1982 come risolto positivo dello stesso limite dell'interesse nazionale) ed il percorso di legittimazione dei poteri sostitutivi, inizialmente preventivati in relazione al rispetto degli obblighi comunitari³. Non a caso, quello del rapporto multilaterale coinvolgente Regioni, Stato, ed ordinamento comunitario⁴, attraverso il con-

mezzo di impugnativa costituzionale direttamente disciplinato dalla Carta fondamentale, mentre il ricorso delle Regioni restava affidato alla legge cost. n.1/1948 (art. 2) ed alla l. 87/1953 (art. 32). Nell'impianto dell'art. 127 riformato, invece, la formulazione della possibilità del promovimento della questione di legittimità costituzionale viene condotta in modo sostanzialmente simmetrico per lo Stato (primo comma) e per la Regione (secondo comma).

³ Sul punto del ruolo dell'interesse nazionale nella definizione degli assetti autonomistici regionali, è opportuno confrontare BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, 1973, e PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1992. Si può osservare che il limite dell'interesse nazionale, lungi dal trovare una concreta sede di discernimento in occasione di quel ricorso nel merito alle Camere di cui alla lettera dell'art. 127 Cost., sia in concreto stato posto in osservazione quando venuto a costituire elemento sostanziale di una legge dello Stato eventualmente incisiva di competenze regionali, e quindi sottoposto al giudizio di legittimità della Corte come elemento dell'impianto formale legislativo.

⁴ Per il quale si rinvia alla trattazione di CALIFANO, *Argomenti di diritto costituzionale*, Napoli, 2000, pp. 14 e ss.

tributo dato dalla Corte costituzionale in una significativa serie di sentenze (tra le altre, la n. 304/1987 e la n. 408/1998, in apertura e chiusura del percorso della Corte) alla organica e coerente ricostruzione del sistema delle fonti, rappresenta un tema paradigmatico per misurare l'incidenza del rilievo della materia regionale tra i settori di interesse principale della giurisprudenza regionale, e, viceversa, un elemento imprescindibile per la qualificazione di un sistema di autonomie quale quello italiano. È questo lo scenario giuridico ed istituzionale nel quale una panoramica sui tratti salienti della conflittualità Stato-Regioni innanzi alla Corte costituzionale risulta elemento complementare e chiarificatore per il migliore inquadramento delle potenzialità collegate alla applicazione della riformata disciplina costituzionale.

2. Le specializzazioni del conflitto nel quadro della giurisdizione costituzionale.

a) i conflitti di attribuzione intersoggettivi;

È quindi possibile tentare una ricognizione che abbia aspirazioni di sistematicità rispetto ai tratti più caratterizzanti emersi nella evoluzione della dialettica tra Stato e Regioni che ha ricevuto visibilità attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale. Per quanto concerne la materia del conflitto di attribuzione, esso si incentra inequivocabilmente, come noto, su un atto della Regione che invade la competenza di altra Regione o dello Stato, oppure, viceversa, su un atto dello Stato che venga ad invadere una competenza regionale. È tendenzialmente residuale la suscettibilità di un atto legislativo di potere essere presupposto di un conflitto intersoggettivo, proprio per la nota organicità e specializzazione del sistema delle tutele giurisdizionali innanzi alla Corte⁵. L'originale concezione del

⁵ Sul punto, si può osservare che la Corte, traendo le mosse da una concezione tendenzialmente negativa della possibilità che un atto legislativo possa essere presupposto per un conflitto di attribuzione (sentenza n. 406/1989), è poi transitata verso una posizione di potenziale apertura collegata alla tutela di diritti fondamentali concretamente minacciati (sentenza n. 161/1995), per poi assumere un atteggiamento più disponibile a potenziali estensioni dell'oggetto verso la materia legislativa (sentenza n. 457/1999). Sul punto, cfr. RUGGERI-SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2001, pag. 347. È vero però che tale apertura, ragionevolmente plausibile nel quadro dei conflitti c.d. interorganici (con l'opportunitamente ribadita restrizione della ipotesi della percorribilità preferenziale del giudizio di legittimità in via incidentale ad opera di un giudice *a quo* inte-

modello del conflitto di attribuzione radicato nello schema della *vindictio potestatis*, sulla base, quindi, della vigorosa rivendicazione di un abuso di competenza (nella logica della sentenza n. 11/1957), è stato, come noto, tendenzialmente superata e si è evoluta verso la acquisizione di una modalità di controllo che abbia ad oggetto non solo la menomazione di competenza (nei distinti risvolti della omissione, della invasione o della interferenza), ma anche la considerazione qualitativa del suo esercizio, con una spiccata sensibilità, nella materia in esame, destinata proprio alla valorizzazione del principio di leale cooperazione e del coordinamento delle procedure. Il conflitto si fonda tipicamente su fattispecie reali e non ipotetiche, non quindi attraverso intenzioni informalmente espresse o astrattamente prevedibili, ma su atti formali o comportamenti dotati di concreta lesività⁶. Non si può, naturalmente, prescindere dalla esigenza che il conflitto risponda alla necessità della definizione costituzionale delle competenze controverse⁷, e cioè sia confermato il tono costituzionale della contesa giurisdizionale. Il fondamento costituzionale del conflitto, come noto, risiede, nella disciplina dello stesso contenzioso⁸, la quale richiede che le norme regolative della competenza attengano al grado costituzionale, e l'ambito della lesione lamentata attenga al settore definito in Costituzione, dal che discende l'originalità tipica di tale schema di giudizio. Vero è che, nel quadro del conflitto di attribuzione intersoggettivo, la Corte ha ampliato l'ambito delle competenze suscettibili di tutela⁹, riconducendovi, nel quadro costituzionale del previgente Titolo V, oltre a quelle 'proprie', anche quelle 'delegate' alla Regione ai sensi del risalente

ressato, come, tra le altre, indicato nella ord. n. 211/2000 della Corte), risulta meno suscettibile di trovare spazio nella sede del conflitto intersoggettivo, data la specificità del rimedio del ricorso in via d'azione in questo caso disponibile. Conformemente a questo rigoroso orientamento, è opportuno però segnalare come attività prodromiche alla adozione dell'atto legislativo (come la promulgazione della legge regionale prima del termine di quindici giorni a disposizione della verifica governativa secondo la risalente formulazione dell'art. 127 Cost., nel caso della sent. 40/1977) siano state ritenute fattispecie idonee a fondare un conflitto.

⁶ Il che peraltro corrisponde alla necessità di riconoscere nel conflitto in corso il fondamento di un legittimo interesse al ricorso, come diritto dell'ente a ricevere una specifica garanzia per la tutela dell'"integrità delle attribuzioni ad esso costituzionalmente spettanti", così CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, pag. 398.

⁷ Così ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, pag. 347.

⁸ Non solo, come noto, l'art. 134 Cost., ma anche l'art. 39 l. 87/1953 e l'art. 98 c.2 dello Statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

⁹ Come osserva CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2001, pag. 374.

art. 118 c. 2 Cost.¹⁰. Esiste un aspetto problematico della dialettica Stato-Regioni in sede di conflitto intersoggettivo, per quanto concerne la possibilità di una apertura del contraddittorio a soggetti diversi dalle parti in contrasto: salvo le sporadiche concessioni riconosciute dalla Corte in relazione all'accesso al giudizio di Regioni ed enti locali 'terzi' ed interessati¹¹, la Corte ha costantemente negato la possibilità dell'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto, rivendicando peraltro la individuazione dell'organo interessato in quanto titolare della produzione dell'atto in riferimento al quale si ricorre. In relazione alle considerazioni sulla ipotesi di estensione del contraddittorio in questa sede, peraltro, è opportuno dare conto delle possibili interferenze nel coordinamento tra la tipologia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e le altre giurisdizioni, specificamente la giurisdizione amministrativa (nella quale, al di là della definizione delle reciproche competenze, si può verificare una sovrapposizione dei soggetti interessati, in quella sede a tutela di interessi legittimi): ciò è vero anche in considerazione del rinvio che gli artt. 37 c. 5 e 41 l. 87/1953 fanno all'art. 23, suscettibili di fondare un (irragionevole?) dubbio di percorribilità di una sorta di ricorso incidentale per conflitto di attribuzione, peraltro sempre disatteso dalla Corte (sent. 39/1968).

b) il giudizio di legittimità in via d'azione;

Premesso quanto sopra a riguardo della dialettica Stato-Regioni in sede di conflitto di attribuzioni, è giusto allargare la panoramica alla tipologia della giurisdizione di legittimità, con particolare riferimento alla ipotesi del ricorso in via d'azione. Si è già sopra accennato alla destinazione specifica di questo ricorso, con riferimento alla esperibilità da parte di Stato e Regioni (e, non si dimentichi, delle Province autonome di Trento e Bolzano, spesso implicitamente 'assorbite' nella indicazione univoca delle autonomie territoriale), secondo modalità, anteriormente alla riforma del Titolo V, radicalmente differenti¹². Peraltro, non sono mancate variazioni 'in corsa' all'impianto essenziale di questa tipologia di giu-

¹⁰ Come nel caso, tra le altre, delle sentenze n. 441/1992, 245/1996, e 422/1998.

¹¹ In questo senso, CALIFANO, *Il contraddittorio nel processo costituzionale incidentale*, Torino, 2003, pag. 18 e ss.

¹² Si tenga conto del fatto che al generale schema bipartito, ricorso preventivo dello Stato prima che la legge regionale sia entrata in vigore con facoltà di sospenderne l'effica-

dizio, anche attraverso un intervento diretto della Corte costituzionale: si tratta del significativo caso della ammissione di una riserva di impugnazione da parte dello Stato per le leggi regionali entrate in vigore prima della operatività della Corte costituzionale (sent. 6/1956), o del caso della individuazione del termine *a quo* per l'impugnazione di leggi statali previgenti l'attivazione dell'ordinamento regionale, da parte delle Regioni, nell'epoca della loro effettiva acquisizione di funzionalità. È il caso di evidenziare, solo di passaggio, quanto rilevante sia la componente di politica nella attivazione di tale strumento giurisdizionale, come corollario nonché presupposto della deliberazione del Governo o della Giunta regionale nella propria collegialità (sentenza n. 39/1995). Il modello del ricorso in via d'azione pare rispondere poi ad una ambivalente qualificazione sistematica, tale cioè da coordinare i contrastanti aspetti di un confronto soggettivo e di un accertamento obiettivo, il che si riflette nella originaria differenziazione dell'esperibilità preventiva piuttosto che successiva, e, soprattutto, nella qualità del vizio sindacabile. È noto infatti che la Corte (sin dalla sentenza n. 30/1959) ha inteso valorizzare la diversa terminologia utilizzata nella disposizione di cui al risalente art. 127 Cost., tale per cui il ricorso dello Stato era legittimato ad intervenire nel caso in cui la legge regionale eccedesse le competenze assegnate, e quella presente nell'art. 2, l. cost. 1/1948, a proposito della esperibilità del ricorso della Regione nel caso di una presunta invasione della legge dello Stato rispetto alle proprie competenze. La lettura della Corte ha inteso così riconoscere una più ampia legittimazione alla censura di legittimità in capo allo Stato, per il fatto che esso avrebbe potuto impugnare un atto legislativo per qualsiasi presupposto di incostituzionalità, ivi compreso il difetto di competenza. Alcuni profili problematici nell'approccio a questa modalità di giudizio, concernono poi il sistema di controllo preventivo legato (nel testo del previgente art. 127 Cost.) alla necessità del visto del Commissario del Governo, al potere di rinvio per eccesso di competenza o per contrasto con l'interesse nazionale o di altra Regione, ed al promovimento della questione di legittimità costituzionale a seguito

cia sino alla decisione della Corte e ricorso successivo da parte dell'ente regionale che opera nei confronti di leggi già promulgate e pubblicate, ha conosciuto, in relazione alla Sicilia, alla Valle d'Aosta ed al Trentino Alto-Adige, alcune peculiarità, tra cui si segnala la disposizione di cui all'art. 29 dello Statuto siciliano, sulla base della quale esiste un limite all'effetto sospensivo del ricorso statale, ove si consente promulgazione e pubblicazione della legge impugnata se il ricorso non è deciso nel termine di trenta giorni dalla proposizione.

della riapprovazione del Consiglio regionale¹³. In alcune sentenze (è il caso della sentenza n. 153/1976), è emersa una impostazione incerta rispetto all'esatto contenuto della riapprovazione da parte del Consiglio regionale sulla base della quale si sarebbe potuto ravvisare il presupposto della esperibilità del ricorso preventivo: si è inizialmente aderito, infatti, ad un criterio sostanziale, che precludeva un nuovo rinvio nel caso di riapprovazione con modifiche insignificanti da un punto di vista della portata logica del dispositivo risultava dirimente; con la sentenza n. 40/1977 la Corte è parsa però propendere verso un più rigoroso formalismo, rispetto al quale ogni modifica del dispositivo, autorizzando un nuovo rinvio momentaneamente rinviando il termine di accesso alla giurisdizione costituzionale; più recentemente, tuttavia, la Corte (con le pronunce nn. 181/1990 e, significativamente, 158/1988) ha operato una decisa svolta verso il criterio sostanziale del riconoscimento delle eventuali modifiche.

La giurisprudenza della Corte nell'ambito della giurisdizione di legittimità in materia regionale è valsa a costituire un fondamento imprescindibile per il coordinamento operativo di una sistema delle fonti che, al momento della attivazione regionale, non ha potuto nascondere alcune incertezze attuative qualificabili come difetti di gioventù. In questa impostazione, l'orientamento della Corte, generalmente rivolto a favorire un modello di integrazione cooperativa piuttosto che di separazione competitiva nei rapporti tra Stato e Regioni, incontra una più significativa espressione in quelle occasioni in cui la Corte sia chiamata a valutare la legittimità di interventi statali indirizzati ad incidere sulla materia regionale, e, per altro verso, in quei casi nei quali essa debba prendere posizione sulla qualificazione dei limiti interni posti alla operatività della competenza legislativa regionale. Si tratta, in questo secondo caso e come anche sopra accennato, di un delicato trasferimento che sul piano logico porta determinati limiti concepiti come 'esterni' rispetto alla potestà delle Regioni, su un piano interno, e quindi suscettibili di una valutazione di legittimità. È il caso (già richiamato) dell'interesse nazionale, degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. Peraltro, il limite dei principi fondamentali risulta per propria natu-

¹³ Si è già accennato allo scarso riscontro incontrato dallo schema del ricorso per motivo di lesione da "contrasto di interessi", e quindi per questione di merito, che prevedeva un ricorso alle Camere parlamentari (e rispetto al quale la Corte costituzionale avrebbe conservato la titolarità, ove richiesta, della definizione del tipo di competenza).

ra suscettibile di una individuazione discrezionale da parte della Corte, specialmente in relazione alla ipotesi – formulata dall’art. 17 della legge n. 281 del 1970 – in cui i principi debbano essere desunti dalla legislazione previgente, in sostituzione o attesa di apposite leggi cornice. Non sfugge all’osservatore la difficoltà, in un quadro normativo e giurisprudenziale disponibile ad un rinvio della definizione sistematica della competenza alla fase eventuale e patologica della verifica pragmatica in sede giurisdizionale, incontrata dalla autonomia regionale a difendere propri spazi di autonomia legislativa. Tale prospettiva non può essere che complicata dalla considerazione del fatto che la stessa giurisprudenza di legittimità ha talora avallato l’orientamento volto a legittimare la presenza, in materia di competenza regionale – in base, si badi, ad una lettura contestualizzata nel quadro del previgente Titolo V – di atti normativi statali di rango non legislativo: atti ricompresi nella categoria dell’attività di indirizzo e coordinamento, ad esempio, ovvero atti effetto di una disciplina transitoria suscettibile di superamento da parte di una successiva normativa regionale, oppure regolamenti che intervengano a dare attuazione a normativa comunitaria (sentenza n. 304 del 1987). Accanto però ad orientamenti nella giurisprudenza di legittimità che incidono pesantemente sui margini di autonomia degli enti regionali (è appena il caso di richiamare la vicenda dell’approccio alla funzione di indirizzo e coordinamento)¹⁴, non mancano fattispecie nelle quali l’intervento della Corte in sede di giurisdizione di legittimità sollecitata in via d’azione è risultato

¹⁴ Introdotta dalla legge 281/1970, fu poi giustificata dalla Corte costituzionale come risolto positivo del limite degli interessi nazionali nella sentenza n. 39/1971, nella quale la Corte giustificava l’attribuzione di tale potere al Governo sulla base della necessità di una contropartita all’imminente trasferimento “organico” delle funzioni nelle materie. Sul punto, PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza regionale*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 189 e ss.; CAMMELLI, *Indirizzo e coordinamento del nuovo assetto dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Pol. dir.*, 1976, pag. 573 e ss.; BIN, *Legislazione di principio e funzioni di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1987, pag. 207 e ss.

È giusto però ricordare (sul punto, BIN, *La legge regionale*, in *Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di BARBERA-CALIFANO, Rimini, 1997, pag. 99 e ss.) come la Corte, a partire dalla sanzione della necessità di una riserva legislativa intesa come legalità sostanziale dell’atto, operata con la sentenza n. 150/1982, abbia poi proseguito il proprio ragionamento nel definire i criteri essenziali della legittimità dell’atto di indirizzo che aspirasse ad essere compatibile con i propri presupposti funzionali, in un crescendo giurisprudenziale che (salvo episodiche battute d’arresto, quali il caso delle sentenze nn. 340/1983 e 357/1985) è rimasto teso alla garanzia delle legittime prerogative della Regione.

salvifico per gli spazi funzionali delle Regioni: si pensi al caso della sentenza n. 562 del 1988 così come ha sancito la facoltà delle Regioni di destinare risorse proprie ad azioni anche non rientranti nelle competenze riservate ma collegate ad interessi connessi alla sfera regionale, od alla sentenza n. 179/1987 che ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di operare sul piano dello svolgimento di attività di rilievo internazionale.

Come si vedrà a breve (cfr. *infra* par. 3), lo schema del giudizio in via d'azione incontra, nella recente riforma costituzionale, una serie determinante di innovazioni, il cui significato complessivo, lungi dall'arenarsi ad una formale parificazione dell'accesso, incide sul sistema complessivo dei rapporti Stato-Regioni, influenzando, potenzialmente, nuovi direttrici di individuazione dei rispettivi ambiti di competenza.

c) *il giudizio di legittimità in via incidentale.*

Difficilmente può sfuggire all'occhio dell'osservatore il fatto che questo ambito giurisdizionale, a differenza dei due precedentemente richiamati, non offre a Stato e Regioni la possibilità della promozione di un confronto spontaneo e diretto, rientrando in uno schema che riconosce nella previa esistenza di un giudizio pendente il presupposto per il sorgere di una questione che è 'accidente' del processo pendente, e come tale interrompe il normale corso degli eventi per richiedere alla Corte costituzionale di prendere posizione su una questione di rilievo costituzionale indispensabile per la risoluzione del giudizio *a quo*. Alla luce della premessa considerazione, può dunque sorgere il legittimo dubbio che l'analisi delle tematiche ricorrenti nell'ambito del giudizio di legittimità in via incidentale possa trovare, nella circoscrizione del campo di indagine alla sola materia regionale, una sede di specifica originalità scientifica, o costituisca al contrario un mero vezzo metodologico. Una risposta convincente può probabilmente dedursi da una ricognizione che valga ad evidenziare un parametro, cioè quello della valutazione del carattere della rilevanza nella casistica disponibile, consentendo di riconoscere conferme ad orientamenti più generali e consolidati, ma offrendo anche l'occasione per l'individuazione di peculiarità strettamente attinenti alla natura del settore di indagine.

In particolare, con riferimento alla materia regionale ed alle problematiche relative determinazione del carattere della rilevanza della questione, ed in particolare in relazione alla motivazione in punto alla "plausibi-

lità” della stessa, è di interesse la sent. n. 286 del 30 luglio 1997¹⁵, con la quale la Corte ha deciso per la infondatezza di questioni di legittimità costituzionale inerenti gli artt. 19, 20, 21 l. reg. Sicilia 6 marzo 1986, n. 9, in riferimento all’art. 15 dello statuto speciale e agli artt. 5, 97, 128 Cost. In conclusione del punto 3) delle motivazioni in diritto, la Corte valuta i criteri di motivazione adottati dal giudice *a quo* in punto di rilevanza, e, condividendone i presupposti, ricorda che “la valutazione di rilevanza effettuata dal giudice rimettente si può disattendere solo quando risulti del tutto implausibile”. Di ulteriore interesse anche la sentenza n. 196/1999, nella quale la Corte, escluso il difetto di rilevanza per una questione inerente l’art. 13 comma 6 della l. 443/1985, distingue il piano della non implausibilità della motivazione da quello della (non parallela) condivisione della interpretazione sostanziale della questione (nella specie, gli ambiti di competenza delle Regioni a Statuto speciale in relazione alla disposizione impugnata in materia di artigianato in rapporto agli artt. 3 comma 1, 38 comma 4, e 116 della Costituzione), potendo la Corte rimanere indipendente dalla interpretazione fornita dal giudice *a quo* in prospettiva della successiva fase dell’esame del merito.

Per quanto concerne il più ampio tema del limite “esterno” del controllo della Corte sulla valutazione della rilevanza operata dal giudice che propone la questione, nella ordinanza n. 305 del 30 luglio 1997¹⁶, la Corte, decidendo per la manifesta inammissibilità della questione inerente l’art. 93 d.P.R. 16 maggio 1960 n. 570, distinguendo i casi di applicazione della legge elettorale statale dalla tipologia specifica per la condizione della Regione Sicilia, ravvisa “nell’assenza di qualsiasi motivazione” di riferimento per giustificare l’applicabilità della normativa al contesto della Regione Sicilia il presupposto per una dichiarazione di inammissibilità che si fonda sulla impossibilità logica e giuridica di integrare in alcun modo le lacune inerenti all’ordinanza introduttiva. Talora, poi, la Corte ripercorre le linee logiche della motivazione proposta, per distinguere la valutazione del percorso logico e della attinenza della motivazione, rispetto alla sussistenza del quale pare riservarsi un margine di discrezionalità. È il caso della sentenza 21 novembre 1997, n. 345¹⁷, in cui la Corte dichiara la illegittimità della l. reg. Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23 (in materia di impianti pubblici e di pubblico interesse): al punto 2) delle moti-

¹⁵ In *Giur. Cost.*, 1997, pag. 2587 e ss.

¹⁶ In *Giur. Cost.*, 1997, pag. 2711 e ss.

¹⁷ In *Giur. Cost.*, 1997, p. 3398 e ss.

vazioni in diritto, essa, solo apparentemente supera i presupposti di “estraneità” ai fatti di causa, nel momento in cui pur rilevando che il rimettente non ha specificato la tipologia degli usi civici nelle zone interessate ai fatti per cui era causa (assecondando in ciò una eccezione formale sul punto proposta da una delle parti in giudizio), evidenziando però una impermeabilità della adeguatezza della motivazione della rilevanza, che viene a conservare un oggetto sostanziale diverso.

Per raffronto, è utile però citare la ordinanza 1 dicembre 1999, n. 440¹⁸, nella quale si osserva, in relazione ad una questione inerente l’art. 92 comma 4 legge regionale Veneto 27 giugno 1985, n. 61, un intervento più permeante della Corte rispetto alla ricostruzione del fatto oggetto del giudizio e della conseguente motivazione della rilevanza. La Corte, osservando che l’ordinanza introduttiva non contiene alcuna descrizione degli elementi della fattispecie oggetto del giudizio principale ed è del tutto priva di motivazione in ordine alla rilevanza della questione, affermata quindi apoditticamente, senza l’esplicitazione, pure soltanto sommaria, delle ragioni che diano conto dell’effettuata verifica di siffatto profilo preliminare, ritiene che non sussistano le condizioni minime per le valutazioni di sua competenza in ordine al requisito della rilevanza impedendo il necessario controllo sul previo apprezzamento del giudice rimettente. Nella sentenza 8 maggio 1995, n. 154¹⁹, la Corte torna sul tema della valutazione della motivazione della rilevanza interessando sia l’aspetto dell’interpretazione normativa che quella della inammissibilità di questioni che risultino meramente ipotetiche od eventuali, e quindi lungi dal necessario carattere di concretezza nella applicabilità. Nella specie si denunciava l’art. 22 l. reg. Sicilia 5 aprile 1952, n. 11, nella parte ripresa dall’art. 18 u.c. d. Pres. reg. Sicilia n. 3 del 1960. La difesa della Regione siciliana eccepiva in giudizio che la questione veniva a concernere l’oggetto di un conflitto interpretativo tra due distinti giudici (Consiglio di giustizia amministrativa della Sicilia e Consiglio di Stato, in merito ai termini del ricorso contro la proclamazione degli eletti), in relazione al quale una declaratoria di incostituzionalità non avrebbe potuto produrre l’effetto auspicato, cioè rendere ammissibile il ricorso di cui all’oggetto del giudizio pendente, stante la già intervenuta pronuncia del giudice di appello sulla legge statale, applicabile nella ipotesi che fosse venuta meno la legge regionale, nel senso di attribuire a quella legge lo stesso significato di

¹⁸ In *Giur. Cost.*, 1999, pag. 3845 e ss.

¹⁹ In *Giur. Cost.*, 1995, pag. 1288 e ss.

quella impugnata. La Corte rigetta l'eccezione, in quanto costruita sul presupposto uno scenario del tutto ipotetico. Come ribadito in altre sedi (si cita il precedente della sentenza n. 58/1995), non può riconoscersi rilievo alla discordanza della interpretazione fornita dal giudice *a quo* rispetto a quella di altri magistrati, poiché compito del giudice è individuare con chiarezza la sola disposizione obiettivamente ritenuta applicabile e suscettibile di incostituzionalità, attraverso l'esposizione di argomentazioni non implausibili "se pure a uno stadio del tutto iniziale del processo" (punto 3) della motivazione in diritto).

Le possibili sfaccettature del meccanismo che, attraverso le vicende processuali proprie del giudizio *a quo*, può portare, in sede di giudizio sulla rilevanza, ad una considerazione della intervenuta carenza di tale requisito, meritano di essere a questo punto più attentamente specificate: l'ambito di studio qui in esame, e cioè il particolare riferimento alla materia regolata da leggi regionali, offre allo scopo significativi spunti. Ciò è, per inciso, particolarmente vero quando la vicenda viene ad intersecare problematiche inerenti il rapporto tra il giudizio *a quo* ed il giudizio di legittimità in considerazione di aspetti inerenti alla successione temporale degli eventi (elementi che possano determinare una irrilevanza sia *ab origine* sia sopravvenuta) con i temi specifici del controllo di costituzionalità in relazione ad atti normativi secondari ed agli stessi capisaldi della competenza legislativa regionale. In questo senso, si può segnalare l'ordinanza 9 luglio 1998, n. 264, con la quale la Corte ha dichiarato la inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale promossa dal TAR per la Regione Friuli Venezia Giulia (in materia di aucupio e prelievo venatorio) in relazione all'art. 3 l. reg. F.V.G. 1 giugno 1993, n. 29 a fronte dell'art. 4 l. 11 febbraio 1992, n. 157 e dell'art. 4 l. cost 31 gennaio 1963, n.1 (lo statuto di autonomia della Regione). La Regione Friuli-Venezia Giulia risultava, agli atti, titolare di competenza legislativa di tipo esclusivo nella materia della caccia ex art. 4 dello Statuto (e che di tale competenza la l.r. 29/1993 era espressione), e che detta materia era altresì regolata dalla l. 157/1992, nella quale, facendo riferimento all'"interesse della comunità nazionale" (art.1, c.1) si disponeva un obbligo di armonizzazione in capo alle Regioni a statuto speciale alla legislazione di principio posta dal legislazione nazionale (art. 36, c.7), realizzando così un preciso vincolo alla competenza esclusiva regionale.

Considerato che l'art. 4 dello Statuto della Regione F.V.G. indica il generale limite del "rispetto degli interessi nazionali", il giudice rimettente ha con ordinanza promosso la questione paventando l'illegittimità dell'art. 3 l. reg. n. 29/1993 per il mancato rispetto dei principi posti dalla

legislazione nazionale, ravvisando che l'accoglimento della questione avrebbe determinato "pressoché inevitabilmente" (e la "delicatezza" di tale espressione non sfugge all'interprete) l'annullamento delle norme regolamentari (il d.P.Reg. oggetto dell'istanza di annullamento per violazione di legge ed eccesso di potere) esecutive della "norma legislativa presupposta".

Inaspettatamente, con provvedimento in data 11 gennaio 1997, il giudice *a quo*, con sentenza parziale, ha deciso su tutti i motivi di gravame proposti, giudicandoli infondati.

Ciò che merita particolare attenzione è la posizione assunta a questo punto dalla Corte costituzionale nel senso della risoluzione della vicenda: alla decisione parziale assunta nel procedimento *a quo* viene infatti attribuito un significato specifico, e cioè quello di avere, giudicando infondati i motivi di gravame, "evidentemente" stabilito la conformità delle disposizioni del regolamento di esecuzione alla citata l. reg. 29/1993, "facendo così applicazione, in particolare, della norma dell'art. 3 della stessa legge, da cui appunto le predette disposizioni dipendono". In realtà, la forma della conclusione non convince del tutto. L'osservazione, proposta dalla Corte, volta ad evidenziare che, secondo il giudice *a quo*, la questione era rilevante poiché rappresentativa dell'unica parte del "*thema decidendum*" non ancora definito dalla sentenza parziale, nonché l'ulteriore accertamento dell'intervenuta impossibilità di rimettere in discussione la disposizione censurata "e di sollevare l'eccezione di legittimità costituzionale", possono risultare ingannevoli: in questo caso, la decisione parziale foriera delle problematiche esaminate segue, e non precede, il promovimento della questione. Se la forma, dunque, lascia qualche dubbio (data la non coerente scansione dei piani temporali nella costruzione della motivazione), la sostanza non si presta a fraintendimenti, ribadendo la pregressa applicazione della norma in esame quale inoppugnabile condizione preclusiva del giudizio di legittimità, nella misura in cui viene a mancare l'elemento della rilevanza della questione sotto il profilo della necessità di una presa di posizione, da parte della Corte, affinché il giudice possa conoscere in concreto la possibilità di applicare la norma esaminanda nel corso del procedimento di provenienza. Per raffronto, si citano l'ord.za n. 167/1997, per una questione inerente diritti delle parti nel processo e mera potenzialità, e non attualità, della lesione degli stessi, o le ordd.ze n. 59/1999 e n. 94 /1999 con le quali si censura la tardività ed inattualità della proposizione della questione.

Un originale approccio alla materia in esame distingue la sentenza 21 luglio 1995, n. 342. In essa, la Corte costituzionale affronta nuovamente

una questione fondata sul meccanismo di successione nel tempo di fonti statali e regionali, in riferimento alla materia della regolamentazione dei trasporti pubblici in concessione. Nella specie, il T.A.R. del Lazio sollevava questione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, u.c., l. reg. Campania 26 maggio 1975, n. 40, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost.. La norma, intendendo operare nell'ottica del trasferimento di funzioni alle regioni disposto con il d.P.R. n. 5 del 1972, superando il previgente disposto dell'art. 46, u.c., d.P.R. 28 giugno 1955, n. 771, prevedeva, per il caso della nuova istituzione di autolinee di interesse regionale, una trasformazione del prescritto parere del Ministero dei trasporti in una forma di silenzio-assenso. Nel redigere la motivazione della rimessione, il giudice *a quo* evidenziava il persistere della rilevanza della questione, stante la convinzione che la successiva legge 10 aprile 1981, n. 151, venuta a disporre i principi fondamentali della materia in parola al fine di consentire la loro attuazione da parte delle regioni, risultasse "inidonea ad abrogare la norma regionale" preesistente. L'intervenuto trasferimento di funzioni non pareva, ad opinione del rimettente, peraltro, valere al fine di legittimare la modifica, nel contenuto sostanziale, della norma statale che era idonea a tutelare, con la previsione del parere menzionato, le esigenze dell'interesse ultraregionale alla salvaguardia dei trasporti statali, e si prestava ad essere compatibile con la possibilità, peraltro costituzionalmente garantita ad ogni Regione, di adottare una disciplina procedurale autonoma. La Regione Campania interveniva in giudizio a sostegno della pacifica competenza regionale in materia, stante l'intervento della l. n. 151/1981, che era ritenuta idonea ad abrogare ogni disposizione statale di riferimento preesistente (tra cui l'art. 46 d.P.R. n. 771/1955), e che, ribadendo l'esclusione del trasferimento dei soli trasporti di competenza statale, più non menzionava l'ipotesi dell'assenso ministeriale per il caso di specie. Contrariamente, si nota nelle osservazioni del ricorrente poi costituitosi innanzi alla Corte, si poteva ritenere che il previsto mantenimento in vigore della disciplina statale (legge 28 settembre 1939, n. 1822, come modificata dal d.P.R. 28 giugno 1955, n. 771) fino all'entrata in vigore delle singole leggi regionali, operato attraverso il richiamo posto all'art. 4 c. 4 della l. 151/1981, non potesse sul piano logico rappresentare clausola idonea ad evitare l'abrogazione della l. 40/1975, essendo tale ultimo contributo normativo cronologicamente precedente alla novella del 1981. Tale rilievo legittimava un'istanza di inammissibilità della questione sul presupposto della irrilevanza derivante dalla intervenuta abrogazione della norma impugnata.

La Corte, decidendo nel merito per l'accoglimento della questione, affrontava preliminarmente il rigetto della adombrata eccezione di inammissibilità. In tal senso, è possibile riscontrare un nuovo riferimento alla valutazione della modalità "non implausibile" con la quale il giudice *a quo* è sembrato ricostruire i fondamenti della rilevanza della questione, nonché un richiamo alla più recente giurisprudenza costituzionale (sent. n.153/1995) nella quale la Corte ritiene aver chiarito che "nel dubbio circa l'avvenuta abrogazione di una legge regionale ad opera di una legge quadro statale sopravvenuta, ragioni di certezza del diritto inducono ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma che risulti in contrasto con i parametri invocati", quasi a voler ammettere l'esperibilità di una motivazione per cautela dei presupposti della rilevanza.

Sulla base delle sentenze esaminate ed in relazione alle modalità di giudizio riscontrate, è dunque possibile evidenziare il condizionamento che alcuni specifici elementi processuali inerenti alla materia del giudizio di legittimità, quale è massimamente la linearità e la coerenza della motivazione sul carattere della rilevanza affidata al giudice *a quo*, restino influenzati dalle caratteristiche della materia particolare trattata, nel caso di specie il reciproco condizionamento degli ambiti di competenza legislativa di titolarità statale e regionale.

3. Le innovazioni del quadro costituzionale di riferimento: la riforma del Titolo V.

Si è sopra accennato ad alcuni dei più caratteristici elementi di un contenzioso, quello tra Regioni e Stato, che ha visto detti soggetti istituzionali impegnati nella ricerca di un soddisfacente equilibrio di unità ed autonomie, sulla base di direttrici di confronto fortemente caratterizzate rispetto ad un quadro istituzionale di riferimento costituzionalmente posto. È quindi opportuno accennare ai tratti salienti della riforma costituzionale operata tra il 1999 ed il 2001, al fine di poter meglio comprendere quali saranno gli attuali e futuri presupposti di un dialogo a distanza che, come visto, trova le proprie radici nei fondamenti culturali, giuridici e sociali dell'ordinamento repubblicano italiano.

In questo contesto, si può immediatamente osservare che la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione viene ad incidere sia sul profilo del modo sia su quello del contenuto rispetto ai termini del contenzioso tra Stato e Regioni. Quanto al profilo del modo, infatti, dato

di immediato rilievo è la riformulazione dell'art 127 della Costituzione²⁰. In relazione a questo punto, si può qui evidenziare che, come già sopra accennato, la Carta disciplina ora in modo parallelo sia il ricorso dello Stato sia quello della Regione, in un quadro sistematico nel quale l'abolizione della previsione del visto del Commissario del Governo rappresenta una innovazione dal peso, anche politico, non irrilevante. Da un punto di vista terminologico, la nuova formulazione, eliminando il riferimento "agli interessi nazionali o di altre Regioni" quanto alla individuazione dei vizi censurabili dallo Stato, mantiene invece la differenziazione, non solo concettuale, tra 'eccesso' rispetto alla competenza (comma primo) e 'invasione' della competenza (comma secondo). Ciò lascia intuire che la parità sia più tendenziale che non sostanziale, lasciando campo libero ad eventuali prese di posizione chiarificatrici da parte della Corte costituzionale.

Accanto a questa decisiva innovazione formale dal punto di vista procedurale, si prospettano però ora ulteriori considerevoli novità a proposito del contenuto del contenzioso tra Stato e Regioni.

In particolare, la nuova formulazione dell'art. 123 Cost.²¹, prevedendo l'adozione di Statuti regionali che rispettino il requisito della "armonia con la Costituzione", e non più, espressamente, con le leggi dello Stato, affida alle Regioni la determinazione della propria forma di governo e di elementi essenziali del proprio assetto organizzativo e di funzionamento, anche in considerazione della nuova formulazione dell'art. 122 Cost.²² Rimane da appurare quale sia il punto di equilibrio del delicato coordinamento tra ambito statale ed ambito regionale attraverso il raffinato, ma potenzialmente debole, parametro della armonia. Ma l'ambito di probabile ambiguità non si arresta al primo comma dell'art. 123 Cost. innovato, coinvolgendo anche il secondo e terzo comma.

È possibile infatti rilevare che viene introdotta una duplice forma di controllo sulla adozione dello Statuto regionale, l'una da parte della Cor-

²⁰ Sulla base del testo modificato introdotto dall'art. 8 della l. cost. n. 3/2001.

²¹ Ad oggi risultante dal combinato disposto dell'art. 3, l. cost. 1/1999 e dell'art. 7, l. cost. n. 3/2001.

²² Il quale, nella formulazione derivata dall'applicazione dell'art. 2, l. cost. 1/1999, prevede (al primo comma) una disciplina regionale coordinata dal limite dei principi fondamentali statali del sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta e del Consiglio, posta la modalità (comma quarto) della elezione diretta del Presidente della Giunta, ad eccezione dei casi in cui sia lo Statuto regionale a disporre diversamente.

te costituzionale sullo spunto della attivazione del ricorso governativo, e l'altra da parte del corpo elettorale attraverso il ricorso alla consultazione referendaria. La incertezza risiede essenzialmente nella utilizzazione, comune ai due commi, del riferimento ad una 'pubblicazione' dello Statuto regionale, sia come termine *a quo* utile al computo dei trenta giorni entro i quali è garantita al Governo la possibilità di inoltrare un ricorso alla Corte costituzionale, sia per il calcolo dei tre mesi a disposizione di un cinquantesimo degli elettori della Regione o di un quinto dei membri del Consiglio regionale per la richiesta del *referendum*²³. È ragionevolmente plausibile osservare che possa essere la Corte costituzionale, sul punto, a fornire le eventuali indicazioni processuali necessarie, in considerazione del fatto che esisterebbe una sostanziale alternativa tra la possibilità di disporre la sospensione del procedimento referendario fino al momento della definizione del giudizio di costituzionalità, o piuttosto, viceversa, di sospendere il giudizio di costituzionalità dal momento in cui dovesse essere materialmente indetto il *referendum*: è evidente, però, anche da questa prospettiva, la farraginosità di un meccanismo di controllo introdotto con una formulazione infelice che, in mancanza di integrazioni legislative, offre il fianco a significative opportunità di contrasto.

Il quadro dei possibili ambiti di confronto innovati dalla riforma del Titolo V si completa però con il meccanismo di coordinamento comple-

²³ Come osserva D'AMICO (*Il giudizio in via principale: con riferimento all'impugnazione degli statuti regionali*, in PIZZORUSSO-ROMBOLI, *Le norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale dopo quasi mezzo secolo di applicazione*, Torino, 2002, pag. 40 e ss.) la pubblicazione da cui decorre il termine per il *referendum* è quella notiziale, poiché la promulgazione e la conseguente successiva pubblicazione possono avere luogo, qualora sia stata legittimamente proposta la richiesta referendaria, dopo che lo Statuto sottoposto alla consultazione sia stato approvato dalla maggioranza dei voti validi. Il dubbio interpretativo viene dunque a concernere la natura della pubblicazione dalla quale iniziano a decorrere i trenta giorni a disposizione per il ricorso governativo, cioè se si tratti di quella notiziale, così che da assistere ad una attivazione parallela dei due meccanismi di controllo, o quella che segue la promulgazione. Si è sostenuto infatti che il controllo da parte della Corte costituzionale debba precedere l'entrata in vigore dello Statuto, TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, come pure DE SIERVO, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell'art. 123 (e la l. cost. 2/2001)*, in *Id.*, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino, 2001. Contrariamente, però, argomenta RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della Legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1*, Milano, 2001.

tamente nuovo ideato ed applicato in relazione al sistema delle fonti, a cominciare, in primo luogo, dalla inversione della clausola di riparto contenuta nell'art. 117 della Costituzione. Si tratta di una innovazione che, intervenendo in un sistema nel quale la definizione delle potestà procedeva parallelamente al coordinamento dei limiti di competenza, implica una completa rivisitazione del sistema, anche in considerazione della ridefinizione del sistema di governo della autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), della disciplina dei poteri sostitutivi (art. 120 Cost.), e la introduzione di un principio di sussidiarietà non solo inteso in senso verticale (art. 118 Cost, primo comma), ma anche orizzontale (art. 118 Cost., quarto comma). Evidente, in questa impostazione, la direzione verso un esercizio di funzione legislativa a livello regionale che sia parificata, anche concettualmente, alla attività legislativa di livello statale. Tanto è vero che si assiste ad una statuizione parificata dei limiti all'esercizio della potestà, tramite il disposto del primo comma dell'art. 117 Cost. che ha indicato espressamente il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali quale criterio per il riconoscimento della legittimità della competenza in materia legislativa. Discende, da questo riferimento alla portata innovativa della riforma, l'immediata osservazione volta a giustificare la delicatezza del passaggio, nella prospettiva del giudizio della Corte, dall'uno all'altro sistema di riferimento. Il rinvio a nuovo ruolo delle questioni pendenti in materia di diritto regionale per l'approfondimento dello *ius superveniens*, ovvero, dove possibile (è il caso della ord. 416/2001), la restituzione al giudice *a quo* per la verifica della sussistenza della questione rispetto al parametro modificato, sono state soluzioni cui la Corte è tempestivamente ricorsa onde fare chiarezza su uno scenario operativo, quello del coordinamento logico e funzionale del rinnovato sistema delle fonti, che ha subito un rinnovamento tempestivo quanto impetuoso. Al di là della portata letterale delle disposizioni rinnovate, infatti, si pongono parallelamente questioni di non secondaria importanza, quale quella del ruolo del limite sempre definito come relativo all'interesse nazionale, materialmente scomparso nella disposizione testuale della riforma. Posto che tale elemento si pone come cardine di coordinamento logico presente in tutti i sistemi articolati su un decentramento di autonomie territoriali, e soprattutto considerato che esso è stato – come in precedenza osservato – concepito in relazione alla portata dell'art. 5 della Cost. (non toccato dalla riforma) e trova peraltro oggi implicita applicazione attraverso il meccanismo di chiusura del sistema individuato dall'art. 120 Cost. per il tramite dell'in-

tervento sostitutivo, è improbabile sancirne la scomparsa sostanziale, ed anzi è ragionevole valutarne la nuova portata, alla luce della prospettiva asimmetrica che tende a differenziare il possibile contrapposto interesse di altre Regioni (nell'ottica dell'art. 116, terzo comma, Cost.), e nell'ottica del riformato art. 114 Cost., il quale lascia intendere che un interesse nazionale difficilmente potrebbe coincidere con un mero interesse dello Stato, dovendosi intersecare con un complesso impianto competitivo e collaborativo nel quale Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato concorrono alla funzionalità dell'ordinamento repubblicano.

4. La gestione della fase transitoria da parte della Corte costituzionale.

Come si è già sopra accennato, la Corte costituzionale ha mantenuto, nella fase di transizione collegata alla attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, un atteggiamento tendenzialmente prudentiale, volto al rinvio a nuovo ruolo delle questioni pendenti in materia concernente l'autonomia regionale. Significative, però, sono le decisioni che la Corte ha assunto al fine di risolvere il contenzioso pendente in materia sottoposta alla giurisdizione di legittimità attivata in via incidentale²⁴. In questi casi, la Corte, ricollegandosi alla disciplina progressivamente elaborata in materia di *ius superveniens*, ha ritenuto di restituire al giudice *a quo* gli atti di causa, al fine di consentire una nuova valutazione sulla non manifesta infondatezza e, soprattutto, sulla rilevanza della questione, alla luce della possibile variazione del parametro di legittimità costituzionale²⁵. Nel diverso caso (sentenza n. 17 del 2002 ed ord. n. 65 del 2002)

²⁴ Si tratta delle ordinanze 382, 397, 416 del 2001; nonché delle ordinanze nn. 9, 26, 72, 73, 76 e 96 del 2002.

²⁵ Sul punto, osserva PETTINARI, *Brevi note sulla restituzione degli atti al giudice a quo per sopravvenuta modifica del parametro*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 1161, che il caso in esame offre nuovi spunti per la considerazione della portata dell'art. 22 delle N.I., in relazione alla impermeabilità del giudizio di legittimità costituzionale rispetto alle vicende inerenti il giudizio principale, successive alla instaurazione del procedimento (in materia, cfr. SALAZAR, *Le decisioni processuali: la restituzione degli atti al giudice a quo e le pronunce di inammissibilità*, in AA.VV., *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*, in *Foro it.*, 1998, V, 146. In particolare, è condivisibile la prospettiva secondo la quale la modifica sopravvenuta di una norma costituzionale potrebbe trascendere la dimensione del singolo giudizio *a quo*, così da ridimensionare l'esigenza della formale indipendenza tra i due giudizi come stabilita dall'art. 22 delle N.I. citato.

della impugnazione di una delibera legislativa regionale prima della sua promulgazione e pubblicazione (e cioè secondo le modalità particolari concesse al ricorso governativo nella prospettiva della risalente formulazione dell'art. 127 Cost.), la Corte ha optato per una sentenza declaratoria di improcedibilità, giustificata dal venir meno dei presupposti normativi di riferimento per l'esperimento del rimedio processuale. A margine, tuttavia, la Corte ha ammesso e garantito la facoltà del Presidente del Consiglio dei Ministri di proporre una impugnativa conforme alla nuova disciplina di cui al 127 Cost.

Si può osservare, nel caso di specie, come in realtà, in questa tipologia, si assista ad uno specifico mutamento della regola processuale, tale da poter essere, sulla base di un approccio logico-giuridico, idonea a salvaguardare la procedura legittimamente condotta sulla base delle regole vigenti al tempo dell'atto: viceversa, è spontaneo rilevare che nel caso del ricorso preventivo, il parametro rispetto al quale valutare la legittimità dell'atto (prodromico) impugnato, risulterebbe essere quello rinnovato.

Resta da determinare quale sia l'opportuno criterio di approccio alla transizione che incida su giudizi inerenti conflitti di attribuzione intersoggettivi. L'ampio margine operativo a disposizione della Corte costituzionale nella individuazione della strategia per la risoluzione del contenzioso²⁶, dovuto certamente alla mancata coordinazione della modifica del Titolo V con l'adozione di una disciplina transitoria, ed i possibili tentativi di razionalizzazione legislativa, rischiano però di scontrarsi con la previsione del Titolo VI della Costituzione²⁷, laddove si assegna alla legge costituzionale il compito di determinare condizioni, forme e termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, affidando alla legislazione ordinaria solo il compito di individuare le residue norme necessarie per la costituzione ed il funzionamento della Corte.

È peraltro possibile osservare che, per quanto concerne la materia del conflitto di attribuzione, è plausibile la necessità della prosecuzione del

²⁶ Rispetto al quale è opportuno ricordare il tentativo di razionalizzazione operato dal c.d. disegno di legge La Loggia, il quale, per la materia dei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni, ha previsto l'eventualità della estinzione del processo pendente in mancanza di una specifica attivazione da parte del ricorrente nel senso di una tempestiva richiesta di trattazione quale esplicito riscontro alla comunicazione di pendenza del procedimento effettuata da parte della Cancelleria della Corte.

²⁷ Come osserva MANGIAMELI, *Corte costituzionale e Titolo V: l'impatto della riforma*, in *Giur. cost.*, 2002, pag 458 e ss.

giudizio in applicazione del principio *tempus regit actum*, e cioè riconoscendo l'opportunità di risolvere la questione in materia di violazione di competenza in applicazione della normativa vigente all'epoca dei fatti, e cioè secondo la previgente disciplina costituzionale, per il fatto che la violazione si assume esistita nel quadro di riferimento costituzionale previgente, ed in esso astrattamente denunciata quale illegittima, mentre da essa può ragionevolmente essere scaturito un atto sostanziale destinato, come congruo rispetto alle finalità ed ai modi del conflitto, all'annullamento da parte della Corte, nell'ottica della salvaguardia dell'ordine delle competenze.

Nel distinto ambito della impugnazione di leggi statali da parte delle Regioni, si assiste in realtà ad una situazione suscettibile di una duplice interpretazione logica: da un lato, si potrebbe dare privilegiata attenzione all'interesse della parte che propone il ricorso e, conseguentemente, attende un pronunciamento nel senso dell'annullamento della disposizione sulla base della incompatibilità con il quadro costituzionale vigente al momento della adozione dell'atto e della proposizione del ricorso; dall'altro lato, sarebbe forse condivisibile anche l'approccio logico volto, nell'ottica della salvaguardia della economicità degli strumenti processuali, ad evitare la dichiarazione di illegittimità di una norma legislativa sulla base di un parametro non più vigente.

5. Attualità e prospettive del contenzioso Stato-Regioni.

Allo stato attuale, il panorama della giurisprudenza costituzionale intervenuta in nel quadro del confronto istituzionale tra Stato e Regioni alla luce della riforma del Titolo V offre una casistica ancora limitata²⁸. Significativa, per l'analisi delle dinamiche strettamente processuali inerenti la fase di transizione, è l'ordinanza n. 189 del 2002, con la quale la Corte dichiara l'estinzione di un processo relativo a questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dal Governo, per rinuncia

²⁸ Alcune sentenze (106/2002, 304/2002, 306/2002, e 49/2003) fanno riferimento a questioni inerenti la forma di governo regionale; altre (sentenze nn. 407/2002 e 536/2002, nonché 88/2003) riguardano competenze esclusive statali; la sentenza n. 282 del 2002 interviene in modo particolarmente incisivo sulla definizione degli ambiti di materia concorrente, mentre la sentenza 505/2002 è inerente al principio della libera circolazione di cose.

al ricorso accettata dalla controparte²⁹. Volgendo però l'attenzione agli aspetti sostanziali delle decisioni della Corte, tra le sentenze ricomprese in questo nuovo filone giurisprudenziale della Corte, è opportuno indicare alcuni passaggi particolarmente indicativi per consentire di definire in modo compiuto l'attualità del ragionamento della Corte costituzionale sull'attuale assetto delle autonomie. È, ad esempio, il caso della sentenza n. 106/2002, nella quale la Corte risolve il conflitto di attribuzione inerente alla delibera del Consiglio regionale della Liguria (n. 62, 15 dicembre 2000), in materia di "Istituzione del Parlamento della Liguria", annullando la deliberazione impugnata³⁰. In tale pronuncia, la Corte, esclude che la denominazione di "Parlamento" – per definizione il luogo nel quale si manifesta la rappresentanza politica nazionale ai sensi dell'art. 67 della Costituzione – possa essere estesa ai Consigli regionali, assemblee rappresentative non certo estranee all'ambito della sovranità popolare, ma limitate da un carattere di parzialità non emendabile: quello costituito dall'essere rappresentazione di corpi elettorali regionali ("frazioni autonome parziali", secondo la definizione utilizzata nella sentenza n. 496 del 2000 sul tema della rappresentanza politica nazionale e delle procedure referendarie regionali), non paragonabili al popolo arbitro della unità politica di una Nazione³¹.

Nella sentenza n. 304/2002, invece, la Corte ha occasione di prendere posizione sulla soluzione pragmatica che aveva indotto la Regione Marche ad adottare una cosiddetta "legge statutaria", ovvero approvata secondo il procedimento di cui al comma 2 dell'art. 123 nella nuova formulazione, non per l'obiettivo fisiologico della adozione di un nuovo Statuto, bensì per la pretesa di un superamento pragmatico della sola

²⁹ Nella ordinanza, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 1489 e ss., la Corte ha potuto dichiarare estinto il processo in applicazione dell'art. 25 dell'N.I.. Vi è da evidenziare, quindi, un tendenziale scostamento rispetto alla giurisprudenza (richiamata nel testo al par. 4) che tendeva ad applicare *ictu oculi* la radicale soluzione della improcedibilità (alternativa al caso, se possibile, della restituzione al giudice *a quo*) nella ipotesi in cui si vertesse in materia condizionata dalla applicazione della l. cost. 3/2001. In questo caso, come osserva GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all'indomani della riforma del titolo V. Alcune brevi considerazioni.*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 1495 e ss., la Corte pare dare rilievo preferenziale alla dimensione di dialettica conflittuale insita nello schema del ricorso in via d'azione, cogliendo l'opportunità della estinzione con priorità rispetto all'ipotesi di improcedibilità sostanziale.

³⁰ La sentenza richiamata è reperibile in *Giur. cost.*, 2002, pag. 872.

³¹ La sentenza n. 306/2002 ripropone analoga soluzione a simile vicenda indirizzata all'abuso del *nomen* Parlamento da parte della Regione Marche.

clausola del *simul stabunt, simul cadent* (in riferimento all'art. 126 Cost.), con l'obiettivo di svincolare la dissoluzione del Consiglio nel caso di dimissioni volontarie del Presidente, morte o impedimento. La soluzione che la Corte adotta, nel rispetto della norma dell'art. 5 della legge cost. n.1/99, è quella della salvaguardia del sistema transitorio di riferimento, nell'attesa di una riforma, organica e complessiva, della forma di governo, non suscettibile di commistioni *in itinere*³².

Suggestivo è il percorso logico sviluppato dalla Corte, nella prospettiva di una definizione analitica delle competenze legislative, nel quadro di insieme che unisce la sentenza n. 282 del 2002 e la sentenza n. 407 del 2002. Nella prima pronuncia, infatti, resa nel senso della dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Marche 13 novembre 2001, n. 26 (*Sospensione della terapia elettroconvulsivante, della lobotomia prefrontale e transorbitale ed altri simili interventi di psicoturgia*), la Corte ha chiarito che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale, e che l'articolo 117 Cost., nella nuova formulazione, individua tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, non costituiscono una "materia" in senso tecnico, ma individuano una competenza trasversale del legislatore nazionale in grado di legittimare un intervento in tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter indicare le norme necessarie per garantire a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni irrinunciabili, come effetto immediato della tutela di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa indebitamente condizionarle o limitarle. Successivamente, nella sentenza n. 407/2002 la Corte, richiamandosi al diretto precedente, ha ritenuto che anche nell'ambito della tutela dell'ambiente non possa parlarsi di una 'materia' in senso stretto, dovendosi fare riferimento ad un 'valore' costituzionalmente protetto, tale, così concepito, da avere effetto come settore di competenza trasversale³³.

³² La sentenza è reperibile in *Giur. cost.*, 2002, pag. 2345 e ss.

³³ Con la pronuncia n. 536/2002, la Corte, al punto 7 delle motivazioni in diritto, riprende e prosegue l'argomentazione, osservando che l'117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. La Corte, citando espressamente il precedente della sentenza n. 407/2002, ricorda che la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle regioni di competenze legi-

Sul tema dei rapporti tra legislazione regionale e limite dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, è interessante richiamare la pronuncia n. 201/2003, concernente la disciplina dettata dalla legge regionale lombarda in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali, secondo quanto disposto nell'art. 1, comma 4, della legge della Regione Lombardia 6 marzo 2002, n. 4 (*Norme per l'attuazione della programmazione regionale e per la modifica e l'integrazione di disposizioni legislative*).

La Corte, accogliendo il ricorso governativo e dichiarando la illegittimità della norma impugnata, rileva che la legge regionale, prevedendo l'incompatibilità della carica di consigliere regionale esclusivamente con riguardo alle cariche di sindaco e assessore di Comuni capoluogo di Provincia e di Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti, ribalta, anziché attuare, la scelta di principio effettuata dalla norma statale di riferimento, che la Corte individua, ai sensi dell'art. 122 Cost., nei principi generali indicati dall'art. 97 Cost., piuttosto che nella disciplina specifica di cui al d.lgs. n. 267/2000, art. 65.

In relazione al tema della individuazione dei settori di competenza, con la sentenza n. 94/2003, la Corte, dichiarando non fondata una questione addotta sul presupposto della invasione della riserva esclusiva statale in tema di tutela dei beni culturali e della pretesa lesione della competenza statale in tema di proprietà pubblica e privata sugli immobili per mezzo di vincoli di destinazione d'uso, in carenza dei principi fondamentali dettati dalla legge statale, (è il caso della Legge della Regione Lazio 6

slative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo. Conclude la Corte riconoscendo che, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione.

La Corte osserva poi che anche precedentemente alle recenti riforme costituzionali inerenti alla materia del Titolo V, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992).

La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, viene così a riconoscere una conferma, nella prospettiva della Corte, nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

dicembre 2001, n. 31, artt. 1, 2, 3, 4, 6 primo comma, 7 e 9), chiarisce l'importante distinzione concettuale tra tutela (individuazione formale di strumenti di riconoscimento e garanzia, riservata alla competenza statale) e valorizzazione dei beni culturali, anche in relazione al disposto degli artt. 148, 149, 152 del d.lgs. 11 marzo 1998, n. 112, nonché della disciplina di cui al d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490.

Quanto poi alla intervenuta modifica del parametro costituzionale di giudizio, la Corte, nella pronuncia n. 96/2003 (coerentemente con l'immediato precedente della n. 93/2003), dichiarando in parte infondata ed in parte inammissibile la questione proposta sulla base dell'art. 10, comma 5, della legge 23 marzo 2001, n. 93 (norma denunciata dalla Regione Veneto nella parte in cui impone alle Province di istituire degli osservatori provinciali sui rifiuti, senza oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica), rileva che essendo il ricorso stato proposto anteriormente alla entrata in vigore della l.cost. n. 3/2001, gli artt. 117 e 118 Cost., come già affermato in precedenti quali la sent. n. 422/2002 e la sent. n. 376/2002³⁴, devono essere applicati nella loro originaria formulazione.

L'applicazione del criterio della *armonia* quale parametro risolutivo della verifica del coordinamento ritorna con la sentenza 196/2003, in cui

³⁴ Con la pronuncia n. 376/2002, che interviene a seguito della riunione di distinte giudizi proposti in via principale, la Corte, richiamando espressamente il precedente della sentenza n. 408/1998 in materia di ammissibilità di regolamenti statali 'cedevoli' in materia (nel caso di specie, procedimentale) riservata alla competenza regionale, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2, 3 e 4, lettera a della legge 24 novembre 2000, n. 340 (*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999*); dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, lettera a, della predetta legge n. 340 del 2000, sollevata, in riferimento agli articoli 117, primo comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonchè ai principi costituzionali relativi all'esercizio del potere regolamentare, dalla 2001); ed infine dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della predetta legge n. 340 del 2000.

Nella progressione della elaborazione delle motivazioni in diritto, la Corte ha l'opportunità di osservare (al punto 8 delle motivazioni) che la questione esaminata deve essere valutata alla luce delle norme costituzionali, invocate dalla ricorrente, come risultanti dal testo anteriore alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione recata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. L'eventuale incidenza delle nuove norme costituzionali, in termini di modifiche delle competenze rispettive di Stato e regione, sarebbe infatti suscettibile di tradursi solo in nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della regione o dello Stato, senza che però venga meno, in forza del principio di continuità, l'efficacia della normativa preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione (con espresso richiamo alla sentenza n. 13 del 1974).

la Corte, riuniti i pendenti giudizi, prende posizione sulla materia della forma di governo regionale e della sua regolamentazione su base statutaria, giudicando due ricorsi governativi inerenti rispettivamente la legge della Regione Calabria 15 marzo 2002, n. 14 (*Disposizioni sulla prorogatio degli organi regionali*) e la legge della Regione Abruzzo 19 marzo 2002, n. 1 (*Disposizioni sulla durata degli Organi e sull'indizione delle elezioni regionali*). Nelle motivazioni in diritto (punto 13) la Corte osserva che con l'intervento della legge cost. n. 1/1999 la disciplina della organizzazione di governo delle Regioni è stata modificata nel senso di attribuire ai nuovi Statuti, approvati con legge regionale, la facoltà di determinare, in *armonia* con la Costituzione, la forma di governo delle Regioni ed i principi fondamentali della loro organizzazione e del loro funzionamento (art. 123, comma 1, Cost.).

Occorre considerare che la legge regionale della Calabria trattava il caso dello scioglimento del Consiglio regionale, disponendo che non soltanto la Giunta regionale ed il suo Presidente, ma anche il Consiglio regionale, continuassero ad esercitare le loro funzioni fino all'insediamento del nuovo Presidente della Regione e del nuovo Consiglio regionale, recando quindi una disciplina integrativa dell'art. 126 Cost. Per quanto concerne la legge regionale della Calabria, essa ha innovato, in parte, l'attribuzione al Presidente della Giunta regionale della competenza ad emanare atti del procedimento elettorale, che la legge statale collocava in capo al Commissario del Governo; in parte, ha posto la disciplina della durata in carica del Consiglio ed i termini per la nuova elezione e gli adempimenti successivi; in parte, infine, ha regolato l'esercizio delle funzioni degli organi regionali dopo la scadenza o lo scioglimento, stabilendo, in determinate ipotesi, il principio della *prorogatio*. La Corte rileva peraltro che con la riforma introdotta dalla l. cost. 1/1999 risulta attribuita alla legge elettorale una competenza a disciplinare il rispettivo sistema di elezione del Presidente regionale, della Giunta e del Consiglio, con l'osservanza dei limiti posti dai principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che determina anche la durata degli organi elettivi (art. 122, comma 1 e 5, Cost.). A seguito della riforma, le leggi statali in materia conservano la propria efficacia in ragione del principio di continuità, fino a quando non siano superate dalle leggi regionali (sentenza n. 14/1973, ordinanza n. 269/1974, sentenza n. 376/2002³⁵, ordinanza n. 383/2002. La Corte conclude osservando che la legge regionale resta pri-

³⁵ Per la quale si rimanda al richiamo di cui alla nota n. 34.

va di competenza in materia di disciplina dell'esercizio dei poteri degli organi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o rimozione, o dopo l'annullamento della elezione, almeno fino a quando lo statuto, o rispettivamente la legge statale, abbiano fissato principi e regole fondamentali: da ciò discende la declaratoria di illegittimità costituzionale per tutte le disposizioni impugnate inerenti la *prorogatio* degli organi elettivi regionali.

Con la sentenza n. 88/2003, la Corte³⁶ ha dichiarato che non spetta allo Stato determinare ulteriori limiti organizzativi e funzionali in materia di servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali, con forme e modalità non riconducibili alla speciale procedura di determinazione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario legislativamente stabilita, e di conseguenza annulla il decreto ministeriale 14 giugno 2002, recante "*Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali – Ser.T., di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444*". La motivazione elaborata dalla Corte³⁷ tende ad accogliere le censure volte ad evidenziare il realizzarsi di una compressione della sfera di autonomia degli enti ricorrenti ad opera di un decreto ministeriale fondato su una previsione regolamentare contenuta in una disposizione legislativa suscettibile di essere considerata inutilizzabile dopo la riforma del Titolo V, escluso che si possa ritenere inerente la competenza statale relativa alla determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" riconosciuta dalla nuova formulazione dell'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione.

³⁶ La Corte decide con la sentenza in esame due distinti conflitti di attribuzione, previa riunione dei giudizi, sollevati dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dalla Regione Emilia Romagna, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione agli artt. 1 e 2 del decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, del 14 giugno 2002 (*Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali – Ser.T., di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444*).

³⁷ "Il contenuto del decreto ministeriale adottato comprime indubbiamente la sfera di autonoma organizzazione delle Regioni e delle Province autonome in relazione ai servizi preposti alle tossicodipendenze e pone l'obbligo di erogare livelli assistenziali diversi ed ulteriori rispetto a quanto determinato in materia dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (*Definizione dei livelli essenziali di assistenza*), adottato sulla base dell'art. 6 del decreto legge 18 settembre 2001, n. 347 (*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405", come si legge al punto 2) delle motivazioni in diritto.

Con la sentenza n. 49/2003, la Corte costituzionale, affrontando, in relazione alla materia della legge elettorale regionale valdostana (legge regionale 12 gennaio 1993, n. 3), il tema della introduzione della garanzia della pari opportunità di accesso nella regolamentazione della previsione elettorale, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, e 7, comma 1, della legge regionale della Valle d'Aosta 13 novembre 2002, n. 21, sollevata, in riferimento agli articoli 3, primo comma, e 51, primo comma, della Costituzione, dal Governo.

In particolare, il nuovo art. 3-bis della legge sull'elezione del Consiglio, inserito dall'art. 2 della legge impugnata, stabilisce, al comma 2, che le liste elettorali devono comprendere "candidati di entrambi i sessi"; a sua volta il nuovo art. 9, comma 1, lettera a della legge elettorale, sostituito dall'art. 7, comma 1, della legge impugnata, prevede che vengano dichiarate non valide dall'ufficio elettorale regionale le liste presentate che non corrispondano alle condizioni stabilite, tra le quali rientra quella di garantire la presenza di candidati di entrambi i sessi³⁸.

Affrontando il tema della circolazione dei materiali e della tutela ambientale, con la sentenza n. 505/2002 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 33, commi 3 e 4, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (*Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti*), nella parte in cui dispone che i rifiuti speciali di provenienza extraregionale possano essere conferiti in discariche ubicate nel Veneto e già in servizio all'entrata in vigore della legge regionale, solo entro il limite del quindici per cento della loro capacità ricettiva residua a quella data esistente³⁹.

³⁸ La Corte costituzionale (al punto 4) delle motivazioni in diritto) osserva che la legge costituzionale n. 2 del 2001, integrando gli statuti delle Regioni ad autonomia differenziata, ha espressamente attribuito alle leggi elettorali delle Regioni il compito di promuovere "condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali", e ciò proprio "al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi" (art. 15, secondo comma, secondo periodo, statuto Valle d'Aosta; e nello stesso senso, anche testualmente, art. 3, primo comma, secondo periodo, statuto speciale per la Sicilia, modificato dall'art. 1 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 15, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per la Sardegna, modificato dall'art. 3 legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 47, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, modificato dall'art. 4 della legge costituzionale n. 2 del 2001; art. 12, secondo comma, secondo periodo, statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, modificato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 2 del 2001).

³⁹ Incidentalmente, nel procedimento in esame la Corte ha occasione (con la ordinanza pronunciata nella udienza dell'8 ottobre 2002, allegata alla sentenza in esame) di

L'impugnata legge regionale poneva allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo, commisurato cioè ad una percentuale della capacità ricettiva delle discariche, peraltro calcolata secondo criteri differenti qualora si trattasse di discariche nuove piuttosto che già esistenti. Questa caratteristica, però, ad opinione della Corte, non giustifica una valutazione diversa da quella operata nelle precedenti sentenze, inerenti a norme di confrontabile portata, che imponevano tuttavia un divieto assoluto⁴⁰.

Per quanto riguarda la competenza legislativa di Regioni a Statuto speciale e l'esistenza di *standards* di tutela da garantire sull'intera estensione del territorio nazionale, con la sentenza n. 536/2002⁴¹, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 7 febbraio 2002, n. 5, recante "*Modifica dell'art. 49 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23 – Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna -, concernente il periodo di caccia*".

La Corte rileva che La legge della Regione Sardegna, privilegiando un

affermare in modo rigoroso il principio in base al quale, nell'ambito dei procedimenti scaturiti da ricorsi attivati in via incidentale, l'intervento spiegato da chi non è stato parte del giudizio *a quo* è inammissibile, a nulla rilevando l'eventuale partecipazione ad altri giudizi di identico o analogo oggetto nei quali la questione non sia stata rimessa alla Corte costituzionale. Sul punto, si confrontino i precedenti delle sentenze nn. 90/1992, 395/1992, 226/1993, 323/1993.

⁴⁰ Come osserva la Corte (punto 3 delle motivazioni in diritto), in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza, è già stato in passato precisato che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera a) del decreto legislativo n. 22 del 1997, per i soli rifiuti urbani non pericolosi (ai quali fa riferimento l'articolo 7, commi 1 e 4, dello stesso d.lgs.) e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento, ai sensi della lettera b) del medesimo comma 3: a siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali (definiti dall'articolo 7, commi 3 e 4), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

Prosegue la Corte osservando che sulla base di questi rilievi, una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia che vietava lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale è stata, nella parte relativa a rifiuti diversi da quelli urbani non pericolosi, ritenuta dalla citata sentenza n. 335 del 2001 in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni (considerando la Corte di giustizia delle Comunità europee ha qualificato i rifiuti come "prodotti"), oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotte dal decreto legislativo n. 22 del 1997.

⁴¹ In merito alla quale si veda anche il richiamo alla precedente nota n. 33.

preteso “diritto di caccia” rispetto all’interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente (sentenze n. 1002 del 1988; n. 35 del 1995; n. 169 del 1999), non rispetta lo standard di uniforme tutela sul territorio nazionale (di cui all’art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 – *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio* –, che determina i periodi di caccia vietando l’attività venatoria oltre il termine del 31 gennaio) e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna (art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

Alla luce delle significative pronunce sopra richiamate, si può affermare il chiaro permanere del ruolo della Corte costituzionale quale arbitro qualificato della dialettica che unisce, e al tempo contrappone, l’aspirazione regionale alla garanzia delle autonomie e la tensione statale al mantenimento ed alla garanzia delle prerogative vincolate ai generali interessi nazionali. Nello specifico, come visto, la Corte è impegnata sia nel definire il quadro della operatività delle nuove dimensioni delle facoltà normative regionali, il cui radicamento è stato predisposto dalla recente riforma costituzionale del Titolo V, alla luce dei principi fondamentali di riferimento ed alla corretta individuazione dei settori di materie di competenza, sia nel contribuire alla più coerente elaborazione dei contenuti sostanziali dei nuovi Statuti regionali, con particolare riferimento alle problematiche connesse alla forma di governo.

Non deve però essere trascurata una prospettiva che caratterizza fortemente il senso delle osservazioni sopra proposte, e cioè il fatto che la mancanza di una idonea normativa di coordinamento che possa efficacemente governare il passaggio di ampi settori di materie alla competenza regionale (spesso da verificare direttamente sul campo applicativo) e regolare l’ampliamento delle autonomie con adeguato parallelismo di compiti e risorse, si unisce, allo stato attuale, alla mancanza di una efficace struttura di coordinamento e confronto tra gli enti preposti. L’utilità e l’impegno della soluzione pragmatica che la Corte costituzionale persegue attraverso il contributo delle proprie pronunce, non deve dunque far perdere di vista quello che dovrebbe essere inseguito quale obiettivo primario nella gestione della conflittualità – in sé politica, ancorché giuridica – tra centralismo e garanzia delle autonomie. In questo senso, l’intervento di una razionalizzazione del sistema delle conferenze intergovernative, ovvero la realizzazione di una effettiva rappresentatività della dimensione regionale nella sede parlamentare, debbono necessariamente restare al centro del perdurante dibattito sulle riforme, rispetto al quale le pronunce della Corte valgono ad evidenziare le problematiche correnti da porre

al centro dell'attenzione (con particolare riferimento alla definizione delle competenze), ma non possono assorbire né sostituire la volontà politica, necessariamente consapevole delle esigenze dei contendenti ed auspicabilmente non meramente compromissoria, necessaria ad effettuare scelte di campo che si possano affermare come durevolmente sostenibili, e la cui urgenza pare, allo stato dei fatti, non ulteriormente differibile.