



Rivista N°: 4/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 07/11/2014

AUTORE: Anna Maria Nico*

RAPPORTI STATO-REGIONE E GIUSTIZIA COSTITUZIONALE NEL QUADRO DELLE RIFORME IN CORSO**

1. Considerazioni preliminari. – 2. Una breve retrospettiva: il giudizio in via d'azione della Regione secondo i Costituenti. – 3. Il parziale livellamento della posizione dello Stato e delle Regioni nella riforma costituzionale del 2001 e nella giurisprudenza costituzionale. – 4. Sulle possibili conseguenze della riforma del 2014 nella prospettiva della giustizia costituzionale. – 5. Note conclusive.

1. Considerazioni preliminari

Una delle disposizioni costituzionali che è stata ampiamente riformulata nel 2001 e che invece attualmente non è oggetto di espresse ipotesi di revisione, è costituita dall'art. 127, che regola l'impugnazione in via diretta delle leggi davanti alla Corte costituzionale. Le ragioni di una siffatta scelta legislativa potrebbero essere riconducibili almeno ad un triplice ordine di ragioni. In primo luogo, potrebbe trattarsi di una scelta consapevole adottata dal legislatore costituzionale alla luce della consolidata giurisprudenza che, sull'argomento, ha sempre ritenuto che non vi fossero i presupposti per aprire le porte del giudizio di legittimità anche a favore della Regione alle medesime condizioni di quelle dello Stato. In secondo luogo, la mancata riforma della disposizione *de qua* potrebbe essere puramente e semplicemente frutto di un'omissione dovuta a disattenzione, magari a causa di poco meditati approfondimenti. Infine, l'*intentio* potrebbe essere stata proprio quella di lasciare inalterata la distanza fra Stato e Regioni per l'appunto impedendo a queste ultime di porsi sullo stesso piano del primo. Qualunque sia stata la *ratio* che ha lasciato immutata la disciplina costituzionale riferita ai differenti parametri costituzionali invocabili dallo Stato e dalla Regione nel giudi-

* Associato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Bari.

** Relazione al Convegno su *Il regionalismo tra crisi e riforma costituzionale*, Bari 2-3 ottobre 2014.

zio principale¹, vi è comunque da valutare l'impatto che la proposta di riforma avrà sul sistema di controllo sulla legge azionato in via diretta ed in special modo se e a quali condizioni, a disposizione costituzionale invariata, potranno eventualmente prodursi effetti derivanti dalla modifica delle altre parti della Costituzione, che non potranno che derivare dalla futura giurisprudenza costituzionale la quale potrebbe essere "chiamata" a rendere coerente il "nuovo" impianto costituzionale con quello rimasto inalterato.

Da una rassegna ancorché sommaria delle proposte di modifica, tra le quali la previsione del Senato delle autonomie con struttura a prevalente composizione di rappresentanti delle Regioni, a cui viene anche affidata la fondamentale funzione di revisione costituzionale e la nomina di due componenti della Corte costituzionale, e la eliminazione del "vecchio" sistema di riparto delle competenze legislative che, nell'abrogare la potestà concorrente sembra potenziare, almeno formalmente, quella "residuale" o "tendenzialmente esclusiva" regionale², si potrebbe ipotizzare come inattuale una permanente differenziazione del trattamento fra Stato e Regioni nell'ambito della giustizia costituzionale, che riserva a queste ultime la possibilità di promuovere un giudizio solo quando lo Stato leda con una propria legge "la [loro] sfera di competenza".

La riforma, così come prospettata e ammesso che possa rivelarsi di qualche utilità, dovrebbe prendere le mosse da un duplice ordine di questioni e cioè, in primo luogo, dall'esame delle finalità che s'intendeva perseguire con l'adozione della soluzione regionalistica oggi vigente e, in secondo luogo, dal riscontro in ordine alla attualità delle dette finalità.

Orbene, dato per presupposto che il sistema regionalistico vada conservato, è indiscusso che prima della riforma del 2001 l'impianto elaborato dal Costituente dovesse servire, oltre a decentrare il potere, cioè, in definitiva, a dar vita a degli enti politici, con potestà legislativa, che fossero portatori forti di istanze "territoriali" dalla periferia al centro, ad essere altresì, al servizio della collettività di un determinato territorio e prendersi cura direttamente dei diritti di quelle collettività. La potestà legislativa regionale, secondo la Costituzione del 1948, doveva essere uno strumento per meglio regolare territorialmente e politicamente siffatti contesti senza, tuttavia, incidere sulla unità nazionale, nel rispetto, dunque, del binomio unità e autonomia come prefigurato dall'art. 5.

Ancora oggi quegli obiettivi non sembrano essere mutati nella loro essenza e, infatti, proprio la riforma costituzionale del 2001 si proponeva, tra l'altro, di realizzare un più idoneo viatico per il conseguimento di siffatte finalità. Non sembra però che il mutato assetto costituzionale abbia determinato cambiamenti significativi, anzi. Le Regioni dovevano rappresenta-

¹ Cfr. C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la "parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente e ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 245.

² Così A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, 142. L'autore precisa al riguardo che "ciò che non consente di considerare la competenza contemplata dall'art. 117, comma 4, a tutti gli effetti, esclusiva sono le competenze finalistiche dello Stato. Ci si riferisce ai casi in cui la Costituzione identifica l'ambito di esplicazione della legislazione statale attraverso l'individuazione, non già, degli oggetti ad essa sottoposti, ma degli scopi ad essa affidati".

re la culla della comunità i cui diritti dovevano essere più direttamente “accuditi” anche in ragione del principio di differenziazione, che avrebbe appunto consentito alle Regioni di svolgere un ruolo certamente più significativo nel “territorio” regionale. Invece, la presunta autonomia regionale anche in questo ambito ha subito una compressione connessa alle competenze legislative delineate dalla Costituzione (sia concorrente, che residuale) e poi “messe a punto”, cioè più precisamente delimitate, dalla Corte costituzionale, che come è noto, ha privilegiato il principio dell’unità piuttosto che quello dell’autonomia³, recuperando implicitamente il limite dell’interesse nazionale. Sul versante dei diritti fondamentali, ad esempio, occorre porre in luce come, nonostante sia pacifico che questi ultimi siano oggetto di disciplina di rango costituzionale e che la loro configurazione sia coperta da riserva assoluta di legge⁴, ciò non esclude che anche le Regioni possano, in ragione delle competenze loro affidate, “occupare” significativi spazi di garanzia dei diritti in generale. L’evidenza di tale ultima prospettiva risiede, da un punto di vista sistematico, nella continuità assiologica tra la prima e la seconda parte della Costituzione per cui una eventuale non tutela regionale dei diritti risulterebbe di dubbia legittimità costituzionale⁵. La questione che qui si dipana è ampia e complessa e non può essere affrontata a fondo in questa sede. Si può però almeno evidenziare come, ad esempio, la materia della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali abiliti le Regioni, enti al servizio della comunità regionale, a porre in essere tutte quelle iniziative, legislative e amministrative, cioè la predisposizione di attività di prestazione, che permettano l’innalzamento del livello di garanzia dei diritti, fonte più alta dell’esercizio concreto dell’autonomia. In questa “materia”, dunque, un trattamento differenziato tra Stato e Regioni appare del tutto incomprensibile stante il carattere universale, fondamentale e a-territoriale dei diritti civili e sociali⁶.

³ A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell’ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.consultaonline.it, 2011.

⁴ R. BIFULCO, *Federalismo e diritti*, in T. GROPPI T., M. OLIVETTI (a cura di), *Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 121.

⁵ Secondo A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell’ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.consultaonline.org, 2011, “si tratta di stabilire a che titolo le Regioni possano disciplinare i diritti fondamentali e, una volta che si sia data risposta affermativa al quesito, se la disciplina stessa possa spingersi fino al punto di dare il *riconoscimento* dei diritti (in particolare, di “nuovi” diritti) ovvero solo concorrere, con norme aventi carattere meramente specificativo-attuativo, alla *tutela* di diritti che abbiano altrove (e, segnatamente, in Costituzione o in altre Carte) la fonte *prima* ed *esclusiva* del riconoscimento stesso. La questione ora indicata, di cruciale rilievo, non è risolta dal disposto, frequentemente richiamato, di cui all’art. 117, II c., lett. m), cost., dal quale si può, sì, desumere una competenza delle Regioni in fatto di disciplina relativa ai diritti (segnatamente, secondo un’accreditata opinione, avallata dalla giurisprudenza, nel senso dell’innalzamento dei “livelli essenziali”, così come fissati dalle leggi statali) ma non è chiarita la natura della stessa, se cioè possa portarsi ulteriormente in avanti, fino appunto al *riconoscimento* di nuovi diritti, ovvero se debba restare circoscritta alla regolazione dei soli diritti già fatti oggetto di una normazione “a prima battuta” da parte dello Stato”.

⁶ Secondo E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in www.gruppodipisa.it, 8.6.2012, per i diritti contemplati dall’art. 117 Cost., “al di là di quale sia l’ente territoriale competente a legiferare, si può parlare di diritti *aterritoriali*, nel senso che non ammettono differenziazione oltre una certa soglia, in ragione dello spazio: in sostanza per questi diritti occorre individuare, mediante il *livello essenziale di prestazione*, quel quantum di tutela, garanzia e soddisfazione che

Questa prospettiva trascende il *nomen* della materia o le etichette come “confezionate” dall’art. 117, c. 2 e 3 Cost. e colloca lo *status* costituzionale della Regione in una dimensione di potenziale parità con lo Stato, dato che entrambi «presentano la idoneità a concorrere, ciascuno per la sua parte, alla soddisfazione dei diritti che non potrebbero essere altrimenti protetti»⁷: al di là del riparto delle competenze per materia, pertanto, anche alla Regione dovrebbe essere consentito quel moto ascensionale, cioè verso la più ampia garanzia dei diritti, che le consenta di essere non solo nominalmente un ente a fini generali nell’esercizio effettivo dell’autonomia. Questo livellamento verso l’alto attraverso la leva dei diritti fondamentali, in definitiva, non farebbe altro che confermare l’esigenza che tali garanzie siano potenziate anche per il tramite del ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte della Regione non soltanto per violazione della sua sfera di competenza ma anche per la (eventuale) lesione, da parte statale, di qualunque disposizione costituzionale.

Ed allora, tralasciando l’esame dei diritti dall’angolo visuale delle competenze Stato-Regioni e osservando gli stessi dalla prospettiva dal sistema della garanzia costituzionale viene da chiedersi come e quanto possano incidere le modalità e i soggetti legittimati all’accesso alla Corte sulla tutela dei diritti e quanto sia importante la modulazione di siffatti profili in uno Stato regionale.

2. Una breve retrospettiva: il giudizio in via d’azione della Regione secondo i Costituenti

Affrontare direttamente le questioni riguardanti le modalità e i soggetti legittimati all’accesso alla Corte costituzionale presuppone che si stia discutendo di un tipo di controllo di costituzionalità accentrato e non diffuso. L’approccio qui prescelto non intende condurre alla riconsiderazione del modello come delineato dal Costituente, ma ha quale suo obiettivo, da un lato, quello dello svolgimento di un’analisi sistematica del complessivo quadro costituzionale relativo all’accesso in via principale alla Corte costituzionale, dall’altro, *de iure condendo*, quello di verificare taluni effetti del disegno di riforma anche volgendo lo sguardo ad alcune parti della Costituzione che, solo apparentemente, sembrano non essere toccate.

Operata preliminarmente la scelta da parte del Costituente di adottare un giudizio accentrato, il dibattito, svolto presso la seconda Sottocommissione, seconda sezione (sedute che vanno dal 13 al 24.1.1947), si incentrò prevalentemente sulle modalità incidentali del giudizio e sulla eventualità di prevedere un accesso principale ad alcuni altri soggetti, quali le minoranze parlamentari, alcuni elettori (azione popolare)⁸, e addirittura ad un organo del po-

deve essere comunque disponibile per il titolare del diritto, con la conseguenza che se la prestazione non viene garantita, il diritto sarà violato e il suo titolare dovrà disporre di adeguati strumenti di reazione”.

⁷ A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in F. GABRIELE, G. BUCCI, C.P. GUARINI (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, Bari, 2002, 142.

⁸ Atti Assemblea Costituente VIII, 2062.

tere esecutivo, ipotesi quest'ultima esclusa quasi subito (cfr. seduta del 22.1.1947, relatore Calamandrei) e le Regioni.

Nel progetto esaminato in Sottocommissione si prevedeva per la Regione la proponibilità del ricorso principale, alla stregua degli altri soggetti, al fine di accertare l'illegittimità costituzionale di una legge statale. In sostanza, l'impugnazione da parte della Regione nei confronti di una legge statale veniva posta alla stessa stregua di quella proponibile dagli altri soggetti ("chiunque") legittimati ad azionare un giudizio principale per *qualsiasi* vizio di costituzionalità. Non vi era, quindi, un diretto legame tra la tutela delle competenze regionali e l'interesse alla impugnazione della legge statale, bensì l'interesse regionale era rivolto alla rimozione di un qualsiasi presunto vizio di legittimità costituzionale della legge statale.

In tal modo l'ente regionale veniva ad equipararsi agli altri soggetti (minoranze parlamentari, elettori⁹) legittimati alla proposizione di un giudizio principale innanzi alla Corte, cioè "a qualsiasi portatore di un interesse generale ed astratto alla reintegrazione dell'ordinamento costituzionale che si asseriva violato; la tutela delle competenze garantite dalla Costituzione alla Regione diveniva soltanto occasionale e indiretta (secondo una concezione oggettiva o statocentrica della giurisdizione costituzionale). Di conseguenza, l'impugnazione regionale fu ritenuta ammissibile per qualsiasi vizio di incostituzionalità" della legge statale¹⁰.

Questa idea primigenia di contemplare la Regione come attore diretto di un giudizio che mirasse alla tutela costituzionale, perse la sua connotazione originaria in Assemblea Plenaria tanto che, come è noto, tutto l'impianto relativo alla previsione di un giudizio astratto da promuovere innanzi alla Corte anche da parte degli altri soggetti, non trovò il consenso necessario per la sua approvazione che, in sede definitiva e finale, si concluse con la formula generica del rinvio della disciplina ad una legge costituzionale, come configurata dall'attuale art. 137 della Costituzione¹¹.

La legge costituzionale n. 1 del 48 e la legge n. 87 del 53 hanno poi definitivamente escluso, non prevedendolo, un ricorso astratto da parte della Regione che rilevasse l'illegittimità costituzionale di una legge statale per motivi diversi dalla "semplice" invasione della propria sfera di competenza legislativa.

Quale era in realtà la ragione che, nell'ottica del Costituente, militava a favore di un ricorso diretto da parte della Regione così come previsto per gli altri soggetti quali, per l'appunto, gli elettori, le minoranze parlamentari e così via?

Non deve dimenticarsi in proposito che il giudizio principale (seppur di natura "oggettiva"), affiancato a quello incidentale, finalizzato, in quanto concreto, alla garanzia "soggettiva" dei diritti riconosciuti dalla Costituzione, avrebbe ampliato, attraverso quei soggetti costituzionalmente legittimati alla proposizione del giudizio di costituzionalità, la garanzia dei diritti

⁹ Atti Assemblea Costituente, VIII, 2026.

¹⁰ Così, G. VOLPE, *Garanzie costituzionali. Art. 137*, in *Commentario della Costituzione a cura di Branca G.*, Bologna-Roma, 1981, 323 ss.

¹¹ Atti Assemblea Costituente, V, 4201-4321 e 4580-4583.

e, contestualmente, colmato vuoti di tutela costituzionale non coperti dal giudizio incidentale¹².

In tale prospettiva, quindi, la Regione, collocandosi nel binomio *unità-autonomia* espresso nel principio di cui all'art. 5 della Costituzione che, come più volte e in più occasioni ha avuto modo di sottolineare attenta dottrina, deve essere letto in una visione non atomistica ma insieme agli altri valori della Carta, quali quelli contenuti negli articoli. 2 e 3 della Costituzione, avrebbe potuto assolvere la funzione di garante dei diritti. "La Repubblica è (e resta) "una e indivisibile" non già per il mero fatto della integrità del territorio nazionale e della sovranità che in esso si esercita bensì anche (e soprattutto) per il fatto che il patrimonio dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili dei cittadini che compongono la Repubblica stessa si presenta identico a sé ovunque questi abbiano deciso di stabilirsi e di vivere le loro umane esperienze e non vengano pertanto discriminati in relazione alle opportunità loro offerte di godimento del patrimonio stesso"¹³.

Per le ragioni precedentemente illustrate, dunque, sarebbe stato opportuno riservare alle Regioni l'accesso diretto alla Corte per qualsiasi motivo di legittimità costituzionale, e cioè non soltanto, come si diceva, con riferimento alla "sola" sfera di competenza legislativa ma anche a tutela dell'integrità della Costituzione.

3. Il parziale livellamento della posizione dello Stato e delle Regioni nella riforma costituzionale del 2001 e nella giurisprudenza costituzionale

La stagione del riformismo autonomistico, culminata con l'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, non ha però arato appieno tutti i territori possibili per conseguire l'effettiva equiparazione tra Stato e Regioni, che, in generale, può dirsi realizzata parzialmente e soltanto sul piano formale. Uno di questi "terreni" è senza dubbio quello della giustizia costituzionale¹⁴.

Com'è noto anche l'art. 127 della Costituzione ha subito una profonda revisione attraverso la eliminazione del controllo preventivo da parte dello Stato sulle delibere legislative regionali¹⁵ avviando così un parziale livellamento delle posizioni "processuali" dello Stato e

¹² Sul punto ampiamente R. ROMBOLI, *Le vie di accesso al giudizio sulle leggi e qualche ipotesi per un loro ampliamento*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 18, Torino, 2008, 109 ss. e ID., *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, in *Studi in onore di Franco Mogugno*, Napoli, 2011, 2995 ss.

¹³ Così A. RUGGERI, *Riforma costituzionale e autonomia regionale, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali*, in www.consultaonline.org, 14.11.2013, 3.

¹⁴ Sul significato dell'espressione "giustizia costituzionale" si rinvia a R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, cit., 2995 ss.

¹⁵ Come osservato dalla dottrina, gli statuti regionali non hanno però previsto che la legge regionale possa essere sottoposta ad un controllo preventivo da parte del Presidente della Giunta, analogamente al controllo

delle Regioni¹⁶ nel giudizio di legittimità costituzionale principale che, tuttavia, non è stato reso “pieno” nella misura in cui si sono collocati in posizione diversificata i vizi denunciabili rispettivamente dallo Stato e dalle Regioni¹⁷.

Infatti, il dato testuale dell’art. 127 della Costituzione, riproducendo quasi integralmente il dettato costituzionale dell’art. 2 della legge cost. n. n.1 del 1948, ha confermato che i giudizi promossi dalle Regioni nei confronti dello Stato dovessero essere rivolti unicamente a denunciare conflitti di attribuzione legislativa e non altro.

Nemmeno la Corte costituzionale, sul punto, ha voluto discostarsi dal tenore letterale dell’art. 127 della Costituzione seppur consapevole che ciò non costituisse un vincolo¹⁸, avvalorando, con la sentenza n. 274 del 2003, l’interpretazione in base alla quale lo Stato e la Regione nell’azione in via principale non sarebbero equiparabili in quanto la “peculiare” posizione dello Stato non consente che quest’ultimo possa essere limitato ad agire in giudizio contro la Regione solo quando questa ecceda la propria competenza, confermando quindi una continuità con il testo costituzionale *ante* 2001 e ribadendo che lo Stato e la Regione potessero denunciare differenti tipologie di vizi¹⁹.

A seguito della citata riforma costituzionale, che non aveva chiarito a questo proposito le posizioni dei due enti, sono emerse diverse opzioni interpretative, prima fra tutte quella poi fatta propria dalla Corte, secondo la quale sia l’immutato dato testuale dell’art. 127 Cost., sia la consolidata giurisprudenza costituzionale avrebbero reso difficoltosa una diversa interpretazione che consentisse l’equiparazione dell’interesse a ricorrere del Governo e delle Re-

del Presidente della Repubblica sulla legge statale contemplato dalla Costituzione. Sul punto si rinvia a E. Malfatti, *Art. 127*, in Bifulco R., Celotto A., Olivetti M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, 2006, 2509.

¹⁶ C. Salazar, *L’accesso al giudizio in via principale e la “parità delle armi” tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente e ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 245; A. Ruggeri, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l’oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 21.8.2003; E. Gianfrancesco, *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, 39 ss.; R. Fattibene, *Il nuovo articolo 127 della Costituzione*, in F. Pinto (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Torino, 2004, 199 ss.

¹⁷ Cfr. A. Ruggeri, *Riforma costituzionale ed autonomia regionale, dal punto di vista della tutela dei diritti fondamentali*, in www.consultaonline.org, 2013, 11.

¹⁸ Sul punto ampiamente B. Randazzo, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, in *Rivista AIC*, 29.5.2012, 9, la quale evidenzia come a distanza a più di dieci anni dalla riforma risulta necessario rimettere sul tavolo l’interpretazione dell’art. 127 Cost.

¹⁹ Sul punto cfr. A. Ruggeri, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l’oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, cit.; R. Salomone, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.?*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2013; D. Bessi, *L’interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2003; F. Drago, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali*, in *Federalismi.it*, 2003; R. Dickmann, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle “istanze unitarie” previste dalla costituzione*, in *Federalismi.it*, 2003; F. Drago, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali (brevi osservazioni sulla sent. n. 274/2003)*, in www.federalismi.it, 11.9.2003.

gioni²⁰, circostanza, questa, confermata, dalla giurisprudenza costituzionale successiva²¹. Tuttavia, alla luce del nuovo assetto della riforma costituzionale che si proponeva, tra l'altro, il rafforzamento delle autonomie si riteneva altresì possibile (oltre che auspicato da molti) che la posizione dello Stato e delle Regioni fosse finalmente equiparata²²: il che sarebbe potuto avvenire attraverso il ridimensionamento dello Stato che si sarebbe trovato a denunciare vizi di legittimità che riguardassero le sole attribuzioni legislative, come in effetti era avvenuto fino a quel momento per le Regioni (cfr. sent. Corte cost. n. 282/2002²³, poi smentita dalle sentt. nn. 94/2003²⁴ e 274/2003), oppure attraverso il potenziamento delle Regioni attribuendo loro la facoltà di impugnare le leggi statali per qualsiasi motivo di legittimità costituzionale²⁵. A favore di tale ultima prospettazione, come evidenziato dalla dottrina, avrebbero deposto diverse ragioni, fra le quali, la "pari dignità istituzionale" garantita allo Stato e alle Regioni nell'ambito della Repubblica, di cui all'art. 114 Cost., la formula testuale di cui all'art. 117, primo comma, della Costituzione che impone i medesimi limiti generali sia alla funzione legislativa regionale sia a quella statale (Costituzione, vincoli comunitari e obblighi internazionali), il limite delle "esigenze unitarie" individuato dalla Corte (sent. n. 303/2003) invece dell'"interesse nazionale" previsto nel testo originario della Costituzione, che collocherebbe i due enti in "una visione conciliante, frutto di una faticosa, ma possibile, *convergenza* tra i di-

²⁰ R. ROMBOLI, *Le modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro it.*, 2001, 193; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, 1203; R. ROMBOLI, *Il sistema dei controlli sullo statuto e sulle leggi regionali*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 256 ss.

²¹ Ancora di recente con la sentenza n. 44/2014 la Corte costituzionale ha ribadito come "per costante orientamento di questa Corte, sono ammissibili questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in ordine a parametri diversi da quelli riguardanti il riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, contenuti nel Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, purché sia possibile riscontrare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e il soggetto ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 234 del 2013, n. 22 del 2012, n. 128 del 2011, n. 326, n. 156, n. 52 e n. 40 del 2010, n. 341 del 2009)".

²² E. GIANFRANCESCO, *Il controllo sulle leggi regionali nel nuovo art. 127*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, 128 ss.; A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*, cit.; F. DELLO SBARBA, *Le impugnazioni delle leggi statali e regionali*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2002, 213; A. SACCOMANNO, *Controllo di costituzionalità in via principale e riforma del titolo V della Costituzione*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, 432; A. RUGGERI, *La riforma del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con riguardo alle dinamiche della formazione ed al piano dei controlli*, in *Il nuovo titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, 86 ss.

²³ Cfr. A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2028.

²⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Riforma del titolo V e vizi delle leggi regionali: verso una conferma della vecchia giurisprudenza?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.

²⁵ B. RANDAZZO, *La "manutenzione" del giudizio in via principale*, in *Rivista AIC*, cit., 13 ss. evidenzia come proprio la "pari dignità istituzionale" di cui all'art. 114 della Costituzione pone lo Stato e gli altri enti territoriali in posizione paritaria nell'ambito della Repubblica, con la conseguenza che doveva ipotizzarsi un livellamento delle Regioni e dello Stato anche nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale.

versi interessi regionali e quello nazionale”²⁶. Un medesimo trattamento per lo Stato e per le Regioni per il promovimento del giudizio principale avrebbe potuto, da un lato, “sortire l’effetto di ridare fiducia e accrescere il senso di responsabilità delle Regioni”, in considerazione della valorizzazione del suo ruolo “a garanzia dell’integrità dell’ordinamento (nazionale ed europeo)”²⁷, dall’altro aumentare, nel complesso, le garanzie costituzionali consentendo, in definitiva, ad un “soggetto politicamente rappresentativo” di “integrare le garanzie offerte dal sistema di impugnazione in via incidentale, potendo intervenire rapidamente e senza i vincoli e le strettoie rappresentate dalla necessaria pendenza di un processo giurisdizionale e dalla presenza delle condizioni di rilevanza”²⁸.

Tuttavia, consentire alla Regione di impugnare la legge statale per qualsiasi motivo di legittimità costituzionale, avrebbe dovuto comportare il superamento dell’ulteriore scoglio connesso all’interesse a ricorrere da parte dell’ente Regione, da non intendere solo in senso processuale, bensì da riferirsi all’ambito della proiezione di quell’interesse irradiato sul proprio territorio²⁹.

Già da tempo una ipotesi ricostruttiva favorevole al superamento di quella *fictionis iuris* limitativa della sfera d’azione della Regione in ambito nazionale la aveva elaborata la stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 829 del 1988, ritenuta da alcuni rivoluzionaria³⁰ e forse per questo rimasta isolata. Con tale decisione il Giudice delle leggi aveva avuto occasione di precisare che “l’autonomia regionale può esercitarsi anche in forme che si proiettano al di là del territorio proprio di ciascun ente. La regione, per la Costituzione, non è una monade e l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà non può essere confinato nel ristretto ambito regionale”. Nell’ambito dei compiti affidati dalla Costituzione, le Regioni, nella loro qualità di enti rappresentativi delle rispettive comunità e degli interessi pubblici che vi si agitano, in attività di rilievo nazionale e internazionale, li svolgono “in una dimensione che oltrepassa i limiti materiali e territoriali delle competenze puntualmente attribuite alle singole Regioni” (...) “Al di là delle finalità in relazione alle quali le regioni possono svolgere le loro competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite, sussistono interessi e

²⁶ Così B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., 22.

²⁷ Ancora, B. RANDAZZO, *La “manutenzione” del giudizio in via principale*, cit., 22.

²⁸ Così R. ROMBOLI, *Il sistema del controllo sullo statuto e sulle leggi regionali*, cit., 257.

²⁹ Come rilevato da C. SALAZAR, *L’accesso al giudizio in via principale e la “parità delle armi” tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente e ed uno sguardo sul possibile futuro*, cit., 252, risultano inadeguati i “progetti che affidano la definizione *in apicibus* dei rapporti «centro periferia» ad elenchi «rigidi» di materie, di cui si presume la idoneità a cristallizzare, una volta per tutte, la soluzione ideale, quella che individua a quali ambiti possano essere riferiti interessi *esclusivamente statali (e/o sovranazionali)*, e a quali altri quelli *esclusivamente e/o anche locali*. Il «trapasso» del federalismo duale, o meglio il suo trascolorare ovunque nei «modelli» cooperativi, insegna a diffidare di artificiosi riparti strutturati sull’idea che è la materia a «fare», la competenza, invece che su quella per cui è *l’interesse che «fa» la competenza*, cui si alimenta il principio di sussidiarietà; e che ad assicurare la «tenuta» dello Stato unitario composto non è la strenua difesa del principio *unicuique suum*, ma la collaborazione tra gli enti, nelle molteplici forme in cui può manifestarsi, che tuttavia presuppone il radicamento della cultura del rispetto reciproco”.

³⁰ M. MAZZIOTTI DI CELSO, G. M. SALERNO, *Competenze legislative delle Regioni e limite territoriale*, in *Giur. cost.*, 1988, 3976.

fini rispetto ai quali le stesse possono provvedere nell'esercizio dell'autonomia politica che ad esse spetta *in quanto enti esponenziali delle collettività sociali rappresentate*".

Pertanto la materia o il territorio non possono rappresentare un limite al più ampio interesse della garanzia e della tutela di diritti costituzionalmente protetti che coinvolgono l'intera collettività statale. È evidente, poi, che più è elevata la garanzia costituzionale del diritto, maggiore è l'interesse dell'ente alla sua protezione, come nel caso dei diritti fondamentali.

Un caso di particolare interesse per i suoi risvolti sociali e umanitari, che involge la "responsabilità" regionale, è proprio quello della immigrazione irregolare e conseguentemente della istituzione dei centri di identificazione ed espulsione (C.I.E.)³¹. In tale ambito, secondo la Consulta, la competenza alla regolamentazione dei flussi dell'immigrazione spetta allo Stato, mentre alle Regioni compete la "ospitalità" e la inclusione sociale, in senso lato, degli immigrati³². Al di là del riparto di competenza per materia, ove la Regione ritenga che la legge statale nel regolare i flussi migratori non sia in grado di garantire i diritti umani (tra l'altro convenzionalmente e euro unitariamente riconosciuti a tutti i soggetti) non può non essere legittimata ad impugnare la legge statale per violazione della Costituzione anche se non invasiva della competenza regionale³³.

Con la riforma in atto si avvalorerebbe tale legittimazione regionale.

Infatti, nella nuova formulazione dell'art. 117 Cost. il "diritto di asilo" (lett. a) e l'"immigrazione" (lett. b) restano «materie e funzioni» riservate allo Stato in via esclusiva; avendo, al contempo, eliminato le materie di competenza concorrente fra le quali la garanzia dei diritti degli immigrati, tali "diritti" avrebbero potuto trovare una qualche forma di garanzia per il tramite, ad esempio, della *tutela della salute*, e in generale, dell'inclusione sociale. In tal modo, la Regione sarà costretta a "subire" le decisioni dello Stato e non potrà occuparsi direttamente dei diritti degli immigrati. Non è chi non veda come, in *subiecta materia*, la collaborazione fra Stato e Regioni risulti almeno necessaria dato che la competenza esula dallo stretto esercizio di una potestà legislativa riferita o riferibile ad una o più materie, ma investe la tutela dei diritti fondamentali, nel caso di specie, degli immigrati³⁴. Se appare fuor di dubbio come la competenza sulla costituzione e l'individuazione dei C.I.E. spetti allo Stato, dato

³¹ Su tale tema cfr. C. SALAZAR, *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati: i diritti dei "clandestini" e degli "irregolari" in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 3237 ss.

³² Cfr. sentt. Corte cost. nn. 134/2010, 269/2010, 299/2010.

³³ Emblematico in proposito è quanto deciso dalla Corte costituzionale con sentenza n. 134/2010 con riguardo alla Regione Liguria la quale aveva disposto con legge la propria indisponibilità ad istituire i CIE sul proprio territorio in quanto ritenuti dei luoghi di discriminazione. La Consulta in tale occasione ha dichiarato illegittima la legge regionale ritenendo che tale materia non fosse di competenza regionale, ma statale, atteso che tale normativa avrebbe influito sulla disciplina statale che dispone sul flusso dei migranti extracomunitari.

³⁴ Sull'argomento, in generale, A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, 327 ss.; V. FERRAIUOLO, *Le nuove politiche regionali in materia di partecipazione degli stranieri*, in BALDINI V. (a cura di), *Multiculturalismo*, Padova, 2012, 277 ss.; F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano 2012.

che tali strutture sono «funzionali alla disciplina che regola il flusso migratorio dei cittadini extracomunitari nel territorio nazionale»³⁵, ciò non vuol significare che la permanenza sul territorio regionale esoneri la Regione dalla predisposizione di interventi di carattere sanitario e assistenziale che possano integrarsi con quelli eventualmente predisposti da parte statale e che, anzi, assumano carattere sussidiario e originale. Le Regioni, del resto, sono, per così dire, “legittimate” a predisporre siffatti interventi anche dalla Corte costituzionale che, ad esempio, nella richiamata sentenza n. 134 del 2010, ha ritenuto che la tutela dei diritti degli stranieri, benché entrati illegalmente nel Paese e trattenuti nei C.I.E., debba essere comunque garantita alla luce dell’art. 3, c. 2, Cost. e degli accordi internazionali che prevedono l’obbligatorietà dell’assistenza in campo umanitario. Insomma, la disciplina inerente il *soggiorno* degli stranieri sul territorio nazionale non può escludere che vi sia quanto meno un “concorso di competenze” fra Stato e Regioni nell’ambito del quale, ciascuno per la propria parte, concorra, appunto, alla più ampia tutela del valore della dignità della persona umana. Le Regioni, in definitiva, possono concorrere ad evitare che vi sia «la sistematica compressione della dignità umana»³⁶ certamente favorendo l’accesso ai servizi socio-sanitari o all’istruzione, ma anche “opponendosi” ai sempre possibili trattamenti discriminatori e anti-umanitari eventualmente previsti dalle leggi del Parlamento il quale è tenuto a garantire allo straniero immigrato anche il godimento dei diritti di cui agli articoli 32 e seguenti della Costituzione (diritto alla salute, diritto all’istruzione, diritti del lavoratore)³⁷. In definitiva, l’auspicata previsione del livellamento verso l’alto della Regione nel giudizio in via principale sarebbe non soltanto funzionale alla effettiva equiparazione fra Regione e Stato ma il migliore alleato della tutela dei diritti fondamentali in un “territorio” che sembrerebbe in realtà scoperto da garanzie e che, invece, paradossalmente, trova al di fuori dei confini nazionali maggiore e più consapevole attenzione. Le considerazioni ora svolte, che potranno trovare in altra sede anche ulteriori approfondimenti in relazione ad altri “casi”, confermerebbero come la eventuale lesione dei diritti fondamentali, la discriminazione da parte statale fra cittadini e stranieri e i trattamenti non conformi al diritto umanitario non possa essere perseguita solo ed ancora per il solo tramite del ricorso incidentale.

4. Sulle possibili conseguenze della riforma del 2014 nella prospettiva della giustizia costituzionale

Il progetto di riforma costituzionale oggi avanzato, che *ictu oculi* sembra rovesciare l’impianto costruito nel 2001, pone nuovamente l’accento sul sistema organizzativo delle autonomie, e particolarmente delle Regioni. Le ragioni di questa “nuova” riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione sono molteplici: politiche, giuridiche ed economiche, oltre che ri-

³⁵ C. SALAZAR, *Leggi statali, leggi regionali e politiche per gli immigrati: i diritti dei “clandestini” e degli “irregolari” in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, cit., 3258.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ C. CORSI, *Lo Stato e lo straniero*, Padova, 2001, 337 ss.

guardare, su di un piano più generale, l'esito complessivo, cioè il "rendimento effettivo", della riforma del 2001 giudicata da più parti non soddisfacente.

Oltre queste "ragioni", in verità note, potrebbe risultare interessante rintracciarne un'altra che giustifichi una riforma. Per trovare tale ragione bisogna necessariamente porsi una domanda: a cosa deve volgere lo sguardo la modifica che si intende approvare e quali interessi dovrebbe soddisfare?³⁸

Se la premessa alla domanda è che l'organizzazione territoriale della Repubblica attraverso i propri enti costitutivi, nella formulazione dell'attuale 114 della Costituzione, deve rivolgersi ai suoi fruitori ultimi, cioè le "persone" che in quel determinato territorio vivono e sviluppano la propria personalità, vorrà significare che la Regione (circoscrivendo il campo solo a questo soggetto *costitutivo* della Repubblica) è considerata l'ente esponenziale della Repubblica garante di quelle istanze volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, insieme allo Stato e agli altri enti indicati, ma il più possibile vicino ai cittadini di *quel* territorio (art. 3 e 114).

Come precedentemente rilevato, con la proposta di riforma in corso di approvazione si configura, da un canto, una nuova centralità dello Stato o, meglio, una sua posizione più "peculiare" (sent. 274/2003), cioè più di quanto non l'abbia avuta finora nelle «materie» e nelle «funzioni» ad esso assegnate, dall'altro, non in antitesi, lo sviluppo del regionalismo cooperativo. Come si può leggere nella Relazione al dlc la competenza residuale regionale è qualificata dalla "specificazione, ancorché non esaustiva e tassativa, delle finalità proprie della legislazione regionale, [attraverso l'attribuzione della competenza in materie] che sono state enucleate in una prospettiva attenta alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali e di incremento della competitività dei sistemi territoriali".

In particolare, quali sono gli effetti di questa riforma, così come attualmente configurata, sulla giustizia costituzionale e quali potrebbero essere gli effetti di ritorno?

Tra le possibili ricadute sul sistema di giustizia costituzionale, possono evidenziarsi i seguenti profili.

A) La potestà legislativa statale e regionale e i nuovi limiti.

Come già brevemente accennato, con il disegno Renzi scompare la potestà concorrente e si conserva la potestà residuale delle Regioni. Conseguentemente, alla luce di questa nuova articolazione dei criteri di riparto della potestà legislativa devono essere "riletti" i limiti che dovranno essere osservati nell'esercizio delle rispettive potestà. La previsione delle materie e delle funzioni esclusive dello Stato, da un lato, e delle materie residuali delle Regioni, dall'altro, fa pensare che lo scopo che intenderebbe perseguire il legislatore costituzionale sia quello di far convergere verso lo Stato la competenza su talune materie per le quali sia più efficace la loro intera, cioè unitaria, "gestione" al centro.

Questo moto centripeto si concretizza in un ridimensionamento delle Regioni, non tanto perché è previsto lo scivolamento di numerose materie regionali dalla potestà concor-

³⁸ A questo riguardo cfr. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 2012, 767 ss.

rente e residuale verso quella esclusiva statale, quanto per la differente tipologia di materie riservate rispettivamente all'uno e all'altro ente. Infatti, se si discorre unicamente della potestà legislativa in termini di *esclusiva* e *concorrente* la scomparsa della seconda comporta a rigore l'abbandono di quei limiti particolari che la legge dello Stato può determinare nei confronti della Regione con le leggi cornice, con un obbligo per quest'ultima del solo rispetto dei limiti generali previsti dalla Costituzione e di quelli "finalistici" dello Stato. In linea teorica, dunque, la eliminazione della potestà concorrente e la conservazione della potestà residuale regionale determinerebbe la completa parificazione dei due enti, nel senso che ognuno, nelle proprie materie, sarebbe "sovrano" nel rispetto dei citati limiti generali. Ciò significherebbe, pertanto, che la potestà residuale/esclusiva in determinate materie rafforzerebbe l'autonomia regionale ed in tali ambiti l'ente Regione non sarebbe in teoria diverso dall'ente Stato.

In realtà, però, la eliminazione delle materie concorrenti e la previsione di quelle regionali residuali (i cui contorni non mancheranno di suscitare vivo dibattito e che, probabilmente, saranno delimitati, come già avvenuto in passato, dalla Corte costituzionale) racchiuse in un elenco esemplificativo, potrebbe anche non risolversi in un vero potenziamento delle (nuove) autonomie delle Regioni perché, come è noto, occorrerebbe, poi, verificare quante siano realmente le materie che residuano (potendo essere, ovviamente, molte o poche e quindi residuali davvero) e se effettivamente scompaiano i limiti che riguardavano la potestà concorrente³⁹ che non dovrebbero, però, riguardare quelle residuali o esclusive⁴⁰.

Al di là della evoluzione che effettivamente andrà a verificarsi, resta evidente che un livellamento apparentemente solo formale dei due enti, confermato dall'intenzione del legislatore di rafforzare il rapporto della Regione con il territorio, anche attraverso la diversa strutturazione del Senato, dovrebbe naturalmente portare ad una analoga posizione, anch'essa da prevedere, nella prospettiva della giustizia costituzionale; nel senso che non parrebbe potersi escludere a priori l'attribuzione delle stesse "armi" e degli stessi mezzi ad entrambi gli enti dinanzi all'organo di garanzia costituzionale.

Si pone a questo punto nuovamente l'alternativa se il livellamento debba avvenire verso il basso o verso l'alto: lo Stato verso la Regione o la Regione verso lo Stato. Attribuire la competenza legislativa "quasi esclusiva" alla Regione come allo Stato, eliminando quella

³⁹ Secondo M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo oggi*, in *Rivista AIC*, 2014, 11, il potenziamento delle attribuzioni regionali attraverso la soppressione delle materie concorrenti sarebbe solo apparente in quanto "la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni testimonia a volontà che il presidio della residualità non presidia in realtà alcunché. Tanto eccessiva è la conseguenza di una esclusività regionale, che la Corte costituzionale ha costantemente rimediato rendendo le materie residuali estremamente permeabili a quelle esclusive statali di tipo "trasversale".

⁴⁰ Si apre, infatti, lo scenario dell'ulteriore limite delle c.d. norme generali che lo Stato potrà porre in talune materie esclusive, fra le quali, ad esempio, la sanità, che sembrano rievocare proprio l'eliminata competenza concorrente (cfr. A. RUGGERI, *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista AIC*, 2014, 18) con l'aggravio che trattandosi di principi fondamentali di materie e di funzioni qualificate di competenza esclusiva dello Stato, i confini di intervento di quest'ultimo sia nei principi sia nel dettaglio potranno spingersi, verosimilmente, fino a far valere la "esclusività" in quella materia (come in altre) in modo così "pieno" da residuare alle Regioni ristrettissimi margini di disciplina (cfr. P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in *Rivista AIC*, 2014).

concorrente, dovrebbe comportare nella funzione legislativa un innalzamento della Regione a livello statale, e pertanto sotto il profilo della coerenza del sistema, anche nell'azione di promovimento dei giudizi costituzionali la Regione dovrebbe ottenere lo stesso trattamento dello Stato: la Regione, cioè, dovrebbe poter impugnare la legge dello Stato per qualsiasi motivo di legittimità costituzionale. Sarebbe difficile ipotizzare il contrario, cioè pensare che lo Stato impugni le leggi regionali solo per motivi di competenza, non tanto perché l'assenza della potestà concorrente possa mutare la posizione "peculiare" dello Stato nei confronti della Regione, quanto perché la sola competenza esclusiva accentua ancora di più la sua "peculiarità".

B) Il nuovo Senato e le sue funzioni con riferimento al potere di revisione costituzionale e alla nomina dei giudici della Corte.

b. 1) La composizione "regionale" e "locale" del "nuovo" Senato, il quale oltre ad essere titolare di una rilevante funzione legislativa, quale il potere di revisione costituzionale (art. 70), esercita la funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, sembra essere coerente con il progetto di consolidare la posizione delle autonomie nel quadro costituzionale. "Le *"Istituzioni territoriali"*, infatti, non perseguono un interesse ontologicamente differente o disgiunto da quello della *"Nazione"*. Al pari dello Stato, esse *compongono* la Repubblica (art. 114), "una e indivisibile" (art. 5 Cost.), e sono titolari di un'autonomia politica che trova legittimazione e limiti nella medesima Repubblica. Nel nuovo testo, del resto, gli atti politici del Parlamento (tanto legislativi, quanto di nomina) sono sempre espressione della partecipazione di entrambe le Camere, sia pure secondo le diverse modalità indicate"⁴¹.

Con riguardo al potere di revisione vi è da sottolineare, inoltre, come proprio la circostanza che la Regione difettesse di siffatta funzione aveva costituito, secondo l'interpretazione sistematica degli artt. 5, 117, comma 1, 120, comma 2, della Costituzione, fornita dalla Corte con la sentenza n. 274 del 2003, uno dei presupposti per escludere che la Regione potesse essere equiparata allo Stato, nonostante fosse destinataria della potestà legislativa.

Orbene, il testo del disegno di legge costituzionale in discussione presenta una diversità significativa rispetto al quadro costituzionale vigente in quanto, da un lato, il Senato conserva la funzione di revisione costituzionale e, dall'altro, è completamente mutata la sua composizione.

La circostanza, infatti, che il Senato dovrà avere una composizione "regionale" e "locale" e che al contempo sia affidata (*rectius*: conservata) alla camera rappresentativa delle autonomie la funzione di revisione costituzionale, non può che comportare che alle Regioni spetti anche, sebbene in via indiretta, concorrere nell'esercizio del potere di revisione costituzionale.

⁴¹ Così, V. TONDI DELLA MURA, *Se il Senato delle Autonomie non «rappresenta la Nazione»*, in *Osservatorio Costituzionale*, Maggio 2014.

Alla luce di tali considerazioni verrebbe meno l'argomentazione fornita dal giudice delle leggi, che ovviamente poggiava su altri e diversi presupposti costituzionali, e, conseguentemente, si aprirebbe una prospettiva differente anche per la posizione delle Regioni nell'ambito del giudizio principale.

Il che renderebbe necessaria una rimodulazione dell'art. 127 in chiave di potenziamento della Regione con riferimento ai vizi da essa denunciabili nei confronti dello Stato, attuando quella equiparazione da tempo invocata e attesa.

Tuttavia, non avendo il legislatore provveduto, almeno finora, in tal senso, si dovrà probabilmente fare assegnamento, ancora una volta, su una pronuncia del Giudice delle leggi che, a Costituzione invariata, indichi la strada da seguire, auspicabilmente nella direzione del "livellamento verso l'alto" della Regione in tale tipologia di giudizi.

b. 2) Altra incoerenza rispetto alla mancata revisione dell'art. 127 è quella di aver previsto che il Senato nomini 2 componenti della Corte (art. 135), senza riconsiderare il sistema della garanzia costituzionale⁴².

Anche nel progetto del 2001 (oltre che in quello della cosiddetta "bicamerale D'Alema")⁴³ si prevedeva la modifica della composizione della Corte ritenendosi che fosse necessaria una maggiore sensibilità del Giudice delle leggi ai problemi delle autonomie. In proposito molte critiche furono sollevate rispetto ad una diversa struttura della Corte basata su un allargamento alle autonomie del potere di nomina dei giudici, ritenendosi di doversi escludere che il Giudice delle leggi possa avere una sensibilità particolare rispetto a determinate categorie⁴⁴.

A parte ogni considerazione relativa alla attuale strutturazione della Corte ed alla problematica se essa abbia o meno una sensibilità più giurisdizionale o più politica, non può tuttavia non prendersi atto che il progetto di riforma prevede una differente composizione che sicuramente non lascerà inalterati i processi decisionali a venire. Ciò che per ora può dirsi è certamente che un diverso assetto dell'organo non potrebbe non accompagnarsi ad una riconsiderazione del complesso delle garanzie costituzionali, soprattutto dal punto di vista delle possibilità di accesso alla Corte in via diretta.

⁴² Cfr. C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la "parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente e ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON, P. CARETTI, S. GRASSI (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 245.

⁴³ Con riguardo a tale profilo vi è un'ampia bibliografia sul progetto della Bicamerale, cfr. per tutti BIN R., *Le regioni della Corte costituzionale: davvero uno scandalo?*, in www.forumcostituzionale.it, 2001; E. CATELANI, *La Corte costituzionale*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998, 312;

⁴⁴ Cfr. R. ROMBOLI, *La giustizia costituzionale nel progetto della Bicamerale*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 838.

5. Note conclusive

Alla luce delle considerazioni svolte, possono trarsi alcune conclusioni, certamente non definitive, in ordine al tema oggetto della presente relazione.

Il potenziamento del ruolo regionale nel giudizio di legittimità costituzionale principale attraverso una attenta revisione dell'art. 127 Cost. avrebbe certamente avuto il vantaggio, da un lato, di ovviare ad un adattamento interpretativo della disposizione al nuovo assetto costituzionale e, dall'altro, a rendere più effettiva la tutela dei diritti.

A riprova di quanto affermato, può essere d'una certa utilità riferire di un caso emblematico.

Attraverso il rafforzamento della azione regionale si potrebbe rendere più effettiva la garanzia e la tutela dei diritti "territoriali". Infatti, se si ritiene che le Regioni, quale espressione di una autonomia territoriale forte, siano (o debbano essere) preposte alla garanzia (anche) dei diritti fondamentali perché allora non riprendere il progetto del Costituente secondo il quale le Regioni potevano ricorrere direttamente alla Corte per qualsiasi vizio di legittimità di una legge statale?

In diversi momenti e soprattutto di recente, in occasione cioè della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014 in materia di legge elettorale, è nuovamente emersa la questione relativa alle c.d. zone franche della giustizia costituzionale. La sentenza da ultimo richiamata ha suscitato una certa eco politica e giuridica, non solo, come ovvio, per la materia "toccata" (dati i suoi risvolti politico-mediatici) ma anche per gli aspetti processuali in relazione ai quali la Corte ha dovuto sforzarsi di dimostrare l'esistenza del criterio della rilevanza nel giudizio *a quo* per ammettere la questione di legittimità promossa in via incidentale.

Come evidenziato da attenta dottrina le zone franche della giustizia costituzionale hanno due differenti modalità per essere coperte: per il tramite della giurisprudenza della Corte oppure attraverso interventi legislativi⁴⁵.

Nel caso ora citato una delle note zone franche quale quella del sindacato della legge elettorale ha ottenuto una copertura (temporanea?), forse opinabile⁴⁶, giurisprudenziale. Ma, come da più parti si è avuto occasione di sottolineare, la interpretazione estensiva del criterio della rilevanza per dichiarare ammissibile la questione di legittimità è foriera di molteplici eccezioni e di altrettante conseguenze sul sistema democratico rappresentativo, come nel caso della legge elettorale⁴⁷.

⁴⁵ Cfr. R. ROMBOLI, *Le vie di accesso al giudizio sulle leggi e qualche ipotesi per un loro ampliamento*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, cit., 109 ss.

⁴⁶ Alquanto critico sulle deroghe ai presupposti processuali del giudizio di costituzionalità incidentale, A. MORRONE, *La legge elettorale davanti alla Corte costituzione: une pomme empoisonnée o una "favola" a lieto fine?*, in *Confronti costituzionali*, 30.10.2013.

⁴⁷ Ampiamente critico sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 F. GABRIELE, *Molto rumore per nulla? La "zona franca" elettorale colpita ma non affondata (anzi...)*. *Riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *www.consultaonline.org*, 19.7.2014.

In realtà quando si discetta in ordine alle c.d. zone franche del giudizio di legittimità costituzionale si pone in discussione come la tipologia dei giudizi proponibili innanzi alla Corte, siano essi principali o incidentali o altro ancora, non sia in grado di coprire l'intero panorama delle garanzie costituzionali. Nella specificità del giudizio incidentale la sua intrinseca natura non è idonea, se non in ipotesi emergenziali e con evidenti forzature, come si è visto, a far fronte a queste aree scoperte dalla tutela costituzionale⁴⁸.

In sostanza se in taluni casi la giurisprudenza del giudice delle leggi può costituire una valida copertura per quanto la legislazione non abbia previsto, uno dei limiti che incontra l'apporto giurisprudenziale è dato dalla distorsione/alterazione del mezzo processuale⁴⁹. Quando si è in procinto di provocare, o in effetti si provoca, una smagliatura o uno sfrangiamento del sistema processuale⁵⁰, tale circostanza può significare che il giudice dovrebbe fare un passo indietro e al più sollecitare, ove ciò non sia avvenuto, l'intervento del legislatore.

La zona franca, quindi, ha necessità di non essere più tale, cioè, in definitiva, di essere "coperta", soprattutto in un ambito così "sensibile" come quello ora evidenziato. Nel caso della legge elettorale, infatti, è evidente la assenza di una idonea forma di garanzia costituzionale che non può essere colmata con il solo apporto giurisprudenziale⁵¹ trattandosi di una "legge importante per il funzionamento democratico delle istituzioni" e la cui giustiziabilità persegue la finalità di "proteggere fondamentali diritti di partecipazione politica"⁵².

Una diversa interpretazione dell'art. 127 nell'attuale formulazione è sempre possibile ove si concretizzi il cambiamento dell'impianto normativo frutto della proposta di riforma costituzionale, alla luce della nuova composizione della Corte, di quella del Senato e delle funzioni di quest'ultimo. Un diverso tessuto costituzionale potrebbe comportare una differente interpretazione anche di disposizioni non "toccate" dalla riforma. Nel caso di specie consentire alle Regioni la impugnazione della legge statale per qualsiasi motivo di legittimità costituzionale⁵³ farebbe finalmente assurgere la Regione a co-garante dei diritti fondamentali.

⁴⁸ S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2014.

⁴⁹ In tal senso R. BIN, "Zone franche" e legittimazione della Corte, in *Forum quad. cost.*, 5.5.2014.

⁵⁰ Sul punto si rinvia alle ampie osservazioni di R. ROMBOLI, *Il diritto processuale costituzionale: una riflessione sul significato e sul valore delle regole processuali nel modello di giustizia costituzionale previsto e realizzato in Italia*, cit., 2995 ss.

⁵¹ Secondo G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *Rivista AIC*, 21.3.2014, 6, "la decisione segna, verosimilmente, un punto di non ritorno, sciogliendo definitivamente la questione della inammissibile zona franca del sistema di giustizia costituzionale rispetto alla legge elettorale nazionale, e non può che essere salutata con favore nella prospettiva di un irrobustimento del principio di legittimità costituzionale".

⁵² Così A. MORRONE, *La legge elettorale davanti alla Corte costituzione: una pomme empoisonnée o una "favola" a lieto fine?*, cit.

⁵³ Siffatta prospettazione deve tuttavia tenere conto anche del profilo pragmatico relativo all'eventuale aumento del contenzioso del giudizio in via principale innanzi alla Corte, che tuttavia potrebbe essere compensato dalla riduzione delle competenze legislative delle Regioni (per un quadro evolutivo dell'ultimo triennio del complessivo carico di lavoro della Corte proveniente dal giudizio principale, si rinvia a E. ROSSI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale nel giudizio in via principale nel triennio 2011-2013: profili statistici e tendenze più rilevanti*, in *www.consultaonline.it*, 2014). Sotto tale punto di vista, peraltro, non sembra che l'ampliamento delle pos-

Questa possibile prospettiva di evoluzione del sistema, tuttavia, non può ignorare l'esistenza di taluni elementi di incoerenza e di frattura contenuti nello stesso disegno di revisione attualmente in corso. Si allude alla circostanza che nell'attuale testo approvato in Senato l'8 agosto, si è introdotto un controllo preventivo di legittimità della legge elettorale da parte della Corte costituzionale (art. 73). A parte l'opinabilità di una siffatta scelta di introdurre un controllo preventivo delimitato per materie (il che comporterebbe che ogni eventuale ulteriore, diversa delimitazione di tali materie costringerebbe, per colmare "altre" zone franche ad un nuovo procedimento di revisione costituzionale), la nuova formulazione dell'art. 73 aprirebbe uno scenario problematico assai complesso. Si pensi, in proposito, al semplice quesito di cosa accadrebbe di una legge elettorale sottoposta positivamente al vaglio preventivo di legittimità della Corte. Tale visto favorevole dovrebbe ritenersi preclusivo, almeno temporaneamente, della possibilità di una successiva sottoposizione della stessa legge ad un giudizio di legittimità costituzionale? Ciò si tradurrebbe, in caso di risposta affermativa, nella creazione, per assurdo di nuove zone franche sottratte al controllo di legittimità.

A questo punto, forse più corretto sarebbe stato riprendere l'idea originaria del Costituente, di individuare i soggetti titolari del potere di ricorrere alla Corte non in base a "materie", bensì in relazione alla loro titolarità di interessi ritenuti qualificati.

sibilità di ricorso diretto alla Corte offerto alle Regioni debba necessariamente tradursi in una congestione del funzionamento della Corte stessa.

L'esperienza, specie quella di altri ordinamenti, infatti, insegna che una maggiore apertura dell'accesso alle Corti costituzionali si accompagna quasi sempre alla previsione di particolari filtri finalizzati alla scrematura preliminare del contenzioso. Così è stato, ad esempio, nel caso del Tribunal constitucional spagnolo, per il quale il filtro inizialmente previsto, consistente nella circostanza che il recurso de amparo non era ritenuto ammissibile se vi erano state sentenze di inammissibilità rese su casi simili, è stato successivamente aggravato dalla Ley Organica n. 6/2007 (sul punto cfr. M. ARAGÓN REYES, *La reforma de la Ley Organica del Tribunal Constitucional*, in *Rev. der. const.*, 2009, 22 ss.), che ha sostituito le diverse cause di inammissibilità previgenti con l'introduzione di un particolare procedimento preliminare nell'ambito del quale il ricorrente è gravato dall'obbligo di dimostrare al Tribunal che "su reclamación merece ser tomada en consideración por razones de interés general" (art. 50). Su tali aspetti (in particolare sulla mancata giustificazione della "speciale rilevanza costituzionale" come vizio insanabile del recurso de amparo) si rinvia alle considerazioni di R. ROMBOLI, *La protezione dei diritti fondamentali dopo la c.d. "oggettivizzazione" dell'amparo costituzionale in Spagna: un'analisi comparata con l'esperienza italiana*, in www.astrid-online.it.

La medesima tendenza è riscontrabile, inoltre, anche nel caso della Corte E.D.U., nella quale un filtro di ammissibilità particolarmente stringente è stato introdotto dal Protocollo XIV, che ha lasciato la valutazione preliminare dei requisiti di ammissibilità/ricevibilità nelle mani di un Giudice unico (art. 27), con risultati che, in verità, lascia sinceramente perplessi (per più approfondite considerazioni sul punto si rinvia a A.M. NICO, *La giustizia di Strasburgo e la delazione dei giudizi pendenti innanzi alla Corte. Riflessioni sul procedimento di adozione delle decisioni del Giudice unico introdotto dal Protocollo XIV*, in www.consultaonline.it, 2012).