



“NEGOZIARE LE LEGGI”: QUANDO STATO E REGIONI FANNO A MENO DELLA CORTE COSTITUZIONALE¹

di

Alessandro Sterpa

(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico,
Sapienza, Università di Roma)

1. La “negoiazione” legislativa davanti alla Corte costituzionale.

L’indagine ha come oggetto i ricorsi in via principale dello Stato e delle Regioni *ex art. 127 Cost.* (oggetto di modifiche introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001²) con l’intento di verificarne la consistenza (individuandone i numeri assoluti e l’andamento su base annuale) ma soprattutto analizzandone gli esiti con riguardo alla “gestione” del ricorso.

Il dato quantitativo, infatti, deve essere arricchito dal computo e dall’analisi dei giudizi nei quali c’è stata l’estinzione del processo ovvero la cessazione della materia del contendere in seguito alla rinuncia del ricorrente (accettata o meno dalla parte resistente) decisa in ragione di “un accordo tra le parti” che – non necessariamente – ha comportato una modifica dell’atto *sub iudice*.

Come noto, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale la rinuncia non regolarmente accettata dalla controparte, pur non comportando l’estinzione del processo (art. 23 norme integrative³), può fondare, unitamente alla mancanza di effetti

¹ Relazione al Convegno “La giustizia costituzionale in trasformazione”, Roma, Facoltà di Scienze politiche, Università La Sapienza, 11 luglio 2011.

² L’art. 127 Cost. recita: “Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. // 2. La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un’altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell’atto avente valore di legge”.

³ “La rinuncia al ricorso, qualora sia accettata da tutte le parti costituite, estingue il processo”. In luogo dell’accettazione produce effetti anche la mancata costituzione in giudizio della parte resistente: nel caso della sent. n. 361 del 2010, ad esempio, “nelle more del giudizio, l’atto impugnato in via principale è stato eliminato dall’art. 11 della legge della Regione Calabria 11 agosto 2010, n. 21 (Misure straordinarie a sostegno dell’attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio

della norma⁴, la dichiarazione di cessazione della materia del contendere per carenza di interesse del ricorrente (*ex plurimis*, sentenze n. 320 del 2008 e n. 451 del 2007; ordinanza n. 345 del 2006)⁵.

L'analisi della giurisprudenza evidenzia la presenza di casi di *ius superveniens* che hanno interessato le norme oggetto del ricorso quale presupposto della rinuncia del ricorrente, ma anche casi di rinuncia in assenza di *ius superveniens*; in questo secondo scenario, il giudizio è stato investito dal mutamento della originaria scelta di impugnare (intesa impropriamente come "politica") da parte del ricorrente ovvero dalla formalizzazione in atti diversi dalle fonti primarie dell'accordo tra le parti che "supera" il contenzioso sulle norme impuginate.

Di un certo interesse sono anche i casi nei quali le parti non hanno formalizzato una volontà formale tesa a "gestire" l'esito del ricorso dal punto di vista processuale e la decisione del Giudice si è fondata sulla presenza di *ius superveniens* rispetto a norme nel frattempo non concretamente applicate (vere e proprie "norme scadute"⁶), i casi nei quali, senza rinuncia, il giudice ha semplicemente tenuto conto di precedenti decisioni riguardanti previsioni collegate a quelle oggetto del giudizio, nonché – infine – i casi (quantitativamente e qualitativamente rilevanti) di negazione della dichiarazione della cessazione della materia del contendere nonostante la richiesta delle parti.

Dall'analisi delle decisioni si evince che è in atto un processo di trasformazione del ricorso in via principale, già peraltro oggetto delle riflessioni della dottrina più

residenziale): in seguito a ciò, il Consiglio dei ministri ha deliberato la rinuncia al ricorso in via principale. In difetto di costituzione della Regione Calabria, ciò determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo, profilo processuale preliminare la cui ricorrenza esime da ogni ulteriore considerazione"; cfr. anche dec. n. 312 del 2009: "in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 25 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*: ordinanze n. 313 del 2007, n. 11, n. 99, n. 163 e n. 418 del 2006; n. 6 e n. 353 del 2005; n. 234 del 1999)".

⁴ "Secondo la giurisprudenza costituzionale, ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, è necessario che le norme abrogate (o comunque non più vigenti) non abbiano prodotto concretamente effetti durante il periodo della loro vigenza (*ex multis*, sentenze numeri 74 del 2009; 439 e 289 del 2008), non essendo, all'evidenza, sufficiente che esse siano state transitoriamente in vigore" (n. 220 del 2009).

⁵ Tra i casi di cessazione della materia del contendere, da segnalare quello di cui alla sentenza n. 121 del 2010 per cui la Regione Toscana ha valutato positivamente la modifica della legge statale (il tema era l'intesa) e ha rinunciato al ricorso: "trova applicazione pertanto l'orientamento di questa Corte secondo cui, nel giudizio in via principale, quando la parte ricorrente, pur non rinunciando formalmente al ricorso, evidenzia il sopraggiunto venir meno delle ragioni della controversia e la parte resistente non è costituita o non si oppone, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze nn. 246, 234 e 225 del 2009).

⁶ Ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere la Corte costituzionale sottolinea la necessità di verificare la mancata applicazione *medio tempore* delle disposizioni impuginate (cfr., tra le più recenti, le sentenze n. 234, n. 225, n. 200 e n. 74 del 2009). D'altronde l'anno solare 2010 era iniziato proprio con una pronuncia (la n. 1) nella quale si legge: "il difensore della Regione Campania, in sede di discussione in udienza pubblica, ha depositato una nota proveniente dalla Regione con la quale si attesta che la disciplina di cui agli artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 non ha trovato applicazione; la circostanza non è stata contestata dall'Avvocatura generale dello Stato ed, anzi, le parti hanno concordato in ordine alla cessazione della materia del contendere sulle questioni investenti le norme predette. Ne consegue che, alla luce dell'abrogazione delle disposizioni anzidette, sopravvenuta al ricorso statale, e del fatto che la normativa già oggetto di impugnazione non ha avuto, nel frattempo, concreta attuazione (tra le altre, sentenze n. 234 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 438 del 2008), sulle questioni relative ai citati artt. 33, comma 10, e 45 della legge regionale n. 8 del 2008 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere".

attenta proprio con riguardo a questo profilo, verso un'impostazione più di carattere "conflittuale"⁷ che di legittimità costituzionale in un quadro di sostanziale crescita del contenzioso *ex art. 127 Cost.* successivamente alla riforma costituzionale del 2001.

Un terreno particolarmente interessante per la verifica di questo processo è costituito dagli effetti dei rinnovi degli organi politici (quelli titolari della funzione legislativa e quelli che rappresentano l'ente in giudizio) sia nel caso delle elezioni politiche (2001, 2006 e 2008 con altrettanti cambiamenti di maggioranza di governo) che regionali (2005 e 2010) allorché i legislatori hanno conosciuto il rinnovo delle proprie cariche elettive mutando, in alcuni casi, non solo maggioranza politica di governo, ma anche atteggiamento innanzi al Giudice delle leggi nei confronti delle norme primarie in precedenza impugnate.

Il contenzioso costituzionale conferma che, nel crescente livello di trattativa "politico-istituzionale" tra Stato e Regioni nell'esercizio delle rispettive competenze legislative, svolge un ruolo sempre più incisivo l'uso (possiamo dire in parte "improprio") dello strumento dell'impugnativa in via principale *ex art. 127 Cost.*: i due legislatori (*rectius* gli esecutivi) utilizzano in modo crescente l'istituto per la tutela delle proprie competenze legislative ma tendono sempre più a risolvere il contenzioso senza permettere alla Corte costituzionale di pronunciarsi nel merito.

2. La dinamica dei ricorsi in via principale dello Stato e delle Regioni.

Come noto, con la legge costituzionale n. 3 del 2001 l'art. 127 della Costituzione che disciplina i ricorsi dello Stato e delle Regioni avverso leggi ed atti con forza di legge è stato innovato con la cancellazione della "fase di trattativa" che si sviluppava grazie al possibile "rinvio" statale al Consiglio regionale della legge prima della sua pubblicazione⁸.

Sulla base dell'originario dettato costituzionale⁹ si era costituita una vera e propria "fase di negoziazione" alla fine della quale il legislatore regionale di fatto correggeva il proprio intervento normativo in ragione delle indicazioni statali. Tant'è

⁷ E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, Milano, Giuffrè, 1994, pp. 84 e ss. e la dottrina ivi richiamata; ID., *La rinuncia al ricorso in via principale all'indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. Cost.*, 2002, spec. p. 1497 e la dottrina ivi richiamata.

⁸ E. MALFATTI, *Art. 127*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, *ad vocem*; C. PADULA, in S. BARTOLE, R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008, pp. 1130 e ss.; sull'argomento, E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 147 e ss.; ID., *L'incidenza della riforma del Titolo V sul giudizio costituzionale*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO, a cura di, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, pp. 39 e ss..

⁹ L'originario art. 127 Cost. recitava: "Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'apposizione del visto. Ove il Consiglio regionale la approvi di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza".

che i ricorsi in via principale dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale erano di ridotta incidenza sul complessivo lavoro decisorio del Giudice di legittimità costituzionale.

Nel 2001 è venuta meno questa fase di formale “controllo preventivo” e di sostanziale “negoiazione” e, in ragione anche di altri elementi, si è assistito ad una sensibile crescita dei giudizi di legittimità costituzionale resi su ricorso in via principale rispetto al passato.

Come si evince dai dati delle decisioni della Corte costituzionale, il numero delle pronunce sui ricorsi in via principale per il controllo delle leggi è sensibilmente cresciuto negli anni successivi alla riforma costituzionale e nel 2010 ha raggiunto il consistente livello di 141 decisioni¹⁰; per la gran parte siamo in presenza di impugnative statali di leggi regionali.

Anno	numero	2003	56
1996	27	2004	93
1997	27	2005	100
1998	13	2006	112
1999	28	2007	76
2000	35	2008	64
2001	33	2009	82
2002	28	2010	141
(al 20 luglio 2011)		2011	75

Si tratta in tutta evidenza di un processo sensibile di incremento dei ricorsi in via principale e ciò nonostante i tentativi di razionalizzazione delle procedure *ex art.* 127 Cost. in chiave collaborativa (politica e istituzionale) posti in essere durante gli ultimi anni¹¹. Un processo che anche per l’anno in corso appare confermare la tendenza in atto.

2.1. La crescente rilevanza dei ricorsi “gestiti” dalle parti.

Come anticipato, gli elementi di crescita del contenzioso diretto davanti alla Corte costituzionale meritano di essere letti con attenzione – in particolare – all’aumento dei casi nei quali le parti “gestiscono” il ricorso al fine di ottenere la modifica della disciplina impugnata ritenuta lesiva del riparto di competenze tra i legislatori ovvero con l’obiettivo di raggiungere una qualche forma di accordo politico-istituzionale che porti ad evitare il giudizio e ad assecondare, magari compensandole, le aspirazioni delle parti ad occupare spazi di autonomia ritenuti di propria competenza¹².

¹⁰ Per gli anni precedenti, F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI, a cura di, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 230 e ss.; F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI, a cura di, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 143 e ss.. E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI, a cura di, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1999-2001)*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 143 e ss..

¹¹ Cfr. in particolare l’attività del Governi Prodi II attraverso il Ministero per gli affari regionali e già nel Governo Prodi I come ricordano F. DAL CANTO e E. ROSSI, *op. cit.*, (2008), pp. 187 e ss.

¹² Oltre la dottrina già citata, per i precedenti la riforma costituzionale del 2011 cfr. anche D. FLORENZANO, *La cessazione della materia del contendere nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. Cost.*, 1988, pp. 5491 e ss..

Il dato relativo alle decisioni della Corte costituzionale del 2011 è di per sé significativo se pensiamo che su 254 decisioni adottate alla data del 20 luglio circa ventiquattro interessano rapporti tra lo Stato e le Regioni che hanno portato all'evidenza di processi di "contrattazione" legislativa¹³.

Con riguardo all'anno 2010¹⁴, si contano circa quaranta pronunce della Corte costituzionale (su 376 decisioni) con le quali è stata dichiarata la cessazione della

¹³ Si tratta delle decisioni su leggi regionali nn. 2, 51, 57, 67, 76, 77, 89, 110, 148, 160, 166, 168, 192, 204, 209, 217, 226, 238 e 251; su legge statale nn. 22, 58, 153. In particolare, nella decisione n. 58 la Regione ha rinunciato al ricorso sulla normativa statale ("con atto depositato il 17 dicembre 2010, la Regione Valle d'Aosta ha dichiarato di rinunciare al ricorso, in quanto, come indicato nella delibera della Giunta regionale del 10 dicembre 2010, nella pendenza del giudizio è stato approvato il decreto legislativo 26 ottobre 2010, n. 194 recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta – Vallée d'Aoste in materia di trasporto ferroviario», la cui adozione è avvenuta in ossequio alle procedure di cui all'art. 48-bis dello statuto della Valle d'Aosta"); da ultimo sent. n. 204 su impugnativa di legge regionale con dichiarazione di estinzione del processo per *ius superveniens*. Altri casi di estinzione, nn. 68 e 123.

¹⁴ Si tratta delle decisioni su leggi regioni nn. 4 (Statuto Campania e legge elettorale), 8, 14, ("la Regione si è adeguata ai rilievi contenuti nell'atto introduttivo del giudizio"), 63 ("tali modifiche hanno sostanzialmente recepito le censure proposte"), 75, 79, 92, 99, 112, 117, 118, 126 (immotivata), 136, 137, 147, 148, 150 ("avendo la disposizione modificativa contenuto completamente innovativo rispetto alla previgente disciplina, non è possibile trasferire sulla nuova disposizione l'originaria questione di legittimità costituzionale. Considerato, inoltre, che la difesa della Regione Puglia, in sede di discussione, ha richiesto la declaratoria di cessazione della materia del contendere e che la norma impugnata non risulta aver avuto applicazione, medio tempore, (sentenza n. 289 del 2007), può, pertanto, ritenersi venuta meno ogni ragione della controversia e deve essere dichiarata al riguardo la cessazione della materia del contendere"), 175, 179, 202, 206, 218, 231, 238, 239, 240 ("si dà atto che sono venute meno le motivazioni del ricorso, essendo stata una delle due disposizioni impuginate abrogata e l'altra radicalmente modificata ad opera della legge della Regione Calabria 5 gennaio 2010, n. 1"), 244, 262, 275, 305, 323, 330, 348, 357, 361; su legge statale nn. 52 (rinuncia Veneto non motivata ma con cambio di maggioranza politica in Regione), 57, 121 (reintroduzione della norma precedente a quella impugnata), 158, 176, 184, 372 (rinuncia Campania non motivata ma con cambio di maggioranza politica in Regione), vi è stata rinuncia statale per giudicato identico su disciplina di altra Regione nella decisione n. 185 (con riguardo alla decisione n. 318/09) e per collegato nella dec. n. 159/10 (con sent. n. 237 del 2009 in materia di Comunità montane; "a difesa regionale, in ragione di una «sostanziale vacatio degli organi deliberanti della Regione, dovuta alle recenti elezioni», ha depositato «proposta di accettazione della rinuncia del Direttore regionale» della Direzione regionale istituzionale ed enti locali-sicurezza della Regione Lazio, precisando, nell'udienza pubblica, che le disposizioni impuginate, medio tempore, non hanno avuto attuazione"). In alcuni casi la cessazione della materia del contendere non concessa dalla Corte costituzionale: 34, 149 ("4.1. – Preliminarmente, deve disattendersi la richiesta, avanzata dalla difesa della Regione, di dichiarazione di cessazione della materia del contendere delle questioni sollevate, per effetto della entrata in vigore della legge regionale 19 marzo 2009, n. 5, la quale ha aggiunto all'art. 6 della legge censurata un comma 2, secondo cui «Per il personale della dirigenza del ruolo sanitario si procederà ad apposita selezione concorsuale con la riserva fino al 50% dei posti a favore di quello con rapporto a tempo determinato individuato ai sensi del comma 1, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente». Invero, la introduzione di tale procedura concorsuale riguarda una tipologia contrattuale di personale dirigenziale diversa da quelle oggetto di censura, essendo riferita a quei dirigenti che avevano stipulato contratti di lavoro, anche di collaborazione coordinata e continuativa, in data anteriore al 28 settembre 2007"), 151, 325 ("La Regione Liguria eccepisce la cessazione della materia del contendere, rilevando che il censurato comma 4 dell'art. 4 della legge della Regione Liguria n. 39 del 2008, il quale regola le competenze delle Autorità d'ambito, non ha avuto in concreto alcuna applicazione e non potrà averne, in quanto tali Autorità sono state abolite dal decreto-legge n. 135 del 2009 prima che nella Regione si procedesse alla loro istituzione. L'eccezione deve essere rigettata. La materia del contendere non è cessata, perché il decreto-legge n. 135 del 2009 non ha soppresso le Autorità d'ambito con effetto immediato. V'è, dunque, la possibilità che tali Autorità vengano ancora istituite ed operino fino al termine fissato dalla legge per la loro soppressione e, cioè, fino al termine di un anno indicato dall'art. 2, comma 186-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del

materia del contendere ovvero l'estinzione del processo per le medesime ragioni processuali.

Nelle decisioni adottate nel corso dell'anno 2009 si contano (su 342 pronunce) ben ventisette casi di rinuncia al ricorso di una delle due parti (Governo o Regione) e conseguente estinzione del processo o cessazione della materia del contendere¹⁵ e in alcuni casi si è anche in presenza di rinunce parziali che hanno interessato solo parte della normativa impugnata (cfr. sent. n. 247 del 2009).

Il numero dei casi è in crescita rispetto al 2008, quando, su 449 decisioni, si contano sedici rinunce che hanno portato alla cessazione della materia della materia del contendere ovvero all'estinzione del processo¹⁶.

Nel 2007 in diciannove casi la Corte ha dichiarato la cessazione o l'estinzione del giudizio per la rinuncia di una delle parti¹⁷, ai quali si aggiungono i cinque casi di *ius superveniens* originato da modifiche della normativa impugnata ad opera di una delle parti¹⁸, per un totale di ventiquattro pronunce sulle 464 rese.

bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge – finanziaria 2010). Tale norma dispone, infatti, che «Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n. 152 del 2006, sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge», 326 (“nessuna modificazione”), 333 e 341. Il raggiungimento di una intesa prevista dalla legge tra lo Stato e la Regione ha portato alla cessazione (n. 40/2010) mentre in altro la Corte costituzionale fa un passaggio interessante: “A sostegno di tale censura, la ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di sindacato di ragionevolezza sulle disposizioni di legge con efficacia retroattiva, affermando l'esistenza in capo alla Regione di una posizione giuridica consolidata e della mancanza di una qualunque inadempienza regionale che, sola, avrebbe potuto giustificare la revoca di disponibilità di risorse già assegnate. Peraltro, la difesa regionale evidenzia il fatto che, successivamente alla emanazione della norma impugnata, lo Stato ha sottoscritto un accordo in sede di Conferenza Unificata (ratificato con delibera CIPE n. 1 del 2009), nel quale ha disciplinato la vicenda dei fondi FAS, ipotizzando la riassegnazione di somme alla Regione Calabria, e sembra adombrare una cessazione della materia del contendere in caso di effettiva riassegnazione di tali somme, anche se non coincidenti con quelle indicate nel ricorso introduttivo” (n. 16/2010).

¹⁵ Si tratta delle decisioni su leggi regionali nn. 53, 153, 299 (“la Regione Piemonte si è «pienamente adeguata, *in subiecta materia*, ai limiti imposti non solo dalla legislazione statale ma anche dalla [...] Risoluzione del Ministero dell'Economia» n. 13/DF del 10 dicembre 2008. La difesa erariale ritiene dunque che, sul punto, debba essere pronunciata cessazione della materia del contendere”) e nn. 48, 136, 189, 199, 304, 312 (estinzione), nonché delle pronunce su leggi statali nn. 74, 200, 223, (“con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la predetta Regione ha rinunciato alle impugnazioni proposte avverso l'art. 74, comma 1, lettere h), n), ff) e oo). La formale rinuncia, in relazione ai motivi concernenti disposizioni modificate, produce, in assenza di accettazione dello Stato, la cessazione della materia del contendere (ordinanze n. 53 del 2009 e n. 345 del 2006), ammettendo esplicitamente la stessa Regione essere venuto meno in parte qua l'interesse al ricorso. Non risulta, peraltro, che le norme modificate abbiano avuto attuazione nel territorio regionale”), 225, 232, 234, 246, 249 (la normativa statale è stata in parte modificata con decreto-legge convertito), 284, 341 e delle nn. 154, 200 (cessazione e estinzione), 247, 254, 292, 324 e 330 (estinzione).

¹⁶ Cfr. le decisioni nn. 27, 42, 73, 145, 198, 283, 304, 320, 342, 353, 388, 416, 418 e 439 del 2008. In particolare, nelle pronunce nn. 289 e 342 del 2008 si è assistito ad una rinuncia parziale.

¹⁷ Cfr. le decisioni nn. 69, 89, 90, 175, 178, 188, 230, 299, 313, 346, 378, 398, 412, 422, 423, 427, 428, 441, 442 del 2007.

¹⁸ Si tratta delle decisioni nn. 41, 138, 275, 289 e 451 del 2007. Cfr. anche decisione n. 194 del 2007.

Nel 2006 i casi di dichiarazione della cessazione della materia del contendere o di estinzione del processo per “conduzione” del ricorso sono stati ventotto (su 463 adottate) di cui solo quattro hanno riguardato gli atti dello Stato¹⁹.

Anno	numero	2003	13
1996	1	2004	18
1997	4	2005	20
1998	4 (+9 Sicilia) ²⁰	2006	28
1999	3	2007	28
2000	9	2008	16
2001	3 (+20 Sicilia) ₂₁	2009	27
2002	11	2010	43
(al 20 luglio 2011)		2011	24

Dai dati analizzati²², anche riferiti agli anni precedenti le riforme costituzionale del 1999-2001, emerge con chiarezza la significativa crescita delle decisioni della Corte costituzionale interessate da una “gestione” del ricorso ad opera delle parti.

3. Le “forme della negoziazione” tra i legislatori.

I casi analizzati possono essere organizzati all’interno di categorie di decisioni tali da permettere una lettura più generale dei fenomeni in atto che, diversamente, una rassegna meramente temporale delle pronunce – comunque necessaria – rischierebbe di non cogliere. Per questa ragione abbiamo inteso individuare due categorie nelle quali inserire le forme di collaborazione tra i legislatori innanzi al giudice di legittimità costituzionale: i casi nei quali l’accordo si concretizza in *ius superveniens* (le norme *sub iudice* sono modificate per assecondare le pretese del ricorrente) e i casi nei quale l’accordo si attesta su di un piano politico o, se formalmente giuridico, non legislativo.

3.1. Gli “accordi legislativi”.

Nel maggior numero di casi, l’accordo tra Stato e Regione che si costituiscono in giudizio si formalizza in una modifica delle norme oggetto del ricorso che, in genere, sono “corrette” (o semplicemente abrogate) attraverso un rapido intervento del legislatore “controllato”.

In questa tipologia di casi si tratta – per la maggior parte – di ricorsi statali avverso leggi regionali che il legislatore autonomo modifica provocando la rinuncia

¹⁹ Nel 2006 la Corte costituzionale si è pronunciata in 15 casi per la cessazione della materia del contendere nn. 20 (su fonte statale), 80, 103, 181, 204, 214 (su fonte statale), 309, 330, 345, 347, 370, 385, 389, 404 e 425); 13 per l’estinzione del processo (5, 11, 81, 85 (su fonte statale), 99, 163, 230, 348, 356, 365, 379, 418, 422).

²⁰ Il dato della Regione Sicilia si riferisce ai tre anni precedenti sommati come riportato dai lavori citati nella nota 10.

²¹ Il dato della Regione Sicilia si riferisce ai tre anni precedenti sommati come riportato dai lavori citati nella nota 10.

²² Per gli anni precedenti le medesime fonti di cui alla nota 10.

statale al ricorso (che la stessa Regione accetta o meno) e l'estinzione del processo o la cessazione della materia del contendere (da ultimo, sentt. n. 51, 89, 110, 148, 160 e 168 del 2011); nello specifico la Corte costituzionale si è espressa per la cessazione della materia del contendere anche nel caso di un ulteriore intervento legislativo regionale teso a limitare la portata della norma impugnata (decisione n. 112 del 2010).

Un caso particolare si riscontra quando la cessazione della materia del contendere avviene per concorso di una sentenza di accoglimento della stessa Corte costituzionale e dell'intervento del legislatore regionale (n. 68 del 2011, riguardante la Regione Puglia).

Tra i pochi casi di impugnativa/rinuncia regionale a seguito dell'attività legislativa statale "correttiva", si segnala la sent. n. 58 del 2011 in cui la Valle d'Aosta ha rinunciato perché la materia oggetto di impugnativa era stata nel frattempo disciplinata da apposito d.lgs. adottato seguendo le procedure (concertative) previste nello Statuto regionale. Nello stesso senso muove la dichiarazione di cessazione della materia del contendere nella decisione n. 153 del 2011 allorché lo Stato ha modificato in sede di conversione del decreto-legge le norme impuginate dalla Regione Toscana.

Merita di essere ricordata la sentenza n. 307 del 2009 con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sul dispositivo della legge regionale impugnata pur configurandosi un processo di "incontro di volontà" tra lo Stato e la Regione²³ relativamente alla plurima disciplina regionale lombarda dei servizi idrici²⁴.

Da segnalare che anche una semplice "rettifica" di un decreto legislativo ha permesso la cessazione della materia del contendere in un giudizio provocato dalla Regione; rettifica che, secondo il Giudice di legittimità, produce effetti processuali "senza che rileva se si sia trattato di un errore materiale o di un originario fraintendimento del legislatore" (dec. n. 20 del 2006).

Un caso davvero particolare (già prima della riforma costituzionale del 2001) è rappresentato dalle impugnative statali delle leggi della Regione Sicilia grazie alla possibilità per la Regione di pubblicare la legge senza le parti oggetto di impugnativa. Come ha ricordato la Corte costituzionale, "attraverso l'istituto della promulgazione parziale, il Presidente della Regione Siciliana «non viene investito di un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea regionale, in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale» (sentenza n. 205 del 1996)", tuttavia "sul piano processuale, «l'intervenuto esaurimento

²³ Come ricordato dal Giudice delle leggi, "nell'udienza del 20 novembre 2007, su richiesta concorde delle parti, è stato disposto il rinvio della trattazione del giudizio, per consentire un tentativo di conciliazione extragiudiziale della controversia ed, in particolare, in ragione di una possibile modifica della legge regionale oggetto del giudizio".

²⁴ Lo stato aveva impugnato "l'art. 49, commi 1 e 4, della legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), come sostituito dall'art. 4, comma 1, lettera p), della legge della Regione Lombardia 8 agosto 2006, n. 18 (Conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di servizi locali di interesse economico generale. Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche")" che a sua volta era stato modificato dall'art. 6 della legge regionale n. 1 del 2009. Secondo la Corte costituzionale, "Peraltro, stante la vigenza delle disposizioni impuginate per circa due anni prima della loro abrogazione e sostituzione a carattere non retroattivo e non constando che esse non abbiano avuto nelle more concreta applicazione, deve ritenersi il perdurante interesse del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri all'impugnazione proposta, limitatamente al periodo di vigenza delle disposizioni stesse".

del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (ordinanze n. 76, n. 57 e n. 2 del 2011; nello stesso senso, *ex plurimis*, ordinanze n. 212, n. 183 e n. 175 del 2010)” (sentenza n. 166 del 2011, ma cfr. anche sent. n. 57, 76 e 226 del 2011 e dec. n. 175/10).

A questo punto occorre soffermarsi sul fatto se nei casi in cui intervenga un “accordo legislativo” la Corte costituzionale debba (o possa) entrare nel merito della valutazione degli effetti innovativi delle nuove norme (ad esempio per verificare, sul modello del giudizio sulle leggi di interpretazione autentica, il rapporto tra le norme precedenti e le nuove).

La risposta a questo interrogativo è molto importante perché nel caso tale attività si ritenga preclusa al Giudice di legittimità costituzionale gli effetti della “gestione” del ricorso sull’ordinamento giuridico sarebbero ovviamente più radicali lasciando alle parti la possibilità di segnare il (parziale) destino della legalità costituzionale delle norme impugnate.

Va detto che la Corte costituzionale in più casi si è fermata alla valutazione degli aspetti processuali lasciando alle parti considerare le “trasformazioni” del contesto normativo *sub iudice*. Per usare le parole della Corte, ciò che rileva è il “contenuto satisfattivo delle ragioni del ricorrente” riscontrabile nelle nuove norme (n. 89 del 2011). Il linguaggio delle decisioni della Corte costituzionale è chiaro quando evidenzia come, per il Governo, “tali modifiche [regionali] hanno sostanzialmente recepito le censure proposte” (sent. n. 63 del 2010) ovvero quando pone in risalto il fatto che la Regione “si è adeguata ai rilievi governativi” (nn. 14 e 8/10).

In alcuni casi, come è stato evidenziato, “la Corte ha ritenuto la valutazione dell’intervenuta rinuncia al ricorso preliminare ed assorbente rispetto alla considerazione di altre possibili cause di preclusione del passaggio all’esame del merito della controversia”²⁵.

Va però detto che in altri casi, diversamente operando, la Corte costituzionale ha negato la pretesa dichiarazione della cessazione della materia del contendere anche in caso di *ius superveniens* ed ha trasferito il giudizio sulla nuova norma, svolgendo così un’analisi nel merito dell’impatto delle nuove previsioni; è stato, ad esempio, il caso della sent. n. 272 del 2009 allorché la Corte, sulla base del principio di effettività, ha ritenuto che la innovazione del dettato legislativo non fosse tale da abrogare o cancellare la portata delle norme originarie²⁶ oppure nel caso di applicazione *medio*

²⁵ E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso in via principale...cit.*, p. 1498. Nel caso di specie si trattava di *ius superveniens* costituzionale.

²⁶ “La Regione ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere, in quanto il comma 2 dell’art. 1 della sopravvenuta legge regionale 3 aprile 2008, n. 6 (Modifiche alla legge regionale 23 ottobre 2007, n. 34. Istituzione del Parco regionale delle Alpi Liguri), ha sostituito, nell’impugnato art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), – su cui si appuntano le censure del ricorrente – il verbo «tutelare» con quello di «conservare», lasciando per il resto invariato il testo originario. Ma, in tal modo, il legislatore regionale si è limitato ad apportare alla disposizione censurata una variante puramente terminologica, del tutto equivalente sotto l’aspetto contenutistico. Peraltro – anche se si volesse ritenere che tra la funzione di tutela e quella di conservazione del paesaggio esista una differenza sostanziale e non formale – questa Corte ha ritenuto che anche «“la conservazione ambientale e paesaggistica” spetti, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenze n. 226 del 2009 e n. 367 del 2007). Con riferimento alla suddetta modifica legislativa, è da tenere presente come la giurisprudenza costituzionale abbia stabilito che «il principio di effettività

tempore della norma (dec. n. 282 del 2009)²⁷ o in quello di mancata dimostrazione della non applicazione (dec. n. 168 del 2008²⁸ e n. 315 del 2009)²⁹.

3.2. Gli accordi “extra legislativi”.

Il secondo gruppo di decisioni della Corte costituzionale è ancora più significativo ai fini delle nostre riflessioni e riguarda i casi in cui l'accordo tra i legislatori sottrae alla Corte costituzionale senza comportare la formale modifica delle norme impugnate. Si tratta, *in primis*, dei casi di rinuncia statale o regionale al ricorso in ragione del mutamento della maggioranza politica di governo³⁰. In alcuni casi, l'intento

della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via di azione non tollera che, attraverso l'uso distorto della potestà legislativa, uno dei contendenti possa introdurre una proposizione normativa di contenuto identico a quella impugnata e nel contempo sottrarla al già instaurato giudizio di legittimità costituzionale. Si impone pertanto in simili casi il trasferimento della questione alla norma che, sebbene portata da un atto legislativo diverso da quello oggetto di impugnazione, sopravvive nel suo immutato contenuto precettivo» (sentenze n. 168 del 2008 e n. 533 del 2002). Poiché, nella specie, ricorrono tali condizioni – avendo, come si è detto, la Regione apportato al testo originario impugnato una variante puramente lessicale, ma non contenutistica – le censure proposte in riferimento all'art. 2, comma 1, lettere a), b) e c), della legge regionale n. 34 del 2007, debbono ritenersi anche trasferite al nuovo testo, con la conseguente pronuncia di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 6 del 2008”. Cfr. anche dec. n. 148/2009 (“successivamente alla proposizione del ricorso, il comma 27 dell'articolo impugnato è stato, in parte, modificato dal comma 4-octies dell'art. 18 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), aggiunto dalla legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2. La relativa modifica, pur influenzando sui termini delle censure, non è tale da determinare la cessazione della materia del contendere (sentenza n. 326 del 2008)”.

²⁷ “Con la legge regionale 7 agosto 2009, n. 22 (Nuova disciplina degli insediamenti degli impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili nel territorio della Regione Molise), il Consiglio regionale del Molise ha introdotto una nuova disciplina organica degli impianti in parola e ha abrogato la legge regionale n. 15 del 2008, statuendo nel contempo l'inefficacia delle “linee guida” adottate dal medesimo Consiglio con la deliberazione n. 167 del 10 giugno 2008 (art. 5, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2009). Il Presidente del Consiglio dei ministri non ha depositato alcun atto di rinuncia. Ai fini della dichiarazione di cessazione della materia del contendere questa Corte sottolinea la necessità di verificare la mancata applicazione medio tempore delle disposizioni impugnate (cfr., tra le più recenti, le sentenze n. 234, n. 225, n. 200 e n. 74 del 2009). Nel presente giudizio, questo presupposto non trova riscontro. Infatti, l'immediata operatività delle censurate disposizioni deriva dalla loro portata normativa, avendo l'art. 2 fissato divieti idonei a precludere l'installazione di impianti eolici e fotovoltaici. Dal canto loro, le altre disposizioni, incidendo sui molteplici procedimenti amministrativi in corso, hanno senza dubbio dispiegato i loro effetti sin dalla entrata in vigore della legge regionale n. 15 del 2008”. Cfr. dec. n. 164 del 2009.

²⁸ “In proposito, va preliminarmente rilevato che, successivamente alla proposizione del ricorso, l'impugnato comma 1284 è stato sostituito, con effetto dal primo gennaio 2008, dai commi 1284, 1284-bis e 1284-ter, introdotti dal comma 334 dell'art. 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008). Tuttavia, il resistente Presidente del Consiglio non ha dedotto che il denunciato comma 1284 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel testo originario, non ha mai avuto applicazione. Ne consegue che non vi sono elementi per dichiarare cessata la materia del contendere, per effetto del suddetto *ius superveniens*, in ordine alle due censure in esame, le quali, pertanto, debbono essere esaminate nel merito”.

²⁹ “Tuttavia, la mancata dimostrazione della non avvenuta applicazione della norma censurata nel periodo precedente alla entrata in vigore della citata modifica impedisce di dichiarare la cessazione della materia del contendere”.

³⁰ Un caso particolare, legato al “cambio di maggioranza”, è quello commentato da E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso in via principale...cit.*, ossia la sentenza n. 189 del 2002 nella quale si pone l'accento sia sulla rinuncia del Governo (Berlusconi II) nei confronti della Regione Veneto (ricorso presentato dal Governo Amato II) che sulla particolare condizione dei ricorsi in via principale *sub iudice* al momento

non è neppure troppo nascosto, in altri, spesso, è sotteso alla carenza di motivazione della rinuncia³¹. In un episodio che riguarda la Regione Campania (ord. n. 372/10) siamo in presenza – probabilmente – di una qualche rilevanza del cambio di maggioranza politica regionale: l'impugnativa della Giunta di centrosinistra è stata seguita dalla rinuncia da parte della Giunta di centrodestra uscita dal voto regionale.

In una ulteriore serie di decisioni, il Giudice di legittimità costituzionale ha dichiarato l'estinzione (anche parziale) del processo per rinuncia dello Stato (e mancata costituzione del resistente) senza tuttavia far riferimento alcuno alle motivazioni (n. 67/11 Basilicata; 123/11, Calabria; 77/11, Molise).

In questa categoria rientrano altresì i casi nei quali l'estinzione del processo per rinuncia/accettazione delle parti avviene a seguito di formale "accordo" tra Stato e Regioni; accordo che, nelle forme più varie (intesa, accordo o altro, tra le parti o in sede di "sistema delle conferenze") formalizza una trattativa tesa a soddisfare i legislatori e a stabilizzare, modificandolo o neutralizzandolo (in sede applicativa), il quadro normativo primario.

Sono questi i casi nei quali l'incontro delle parti non avviene sul piano della produzione immediata di diritto come nelle ipotesi di *ius superveniens* e di esaurimento dell'effetto potenziale di "norme scadute", ma quelli nei quali si forma una volontà "extra o pre-legislativa" ritenuta comunque rilevante dalle parti.

Nel 2011, ad esempio, è stato il caso della decisione n. 22 nella quale la Regione Friuli Venezia Giulia ha rinunciato al ricorso (e lo Stato ha accettato) in seguito alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa (contenente, tra l'altro, impegni dello Stato per l'erogazione di risorse finanziarie)³².

Nella sent. n. 163 del 2011, invece, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una legge della Regione Calabria per violazione del patto di stabilità e della competenza legislativa concorrente sul coordinamento della finanza pubblica *ex art. 117, comma terzo, Cost.* nonostante "la Regione Calabria ha rinunciato all'atto di intervento e di costituzione in giudizio, allegando delibera della Giunta regionale, nella quale si dà atto che il Commissario *ad acta*, nominato con delibera del Consiglio dei ministri del 30 luglio 2010, si è impegnato ad adeguarsi a quanto richiesto dal tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali e dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, che avevano nelle more espresso parere negativo sulla legge impugnata".

dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha modificato il parametro costituzionale (sia concesso rinviare anche a A. STERPA, *Riforma del Titolo V della Costituzione e jus superveniens costituzionale: i ricorsi in via incidentale*, in *Annali* n. 6 del 2004, Università degli studi del Molise, Napoli, Esi, 2004, pp. 628-641).

³¹ In questo senso, Corte costituzionale, dec. n. 356 del 2006; nel 2003 il Governo Berlusconi aveva impugnato una legge della Regione Emilia Romagna e nel 2006 il Governo Prodi ha rinunciato senza motivazione al ricorso portando all'estinzione del processo (similmente, dec. n. 422 del 2006 su legge della regione Lazio). Nel senso inverso, dec. n. 379 del 2006, la Regione Toscana ha rinunciato, non motivandolo, al ricorso in via principale del 2005 su decreto legislativo in materia di professioni.

³² "Con memoria depositata il 23 novembre 2010, la ricorrente ha annunciato «il sopravvenuto accordo con lo Stato», mediante la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa in data 29 ottobre 2010, nel quale si prevede (art. 2) che «lo Stato si impegna ad assicurare piena attuazione all'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 137 del 2007» con la quantificazione in 480 milioni di euro per anno la somma dovuta dallo Stato alla Regione per ciascuno degli anni 2008 e 2009 e che, nell'ambito del medesimo Protocollo, sono inoltre stabilite le scadenze e le modalità di versamento delle predette somme".

In alcuni casi alla base di una dichiarazione della cessazione della materia del contendere si trovano forme di accordo e di intesa tra lo Stato e la Regione anche in materia di competenza legislativa regionale.

Si segnalano, in questo ambito, le sentt. n. 214 del 2006 e n. 98 del 2007 da un lato e la decisione n. 367 del 2007, relative ad intese tra Regioni e Stato sulle materie oggetto del contenzioso costituzionale che per la Corte costituzionale rilevano in modo differente.

Come si legge nella sentenza n. 214 del 2006 della Corte costituzionale, “passando alla questione sollevata dalla Regione Toscana con riferimento all’art. 10, comma 10, del d. l. n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, occorre osservare che la ricorrente, nella memoria depositata in prossimità dell’udienza di discussione, ha dichiarato di non aver più interesse alla decisione della questione perché, con l’accordo sottoscritto il 3 febbraio 2005 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, sono stati disciplinati i rapporti con la Buonitalia s.p.a. anche con riferimento alle azioni promozionali previsti dalla norma censurata, *riconoscendo autonomi poteri di iniziativa regionale*. Deve dunque essere dichiarata la cessazione della materia del contendere poiché *l’intesa raggiunta è soddisfattiva delle pretese della ricorrente (corsivo mio)*”³³.

Nel secondo caso, la Regione Campania aveva chiesto la cessazione della materia del contendere perché erano state raggiunte le intese tra Stato e Regione nella materia disciplinata dalla normativa oggetto del giudizio. A giudizio del Giudice costituzionale, “la richiesta non può essere accolta, dal momento che in base alla giurisprudenza di questa Corte la cessazione della materia del contendere riguarda le ipotesi in cui le norme impugnate non abbiano avuto e non possano avere più applicazione (sentenza n. 53 del 2000; analogamente, fra le più recenti sentenza n. 370 e n. 216 del 2006), e non l’ipotesi inversa in cui esse abbiano già trovato applicazione, quando un’eventuale pronuncia di accoglimento della Corte potrebbe reintegrare l’ordine costituzionale asseritamente violato (sentenza n. 345 del 2004): nel caso di specie, le intese raggiunte trovano la propria causa proprio nelle norme impugnate, di modo che non si può escludere un effetto su di esse conseguente ad un eventuale accoglimento delle questioni proposte”. La Corte costituzionale ha affermato che “la stessa adesione spontanea alle intese da parte delle Regioni ricorrenti non incide sulla perdurante attualità dell’interesse al ricorso, poiché nel giudizio in via principale non trova applicazione l’istituto della acquiescenza (fra le molte, si vedano le sentenze n. 74 del 2001, n. 20 del 2000, n. 382 del 1999)”.

Nella sentenza n. 367 del 2007, a seguito del fatto che la Regione Toscana avesse raggiunto, “successivamente al deposito del ricorso, l’intesa con lo Stato (e per esso con il Ministero per i beni e le attività culturali) per l’elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d’intesa definitivamente stipulato il 24 luglio 2007 ed approvato dalla Regione con delibera della Giunta n. 512 del 9 luglio 2007)” – a giudizio della Corte costituzionale – “è venuto meno l’interesse della Regione ad una decisione nel merito”.

Caso da ricordare quello dalla decisione n. 40 del 2010 dove l’intesa raggiunta era prevista dalla legge ed ha portato alla cessazione della materia del contendere.

³³ In questo senso anche dec. n. 334 del 2003.

Gli effetti distorsivi sulla legislazione della “gestione” dei ricorsi è evidente nella decisione n. 299 del 2009 allorché la cessazione della materia del contendere è sostenuta dal fatto che “la Regione Piemonte si è «pienamente adeguata, *in subiecta materia*, ai limiti imposti non solo dalla legislazione statale ma anche dalla [...] Risoluzione del Ministero dell’Economia» n. 13/DF del 10 dicembre 2008”.

Se la trasformazione del ruolo della Corte costituzionale appare essere già percepibile nei casi di “accordo legislativo” tra lo Stato e la Regione, a maggior ragione il fenomeno in questione si evince nei casi di “accordi extra legislativi”.

Proprio il fatto che la “negoziazione” agisca “sugli” e “oltre” gli spazi legislativi potrebbe essere alla base di una crescente emersione, nelle decisioni della Corte costituzionale, delle motivazioni che hanno condotto il ricorrente al rinuncio; fenomeno, questo, in forte crescita e che potrebbe essere suggerito quale parziale rimedio alla carenza di “trasparenza” della trattativa tra i legislatori davanti alla Corte costituzionale³⁴.

3.3. I conflitti tra enti territoriali (rinvio).

Da notare che anche nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni vi è un crescente fenomeno di “gestione” extra giurisdizionale del contenzioso.

Si segnala il caso della rinuncia statale per revoca dell’atto regionale (n. 132 del 2011), ma altresì casi di rinuncia regionale (n. 20/2011) dell’impugnativa dell’atto di nomina del presidente della Regione quale commissario *ad acta* per il debito sanitario: “la Regione Campania ha dichiarato che, a seguito dell’avvicendamento ai vertici della Regione e della conseguente sostituzione della delibera impugnata con altra contenente la nomina del nuovo Governatore, è venuto meno il proprio interesse alla decisione del ricorso”³⁵.

Nella decisione n. 62/2011, si arriva a ricordare – a fondamento della cessazione della materia del contendere – che “lo Stato ha dichiarato, per mezzo del Ministero delle infrastrutture, in un documento ufficiale, che l’autostrada in questione non può essere realizzata senza previa intesa, sia in quanto l’opera è inserita nel Programma Infrastrutture Strategiche (per il quale l’intesa stessa è prescritta dall’art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001), sia, più in generale, per il rispetto dovuto allo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol ed alle sue norme di attuazione. Di conseguenza, nessun organo o soggetto riconducibile allo Stato – e quindi la stessa ANAS – può procedere alla realizzazione dell’opera suddetta senza acquisire preventivamente l’intesa della Provincia autonoma di Trento”.

Degno di nota il caso della decisione n. 375 del 2010 nel quale, successivamente ad impugnativa del DPEF e della programmazione infrastrutturale del CIPE da parte della Regione Calabria, “in data 3 dicembre 2010, a seguito di delibera della Giunta regionale n. 667 del 2010, la Regione Calabria ha depositato atto di rinuncia al ricorso, ritenendo «mutato l’approccio della Regione alla vicenda, anche in considerazione di una diversa e più profonda convinzione delle finalità di rilancio del mezzogiorno, anche per il tramite della realizzazione di opere strategiche come il Ponte sullo Stretto»”.

³⁴ Cfr. G. SCALA, *Governo e giudizio in via principale*, in A. RUGGERI, a cura di, *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Esi, 2006, spec. pp. 285 e ss..

³⁵ Nella decisione n. 105 del 2011 la Corte costituzionale ha corretto l’errore materiale sostituendo la parola Presidente pro-tempore con quella di Governatore.

L'accettazione dell'atto di rinuncia dall'Avvocatura dello Stato ha portato all'estinzione del processo³⁶.

4. La “contrattazione di legittimità costituzionale”.

Riprendendo una espressione impiegata in dottrina³⁷, possiamo dire che l'atteggiamento dei legislatori è tale da concretizzare una certa forma di “contrattazione di legittimità costituzionale” che produce effetti sulla dinamica della produzione delle norme e sul rapporto tra le fonti del diritto.

Prima di tutto occorre ricordare che un funzionamento di questo tipo dei giudizi in via principale rischia di produrre un elevato grado di incertezza visto che l'impugnativa-accordo dello Stato con una Regione non investe i rapporti con le altre Regioni.

Nel caso di leggi regionali di identico contenuto normativo, può accadere non solo che leggi regionali siano diversamente “giudicate” dal Governo (che può decidere di impugnarne solo alcune), ma anche che il Governo si comporti diversamente rispetto a tutte le Regioni resistenti la cui normativa (identica) è stata oggetto di ricorso³⁸.

In questo modo rischia di introdursi surrettiziamente un meccanismo di “differenziazione” nel nostro regionalismo che la Corte Costituzionale potrebbe neutralizzare riconducendo l'ordinamento ad unità qualora fosse investita dal giudice *a quo* della questione di legittimità costituzionale delle stesse norme.

Occorre però chiedersi se la legge regionale sottratta al giudizio di legittimità grazie all'atteggiamento delle parti possa essere comunque sottoposta al controllo della Corte costituzionale attraverso l'accesso in via incidentale.

Da questo punto di vista i dati degli ultimi anni sono rilevanti, ma devono essere ben analizzati essendo raro che la stessa legge regionale “salvata” dalla contrattazione sia sottoposta al giudizio in via incidentale. Innanzitutto dobbiamo constatare che la legge regionale in generale è occasionalmente oggetto di un giudizio in via incidentale considerato che nella stragrande maggioranza dei casi le norme *sub iudice* per iniziativa del giudice *a quo* riguardano la materia penale, la tutela del lavoro e l'organizzazione amministrativa³⁹.

In ogni modo, nel corso del 2010 sono state 31 le decisioni inerenti giudizi in via incidentale che hanno avuto per oggetto leggi regionali⁴⁰ e in quasi tutte⁴¹ il parametro è costituito dalle previsioni di cui al Titolo V della Costituzione (in 20 è presente l'art.

³⁶ Cfr. anche dec. n. 307 del 2010.

³⁷ G. D. FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1980, pp. 531 e ss..

³⁸ P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. ROMBOLI, *L'accesso alla giustizia costituzionale, caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Esi, 2006, spec. pp. 791 e ss..

³⁹ Proprio con riguardo a questa materia e agli artt. 97 e 98 della Costituzione si è aperto un importante “varco” per l'accesso in via incidentale avente ad oggetto norme di legge regionale; da ultimo, cfr. decisione n. 228 del 2011.

⁴⁰ Sentenze nn. 34, 44, 69, 108, 128, 143, 214, 224, 232, 247, 268, 272, 283, 288, 289, 315, 327, 344, 354, 360, 364, 366; ordinanze nn. 53, 87, 96, 105, 129, 145, 308, 339, 362; 1 decisione ha riguardato congiuntamente una legge statale ed una legge regionale (ordinanza n. 243) e 2 decisioni hanno avuto ad oggetto una legge provinciale (sentenza n. 209; ordinanza n. 5).

⁴¹ Le leggi regionali *sub iudice* sono in gran parte in materia di commercio-concorrenza, organizzazione amministrativa-personale e elezioni, caccia e agricoltura, salute, energia e comunicazioni; pochi i casi di rapporti con gli enti locali. In 20 casi è stato il giudice *a quo* è stato il giudice amministrativo.

117, in 6 altre norme del Titolo V), mentre nelle restanti il parametro è da rintracciare nelle previsioni costituzionali inerenti la pubblica amministrazione (organizzazione, attività e tutela *ex artt.* 97 e 113 Cost.) e nei principi costituzionali (artt. 3 e 24 Cost.)⁴².

Il dato ad oltre la metà del 2011 (20 luglio) è di 14 decisioni nei giudizi in via incidentale aventi ad oggetto leggi regionali; tuttavia, come per il 2010, si tratta in gran parte di leggi che rilevano innanzi al giudice *a quo* in materia di organizzazione-personale ed elezioni, commercio, governo del territorio e risorse idriche e quasi sempre il parametro di legittimità è costituito dall'art. 117 della Costituzione⁴³.

Analizzando i singoli casi, possiamo dire che non siamo ancora in presenza di un ampio e generalizzato giudizio di legittimità costituzionale delle leggi regionali nei giudizi in via incidentale e, dunque, le “contrattazioni” tra Stato e Regioni in sede di giudizio principale rischiano di consegnare all'ordinamento giuridico “aree di non intervento” che pregiudicano durevolmente l'intervento della giustizia costituzionale.

Inoltre, quando parliamo della “negoziiazione” in Corte costituzionale tra lo Stato e le Regioni non dobbiamo dimenticare che parliamo di una “contrattazione tra esecutivi” visto che il Governo e la Giunta sono i detentori delle redini del giudizio; quello che accade somiglia molto alla struttura generale dei rapporti tra Stato e Regioni che, anche nel “sistema delle conferenze”, avvengono per l'appunto tra gli esecutivi.

Va poi evidenziato che la contrattazione ha come effetto la moltiplicazione degli interventi normativi che certamente non perseguono obiettivi di semplificazione e chiarezza se non addirittura di certezza del diritto. Possiamo dire che questo modello di contrattazione funge anche da “moltiplicatore delle leggi” in un periodo storico dove è da più parti sottolineata la ben diversa esigenza del “taglio delle leggi”.

In questo contesto rilevano anche gli strumenti di “negoziiazione” diversi dalla rinuncia impiegati – pur con effetti molto ridotti – innanzi al giudice di legittimità costituzionale e comunque indicativi dello “spessore” delle relazioni tra i legislatori.

Si tratta, in primo luogo, dei casi di adozione da parte delle Regioni di “leggi di reazione”⁴⁴ ossia di leggi nelle materie ritenute “illegittimamente” (o inopportunamente) occupate dal legislatore statale come è accaduto di recente anche nel caso dell'energia nucleare⁴⁵.

In seconda istanza, occorre ricordare i casi di rinunce all'intervento ed i casi di richiesta (o di mancata richiesta) della sospensione dell'efficacia della norma impugnata *ex legge* n. 131 del 2003⁴⁶ che rappresentano comunque elementi di evidenza di un

⁴² Da notare che lo *ius superveniens* per modifica da parte delle Regioni delle norme oggetto dell'ordinanza di rinvio ha portato alla restituzione degli atti al giudice a quo nelle decisioni nn. 129, 145 e 308.

⁴³ Decisioni nn. 12, 19, 42, 48, 173, 178, 184, 188, 218, 228, 237, 242, 243 e 244 del 2011.

⁴⁴ Così R. BIN, *Sulle “leggi di reazione”*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2004, pp. 1374 e ss.

⁴⁵ La legislazione statale è stata oggetto della sent. n. 33 del 2011, mentre sulle leggi delle Regioni Puglia, Campania e Basilicata la Corte costituzionale si è pronunciata con la dec. n. 331 del 2010 nella quale sono state dichiarate illegittime le leggi “di reazione” delle Regioni Puglia, Basilicata e Campania che, successivamente alla legge 99/09, ma precedente il d.lgs. n. 31 del 2010, aveva dichiarato l'impedimento a costruire impianti nucleari nel territorio regionale. In questa occasione, la Corte costituzionale ha ricordato come “in nessun caso, la Regione potrà utilizzare «la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.» (sentenza n. 198 del 2004)”.

⁴⁶ L'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, come sostituito dall'art. 9, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede che “1. Quando è promossa una questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 31, 32 e 33, la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni

rapporto tra le parti teso a “condizionare” il processo costituzionale; come noto, dopo l’introduzione della nuova disciplina (2003) la Corte costituzionale si è pronunciata nella maggior parte dei casi assorbendo la richiesta di sospensione nella decisione di merito⁴⁷ e, in un caso molto “indicativo” considerata la materia, si è espressa in senso negativo non ritenendo che vi fossero i requisiti del *periculum in mora* e del *fumus bonis iuris* (ord. n. 107 del 2010 sul c.d. “decreto-legge slava liste” sul quale poi dec. n. 204 del 2010).

Dobbiamo infine ricordare che la “negoziiazione” davanti alla Corte costituzionale avviene nonostante il rapporto sbilanciato tra i legislatori nel giudizio in via principale.

Esso, infatti, pur formalmente parificato nel dettato dell’art. 127 Cost. nei tempi e nelle modalità, non lo è stato nella portata. La Regione, come noto, può impugnare solo per presunti vizi di competenza, mentre lo Stato per qualunque vizio di legittimità costituzionale (Corte cost., sent. n. 274 del 2003).

Inoltre, i crescenti titoli di intervento riconosciuti a vantaggio del legislatore statale (“materie trasversali”, “chiamata in sussidiarietà”, “penetrazione dei principi fondamentali”, nonché la particolare possibilità di intervento in ragione del “coordinamento della finanza pubblica”) operano come condizioni di base per indebolire la posizione delle Regioni che, senza detti titoli riconosciuti allo Stato, avrebbero probabilmente maggiore spazio di “negoziiazione” nei confronti del legislatore nazionale.

5. La “negoziiazione” dell’esercizio della funzione legislativa in generale.

A ben vedere, la “negoziiazione” tra i due legislatori davanti alla Corte costituzionale non è altro che uno dei modi di estrinsecazione della “negoziiazione” legislativa che sta operando in modo complessivo – nel processo di “crisi della legge” – tra i diversi livelli di governo all’interno dell’ordinamento giuridico della Repubblica.

Oggi, sempre più, il processo di produzione legislativa (inclusa quella europea) è di tipo inter-ordinamentale anche in ragione della declinazione in chiave “collaborativa” (e non di assegnazione e netta divisione delle competenze) del principio di sussidiarietà.

Questa tendenza complessiva alla negoziiazione deve essere collegata ad alcuni fattori strutturali che disegnano i rapporti tra i legislatori.

Il primo gruppo di fattori sono inerenti il modo concreto in cui opera la suddivisione delle competenze legislative:

dal deposito dello stesso. Qualora la Corte ritenga che l’esecuzione dell’atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, trascorso il termine di cui all’articolo 25, d’ufficio può adottare i provvedimenti di cui all’articolo 40. In tal caso l’udienza di discussione è fissata entro i successivi trenta giorni e il dispositivo della sentenza è depositato entro quindici giorni dall’udienza di discussione”; l’art. 40 recita: “L’esecuzione degli atti che hanno dato luogo al conflitto di attribuzione fra Stato e Regione ovvero fra Regioni può essere in pendenza del giudizio, sospesa per gravi ragioni, con ordinanza motivata, dalla Corte”. La Corte costituzionale, può valutare esclusivamente la possibilità di disporre d’ufficio la sospensione dell’esecuzione delle norme impuginate, Corte costituzionale, sent. n. 245 del 2006 con nota di P. MILAZZO, *L’impugnativa regionale del «codice dell’ambiente»: un’occasione per qualche riflessione sulla struttura ed i limiti del potere di sospensione delle leggi nell’ambito dei giudizi in via d’azione introdotti dalle Regioni*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴⁷ Da ultimo, sentt. nn. 189 e 182 del 2011, ma anche decisioni nn. 16 e 326 del 2010 e 200 del 2009.

- a) ampliamento della confusione delle competenze tra Stato e Regioni; affermazione di una divisione delle competenze per integrazione (e non per distinzione) e crescita delle aree di “co-governo”;
- b) ulteriore ampliamento della confusione delle competenze in ragione della sovrapposizione del livello “legislativo” comunitario;
- c) incertezza nella definizione delle “etichette” descrittive delle “materie” e degli spazi di competenza dei legislatori e declinazione generalizzata del principio di leale collaborazione che pretende concrete “relazioni” tra i diversi livelli di governo; le parti arrivano a preferire di autoregolare il conflitto piuttosto che sottoporlo al giudizio – meno prevedibile – dell’esegesi del giudice costituzionale del dettato normativo.

Il secondo gruppo di fattori, che potremmo definire “collaborativi”, è costituito dalla limitazione delle occasioni (organi e procedure) di dialogo tra Stato e Regioni:

- d) la modifica dell’art. 127 Cost. che dal novembre 2001 non prevede più il rinvio statale della legge al Consiglio regionale con la conseguente cancellazione di uno dei momenti tipici di “negoiazione” tra i due legislatori (*rectius* tra il Governo e il legislatore regionale)⁴⁸;
- e) la permanente carenza del Senato delle autonomie insieme ad una certa debolezza delle sedi del “sistema delle conferenze” delle quali non solo manca la razionalizzazione (disegno di legge Lanzillotta-Governo Prodi II e d.d.l. Governo Berlusconi IV tra loro simili), ma si assiste anche ad una frammentazione e ad una filiazione con la costituzione di ulteriori sedi come, da ultimo, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica *ex* legge n. 42 del 2009 e d.lgs. n. 68 del 2011.

Il terzo gruppo di fattori è costituito dalle modalità della produzione legislativa che permettono in concreto di intervenire per “correggere” le norme impugnate:

- f) ampliamento dell’utilizzo della delega legislativa e del ruolo del “sistema delle Conferenze” con conseguente procedimentalizzazione dell’esercizio della funzione legislativa da parte del Governo che permette l’inserimento della rappresentanza degli interessi regionali; detta “permeabilità” dell’atto con forza di legge mette a nudo i profili di interesse reciproco dei legislatori e l’esercizio della delega legislativa, veloce e prolungato nel tempo (grazie all’esercizio frazionato, le deleghe biennali e i decreti legislativi correttivi), permette interventi di modifica;
- g) procedimentalizzazione anche dell’esercizio della funzione legislativa da parte del Parlamento in ragione della declinazione della sussidiarietà legislativa (intese, accordi, pareri) con effetti simili;
- h) ampliamento dell’uso del decreto-legge che permette, in vista della approvazione della legge di conversione, di aprire una “finestra” di contrattazione con le Regioni;
- i) rapidità della produzione legislativa regionale monocamerale con maggioranze stabili in Consiglio.

Indizi utili a confermare la trasformazione in atto nella “gestione” del riparto di competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, dunque, non si trovano solo nella

⁴⁸ E. GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all’indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 1495 e ss..

giurisprudenza costituzionale, ma soprattutto nelle concrete esperienze di produzione legislativa.

Le necessarie ed incompressibili istanze di leale collaborazione tra Stato e Regioni hanno costituito uno dei fattori di trasformazione della stessa funzione legislativa, nel tracciato del già delineato contesto della “crisi della legge”⁴⁹; una crisi che si sostanzia per l’incidenza delle trasformazioni formali (legate al procedimento, con l’incremento di fonti atipiche e rinforzate) e sostanziali (con riferimento alla natura provvedimentale, al contenuto della legge e all’attuazione del diritto comunitario) che hanno interessato l’atto tipico con il quale il popolo sovrano detta norme eguali e vincolanti per tutti⁵⁰.

La funzione legislativa statale è sempre più funzione legislativa esercitata in concreto dal Governo con una capacità di controllo da parte del Parlamento che, se dal punto di vista giuridico appare inalterata, dal punto di vista politico-istituzionale è fortemente ridimensionata almeno per il fatto che in Parlamento il Governo da sedici anni può in genere contare sulla maggioranza assoluta e da cinque anche di una composizione dell’aula particolarmente “fidelizzata”.

Proprio mentre l’esercizio della funzione legislativa si spostava sempre più sul Governo, in parallelo le riforme costituzionali hanno accresciuto (almeno sulla carta) l’autonomia di Regioni e enti locali definendo una *multilevel governance* che ha reso ordinario l’intreccio tra interessi nazionali, regionali e locali oltre che tra materie di competenza della legge statale e di quella regionale. Questa trasformazione dei rapporti tra gli interessi (in luogo dell’assorbente e risolutivo “interesse nazionale” quale interesse espresso dallo Stato prima della legge cost. n. 3/2001) unitamente alla difficoltà di “dividere” nettamente le competenze anche alla luce dell’esegesi delle “etichette” ex art. 117 Cost. hanno necessariamente investito il procedimento legislativo rendendolo permeabile al principio di leale collaborazione imposto nella sua essenza letterale dalla Costituzione e ampiamente declinato (in procedure e organi) dal legislatore e dalla Corte costituzionale.

Così, le istanze collaborative – carenti della sede (ciclicamente invocata o rifiutata) del Senato delle autonomie – non hanno avuto altro luogo se non quello del “sistema delle conferenze”⁵¹, stante la perdurante mancata attuazione dell’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali ex art. 11 legge costituzionale n. 3 del 2001.

In questo senso possiamo dire che le modalità della produzione legislativa statale hanno incontrato le aspirazioni normative delle autonomie territoriali e viceversa.

⁴⁹ Cfr. A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni I*, Torino, 1896, pp. 534 e ss.; F. CARNELUTTI, *La crisi della legge*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1930; S. LABRIOLA, *Crisi della legge e principio di rappresentanza*, in *Dir. soc.*, 1983; F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989; G. CIAURRO, *La crisi della legge*, in *Rass. parl.*, 1989; F. MODUGNO, A. CELOTTO, M. RUOTOLO, *Considerazioni sulla crisi della legge*, in *S. parl. pol. cost.*, 1999, 125-126; F. BILANCIA, *La crisi dell’ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000.

⁵⁰ A. CELOTTO, E. CONTE, *Legge (teoria e storia)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, i quali evidenziano la “perdita della funzione solo normativa della legge, con propagazione dei tipi di leggi” e la “moltiplicazione dei tipi di atti primari e conseguente perdita della centralità della legge”, *ad vocem*.

⁵¹ G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, 1261 ss.; F. RESCIGNO, *La prospettiva «federalista» italiana: ruolo ed esperienza della Conferenza Stato-Regioni*, in *St. parl. e pol. cost.*, 2000, pp. 43 e ss.; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 853 e ss.; F. S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, pp. 649 e ss..

Di questo “incontro” sono conferma sia la legge n. 131 del 2003 che la legge 42 del 2009, ossia le due principali leggi di “attuazione” del Titolo V della Costituzione modificato con la legge costituzionale n. 3 del 2001⁵², oltre che la legge 99 del 2009 in materia di energia nucleare e l’esperienza dell’adozione del Codice dell’ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006)⁵³.

Contemporaneamente, il principio di leale collaborazione ha interessato, imponendosi, la produzione legislativa soprattutto in ragione della declinazione in chiave “dialettica” del principio di sussidiarietà sempre più inteso come “modo di esercizio della funzione” piuttosto che come “strumento per spostare/assegnare una funzione”⁵⁴.

Nella crescente difficoltà di effettuare una esegesi prevedibile delle “materie” nelle etichette dell’art. 117 della Cost. finanche da parte della Corte costituzionale⁵⁵, dalla “divisione delle competenze” si è passati alla “confusione delle competenze” che richiede un canale di relazione tra il legislatore statale e quello regionale con il rischio di indebolire la giuridicità del parametro costituzionale di riferimento come sembrano suggerire le decisioni della Corte costituzionale sulle “materie trasversali”, la sussidiarietà legislativa e la natura di “indicatori” non giuridici di alcuni dei principi fondamentali statali nelle materie di legislazione concorrente nonché la loro diversa “capacità di penetrazione”⁵⁶.

Davanti alla “flessibilizzazione” del giudizio di legittimità costituzionale relativo al riparto di competenze tra Stato e Regioni, i legislatori preferiscono – in certi casi – “vedersela da soli” e, qualora non riescono ad arrivare ad un accordo in sede pre-legislativa, utilizzano lo strumento del ricorso in via principale *ex art. 127 Cost.* come ulteriore terreno di confronto e negoziazione.

Occorre chiedersi in che modo le due facce della stessa medaglia si tengono insieme ossia se la “negoziatura” davanti alla Corte costituzionale sia conseguenza

⁵² Come noto il tema della necessità e della legittimità di una “attuazione” della riforma costituzionale da parte della legge statale è stata oggetto di ampia riflessione da parte della dottrina. Cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 78-82.

⁵³ All’interno dei “limiti ulteriori” che si impongono al legislatore delegato – che per la giurisprudenza costituzionale integrano il parametro di legittimità dei decreti (*ex multis*, F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, Cedam, 2009, pp. 177 e ss.. Corte costituzionale sin dalle sentt. n. 60/1957 e n. 38/1964) uno spazio rilevante è stato occupato dal “sistema delle conferenze” che interviene condizionando sia il procedimento che i contenuti dei decreti legislativi previsti; in particolare, sulla delegazione legislativa come “modo di produzione normativa potenzialmente negoziale”, cfr. S. STAIANO, *Delega per le riforme e negoziazione legislativa*, in M. SICLARI, *I mutamenti della forma di governo*, Roma, Aracne, 2008, pp. 59 e ss.; S. STAIANO, *Decisione politica ed elasticità del modello della delega legislativa*, Napoli, Liguori, 1990; M. RUOTOLO, *I limiti della legislazione delegata integrativa e correttiva*, in AA.VV., *La delega legislativa, Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta 24 ottobre 2008*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 83.

⁵⁴ A. STERPA, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione in federalismi.it*, n. 15 del 2010.

⁵⁵ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 137 e ss.; nel “primo regionalismo” cfr. S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992.

⁵⁶ Il “principio fondamentale solo in senso formale” e il “principio fondamentale” dotato di diversa capacità di “penetrazione” nello spazio regionale della materia, posto dal legislatore statale nel momento stesso in cui è reso norma dal legislatore regionale costituisce la disciplina della materia ma con la veste formale della legge regionale; e, a meno di cambiamenti giurisprudenziali, *rebus sic stantibus* la Corte costituzionale ha rinunciato a svolgere il proprio ruolo di “custode” del riparto di competenze legislative previsto in Costituzione perché – pur potendo contare sulla legge regionale - si trova in carenza di quella statale.

della “debolezza” della “negoziante” in sede di produzione delle norme primarie ovvero della “forza” di quest’ultima.

Probabilmente si tratta di un duplice processo che origina sia da una forza (quella delle spinte alla cooperazione) che da una debolezza (quella delle sedi e delle procedure istituzionali della leale collaborazione verticale) che inducono i legislatori ad impiegare anche l’arena del giudizio innanzi alla Corte costituzionale per dialogare tra loro.

6. Ha ancora senso l’indisponibilità per i legislatori del riparto costituzionale delle competenze legislative?

Quanto esaminato conferma che, nel quadro complessivo di sviluppo del regionalismo italiano, si assiste alla crescita, come già accaduto in altri ordinamenti regional-federali, della “trattativa” tra lo Stato e le Regioni per quanto concerne l’esercizio della potestà legislativa.

Senza la Seconda Camera che rappresenti gli interessi regionali e locali, senza l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali (*ex art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001*), a latere del sistema delle Conferenze (Stato-Regioni, Stato-autonomie locali e Unificata), si sta sviluppando un processo di trattativa politico-legislativa che, in parte, avviene con l’utilizzo di norme statali (anche non vincolanti come nel caso degli “indicatori”) o regionali (c.d. “contro leggi” e “leggi di reazione”), in altra parte con l’impiego (le modalità d’uso ovvero il mancato uso) del contenzioso costituzionale che diviene terreno ultimo di trattativa tra il legislatore centrale ed i legislatori regionali.

Ciò ci fa dire che il tema di una “giustizia costituzionale fai da te” nei rapporti tra lo Stato e le Regioni è attuale del nostro ordinamento, tant’è che la Corte costituzionale più volte si è soffermata sull’argomento. Nella pronuncia n. 237 del 2009, ad esempio, il Giudice ha osservato che “né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi per il tramite di proprie disposizioni di legge”. Si tratta di un ammonimento non isolato nella giurisprudenza costituzionale, visto che già nella sent. n. 198 del 2004⁵⁷ la Corte ha esplicitato che “il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, presuppongono che l’esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l’esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali”. Oggetto di quest’ultima pronuncia era una “legge di reazione” regionale, in relazione alla quale la Corte ha precisato che è “implicitamente escluso dal sistema costituzionale [...] che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga

⁵⁷ Cfr. anche dec. nn. 199 del 2004, 378 del 2005 e 237 del 2009.

costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost.”.

Secondo la Corte, “dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste dalle disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge”.

L'attenzione della Corte costituzionale a questo processo di “de-costituzionalizzazione” del riparto di competenze si è formalizzata anche con le pronunce con le quali lo stesso Giudice ha negato la possibilità per lo Stato e le Regioni di modulare, con un accordo, le aree della materia di rispettiva competenza. Il Giudice di legittimità costituzionale ha ribadito che gli accordi tra lo Stato e la Regioni non possono “modificare l'ordine costituzionale delle competenze” (sent. n. 63 del 2006), come d'altronde aveva già affermato prima del 2001 (“l'ordine costituzionale delle competenze, infatti, essendo indisponibile, non può dipendere da accordi”, sent. n. 126 del 1996”) ossia dell'anno di entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione.

La crescente difficoltà nella “gestione dei ricorsi” d'altronde pare confermata – tra l'altro – da un certo atteggiamento della Corte costituzionale che sempre più richiama nelle decisioni le via via più precise motivazioni delle rinunce offerte dal ricorrente. A questa emergente traccia esplicita dell'incontro delle volontà dei legislatori di incidere sul dettato costituzionale presente nell'ordinamento si aggiungono le procedure formali e informali che si svolgono prima dell'adozione delle leggi statali e regionali, sia presso gli uffici che presso le sedi politiche e istituzionali come peraltro auspicato dallo stesso Ministero per gli affari regionali nel 2006⁵⁸.

È forse il caso, proprio alla luce di quanto visto, di cominciare a ragionare non solo sulla concreta “tenuta” di detta indisponibilità a favore dello Stato e delle Regioni del riparto delle competenze legislative, ma finanche sulla sua effettiva utilità.

D'altronde non si tratta solo (né tanto) di ragionare sull'esportazione in Italia di modelli stranieri nei quali vige detta “disponibilità delle competenze”, ma soprattutto di evidenziare la presenza in Costituzione di elementi che muovono nel senso di una certa “disponibilità degli spazi di competenza” come quelli di cui all'art. 116 relativo alle forme speciali di autonomia oltre che nell'art. 118, entrambi simboli dei nuovi rapporti tra i soggetti che, ai sensi dell'art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica.

Nel nostro ordinamento sono presenti molteplici indizi che testimoniano che il rapporto tra il legislatore statale e quello regionale necessita sempre più sedi di gestione politica ed *extra* giudiziaria del quadro delle competenze; l'analisi dei fatti ci suggerisce di cominciare a ragionare di un processo fisiologico simile a quello che ha già portato in altri ordinamenti di stampo regional-federalista a porre gli spazi di competenza del legislatore statale e di quello regionale nella disponibilità degli accordi tra questi ultimi, aderendo ad un'impostazione contrattualistica del modello autonomistico territoriale⁵⁹.

⁵⁸ S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo Titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 139, nonché direttiva del Ministro degli affari regionali Governo Prodi II del 26 giugno 2006 in www.affariregionali.it.

⁵⁹ Cfr. D. J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo* (1987), Milano, 1998, il quale sottolinea come “in un sistema federale l'indirizzo politico viene deciso e realizzato tramite una forma di negoziato, in modo che tutti possano partecipare ai processi di elaborazione e di esecuzione delle decisioni del sistema stesso” (p. 7); J. POIRIER, *Les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale: aux confins du droit et non-droit*, Paper, *Convegno internazionale sul federalismo*, Università McGill di Montreal, Canada, 8-10 novembre 2002; B. CARAVITA, *Stato federale*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, *ad vocem*.

Non sfugge, ovviamente, che accogliere il principio della disponibilità delle competenze da parte degli accordi tra Stato e Regioni potrebbe interessare in qualche modo sia la natura della Costituzione che il ruolo della Corte costituzionale⁶⁰; tuttavia, non è il caso di sollevare eccessivi allarmismi visto che una certa forma, per di più impropria e disomogenea, di “disponibilità delle competenze legislative” è già in atto oggi in modo disordinato e frammentario non solo in ragione delle modalità e dei tempi della produzione legislativa ma anche, come abbiamo cercato di evidenziare, del fenomeno della “gestione” dei giudizi in via principale innanzi alla Corte costituzionale.

Si potrebbe addivenire ad un ampliamento della “contrattualizzazione” legittima della divisione delle competenze legislative tra Stato e tutte le Regioni, senza che per questo motivo si debba necessariamente rinunciare alla centralità della Corte costituzionale come soggetto chiamato a sciogliere giuridicamente le complicate relazioni tra legge statale e legge regionale.

Una evoluzione di questo tipo non necessariamente comporterebbe una radicale trasformazione del ruolo del giudice di legittimità costituzionale né costituirebbe un presupposto utile per riformare la composizione della Corte costituzionale con una componente di “estrazione” regionale, magari con l’obiettivo di assegnare ad essa un ruolo arbitrale alla luce sia delle previsioni costituzionali che degli accordi “intergovernativi” sulle rispettive competenze sottoscritti da Stato e Regioni.

Riconoscere entro certi limiti alcune forme di “disponibilità” delle competenze da parte dei legislatori non significherebbe chiedere alla Corte costituzione di abdicare al proprio ruolo di custode della Costituzione, ma potrebbe evitare che le insopprimibili esigenze di “negoiazione” tra i legislatori producano, in modo disomogeneo e non trasparente, effetti distorsivi sulla produzione legislativa dell’ordinamento giuridico della Repubblica.

⁶⁰ Sulla mutevolezza storica del ruolo delle Corti costituzionali negli “equilibri territoriali”, Y. MENY, *Istituzioni e politica*, Rimini, Maggioli, 1990, spec. pp. 526 e ss..